

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FEAC  
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA APLICADA - CMEA

JOSÉ EMÍLIO DOS SANTOS FILHO

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS FINANÇAS PÚBLICAS: EFEITOS E  
CONSEQUÊNCIAS SOBRE OS MUNICÍPIOS ALAGOANOS (2000 A 2010)**

Maceió

2012

JOSÉ EMÍLIO DOS SANTOS FILHO

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS FINANÇAS PÚBLICAS: EFEITOS E  
CONSEQUÊNCIAS SOBRE OS MUNICÍPIOS ALAGOANOS (2000 A 2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Guedes Gomes

Maceió

2012

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

S2371 Santos Filho, José Emílio dos.  
A lei de responsabilidade fiscal e as finanças públicas : efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos (2000 a 2010) / José Emílio dos Santos Filho. – 2012. 161 f. ; il., graf., tab.

Orientador: Fábio Guedes Gomes.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2012.

Bibliografia: f. 147-154.

Anexos: f. 155-161.

1. Brasil. Constituição (1988). 2. Lei de responsabilidade fiscal. 3. Finanças públicas. 4. Estado. 5. Federalismo fiscal. I. Título.

CDU: 336.1(81)

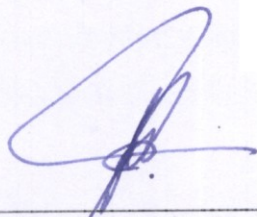
Universidade Federal de Alagoas  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Programa de Pós-Graduação em Economia

“A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Finanças Públicas: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos (2000-2010)”

JOSÉ EMÍLIO DOS SANTOS FILHO

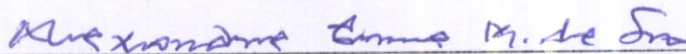
Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 10 de dezembro de 2012.

Banca Examinadora:



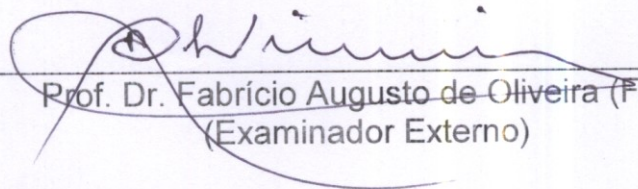
---

Prof. Dr. Fábio Guedes Gomes (FEAC-UFAL)  
(Orientador)



---

Prof. Dr. Alexandre Lima Marques da Silva (FEAC-UFAL)  
(Examinador Interno)



---

Prof. Dr. Fabrício Augusto de Oliveira (FJP)  
(Examinador Externo)



**Dedico**  
**Ao povo sofrido e guerreiro do Estado de Alagoas.**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, e de forma especial, agradeço a Deus pela minha vida e por me dar forças para enfrentar este gratificante desafio.

Aos meus pais, pelos inúmeros exemplos de conduta que sempre balizaram minhas ações pessoais, profissionais e acadêmicas.

Aos meus familiares, pelo apoio incondicional nas horas mais difíceis desta caminhada árdua que envolveu a realização e conclusão de um mestrado acadêmico.

Aos meus companheiros de trabalho, pelo suporte dado em minhas horas de ausência.

Ao professor Fábio Guedes Gomes, meu orientador, pela relação respeitosa, por sua simplicidade, por acreditar em mim, por me mostrar uma nova forma de observar e analisar os pontos-chaves desta dissertação.

A todo o corpo docente do mestrado, por todos os conhecimentos transmitidos.

Aos meus brilhantes colegas e amigos de turma, um obrigado muito especial.

Por fim, ao meu filho por acreditar em mim e por representar uma fonte de inspiração para o enfrentamento e superação de todos os desafios da minha vida, a ele de uma forma muito especial, dedico este trabalho.

## RESUMO

Este trabalho estuda o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças públicas dos municípios alagoanos, visto que desde a edição da mesma, no ano 2000, os municípios brasileiros estão tentando se adaptar às novas regras estabelecidas por essa Lei Complementar. Neste estudo, a LRF foi tratada como um novo marco para as finanças públicas no Brasil, sendo sua implantação parte de um amplo processo de reformulação do papel do Estado no sistema econômico, iniciado na década de 1980 e intensificado nos anos de 1990, principalmente após a implantação do Plano Real, em 1994, ocasião a partir da qual o governo federal buscou ampliar seu controle sobre as finanças públicas dos governos subnacionais. Nesse sentido, a LRF pode ser considerada um dos principais mecanismos utilizados para esse fim. Os resultados fiscais obtidos após o ano 2000 confirmam o sucesso da LRF em promover o enquadramento das esferas subnacionais no ajuste fiscal pretendido pelo governo federal. Tais governos, por estarem mais suscetíveis aos rigores da LRF, buscaram o equilíbrio fiscal de forma mais contundente. Nesse contexto, o objetivo geral deste estudo foi analisar se os municípios alagoanos estão cumprindo os limites impostos pela LRF, em relação à execução das Despesas com Pessoal (DP) e o controle da Dívida Consolidada Líquida (DCL), garantindo o equilíbrio fiscal das contas públicas no período de 2000 a 2010. Os resultados estatísticos indicam que esses municípios estão cumprindo tais limites, entretanto verificou-se que tal condição não garante um equilíbrio fiscal consistente e de longo prazo. Constatou-se, ainda, que a participação dos gastos correntes e especialmente os gastos com pessoal nas despesas totais aumentaram no período analisado, enquanto que a participação relativa dos investimentos públicos foi reduzida. A LRF pouco alterou o quadro de dependência dos municípios alagoanos por recursos oriundos de transferências intergovernamentais. As conclusões que encerram este trabalho indicam que o conceito de responsabilidade fiscal precisa ser ampliado para além do mero equilíbrio das contas públicas, visto que apenas tal condição não garante que o setor público esteja alocando e distribuindo recursos de forma eficiente.

### Palavras-Chave:

Estado. Finanças Públicas. Constituição de 1988. Federalismo Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal.



## ABSTRACT

This work studies the effect of the Fiscal Responsibility Law (FRL) on public finances of municipalities Alagoas, since from the same edition, in 2000, the municipalities are trying to adapt to the new rules laid down by the Supplementary Law. In this study, the LRF was treated as a new framework for public finance in Brazil, and its deployment part of a broader process of recasting the role of the state in the economic system, begun in the 1980s and intensified in the 1990s, especially after the implementation of the Real Plan in 1994, from which time the federal government sought to extend its control over the public finances of subnational governments. Accordingly, the LRF can be considered one of the main mechanisms used for this purpose. The results obtained after fiscal year 2000 confirm the success of the LRF to promote the framework for subnational fiscal adjustment required by the federal government. Such governments, because they are more susceptible to the rigors of LRF, sought fiscal balance more forceful. In this context, the aim of this study was to analyze whether municipalities alagoanos are complying with the limits imposed by the LRF, in relation to the implementation of Personnel Costs (DP) and control of Net Consolidated Debt (DCL), ensuring fiscal balance public accounts from 2000 to 2010. The statistical results indicate that these municipalities are meeting these limits, however it was found that this condition does not guarantee a consistent fiscal balance and long term. It was found also that the share of current spending and especially personnel costs in total expenditure increased over this period, while the relative share of public investment was reduced. The LRF little altered condition of dependence of municipalities alagoanos by funds from intergovernmental transfers. The conclusions of this study indicate that close to the concept of fiscal responsibility needs to be expanded beyond mere balance of public accounts, since only such a condition does not guarantee that the public sector is allocating and distributing resources efficiently.

Keywords:

State. Public Finance. 1988 Constitution. Fiscal Federalism. Fiscal Responsibility Law.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação das esferas de governo na receita arrecadada e disponível - 1980-1995.....	58
Tabela 2 - Participação relativa das esferas de governo nos gastos com saúde e educação - 1985-1999	61
Tabela 3 - Participação relativa das esferas de governo nas despesas primárias - 1980-1999 .....	62
Tabela 4 - Participação das esferas de governo na carga tributária bruta - 1980-2010 .....	64
Tabela 5 - Inflação, taxa de juros norte americana e preço internacional do petróleo 1969-1986 .....	68
Tabela 6 - Composição da dívida líquida brasileira por esfera de governo - 1980-1984 .....	69
Tabela 7 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - Conceito: Operacional - 1981-1984 .....	74
Tabela 8 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - Conceito: Operacional - 1981-1989 .....	78
Tabela 9 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - Conceito: Primário e operacional - 1985-1993 .....	85
Tabela 10 - Indicadores macroeconômicos selecionados - 1988-1993.....	88
Tabela 11 - Evolução da variação do PIB e do PIB <i>per capita</i> Brasil (anos selecionados) .....	93
Tabela 12 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - Conceito: Primário e Nominal % PIB – 1985-1999 .....	97
Tabela 13 - Relação Despesa com Pessoal / Receita Corrente Líquida por esfera de governo – 1997-1999 .....	99
Tabela 14 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - Conceito: Primário e Nominal – 1997-2010 .....	115
Tabela 15 - Relação Despesa com Pessoal x RCL por esfera de governo - 2000-2007 .....	118
Tabela 16 - Dívida líquida brasileira por esfera de governo (% PIB) 1997-2010 .....	119
Tabela 17 - Evolução da receita orçamentária dos municípios alagoanos 2000-2010 .....	122
Tabela 18- Participação das Transferências na RCL 2000-2010 .....	123
Tabela 19 - Receita orçamentária <i>per capita</i> dos municípios alagoanos 2000-2010 .....	125
Tabela 20 - Evolução da despesa orçamentária dos municípios alagoanos 2000-2010 .....	126
Tabela 21 - Composição da despesa pública dos municípios alagoanos 2000-2010 .....	127
Tabela 22 - Despesa com pessoal/RCL dos municípios alagoanos 2000-2010 .....	129
Tabela 23 - Percentual de municípios com relação despesa com pessoal/RCL acima do limite prudencial de 57% e do limite máximo da LRF de 60% .....	131
Tabela 24 – Razão: dívida consolidada líquida / receita corrente líquida 2000-2010 .....	134
Tabela 25 - Equilíbrio fiscal dos municípios alagoanos 2000-2010 .....	136

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicadores de avaliação do impacto da LRF nas finanças municipais .....	20
Quadro 2 - Distribuição das competências tributárias por esfera de governo .....	53
Quadro 3 - Distribuição e partilha de impostos por esfera de governo .....	54
Quadro 4 - Principais medidas tributárias e fiscais adotadas no início da década de 1990 .....	58
Quadro 5 - Limites com despesas de pessoal por poder e órgão (% RCL) .....	110

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico1 - Carga Tributária Bruta (CTB) 1980-1999) .....	59
Gráfico 2 - Participação das esferas de governo nas despesas com pessoal - 1980-1999 .....	61
Gráfico 3 - Participação das contribuições, do IPI e do IR na arrecadação federal – 1995-2009 .....	65
Gráfico 4 - Taxa de variação do PIB e do PIB per capta -1970-1984.....	70
Gráfico 5 - Saldo da balança comercial e transações correntes - 1975-1989 .....	72
Gráfico 6 - Composição da Dívida Líquida do Setor Público - 1981-1989 .....	79
Gráfico 7 - Taxa de inflação anual IGP-DI - 1986-1993) .....	85
Gráfico 8 - Evolução do saldo em transações correntes, balança comercial e de serviços e rendas -1981-1999.....	90
Gráfico 9 - Composição da dívida líquida brasileira por origem dos recursos – 1981-2005 .....	92
Gráfico 10 - Composição da dívida líquida brasileira por esfera de governo -1992- 1999 .....	93
Gráfico 11- Taxa de juros SELIC e estoque de reservas internacionais - jan/94 - nov/99.....	94
Gráfico 12 - Efeito dos planos econômicos sobre a Taxa de inflação IGP-DI - jan/85-ago/99 .....	96
Gráfico 13 - Resultado primário por esfera de governo- 1990-2010 .....	116
Gráfico 14 - Evolução da Dívida Interna do governo federal, estados e municípios - 2000-2010 ....	120
Gráfico 15 - Variação anual do FPM dos municípios alagoanos - 2001-2010 .....	124
Gráfico 16 - Razão despesa com pessoal e investimentos - 2000-2010.....	128
Gráfico 17 - Variação percentual da Receita Corrente líquida e das despesas com pessoal dos municípios alagoanos - 2000-2010 .....	131
Gráfico 18 - Razão serviço da dívida/RCL.- 2000-2010.....	135
Gráfico 19 - Percentual de municípios alagoanos com desequilíbrios fiscais 2000-2010 .....	137

## LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

AMF - Anexo de Metas Fiscais  
BACEN - Banco Central do Brasil  
BEA - *Budget Enforcement Act*  
BM - Banco Mundial  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CF - Constituição Federal  
CNM - Confederação Nacional dos Municípios  
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CTB - Carga Tributária Bruta  
DCL - Dívida Consolidada Líquida  
DLSP - Dívida Líquida do Setor Público  
DP - Despesa com Pessoal  
EUA - Estados Unidos da América  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FINBRA - Finanças do Brasil  
FIPE - Federação Instituto de Pesquisas Econômicas  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FRA - *Fiscal Responsibility Act*  
FSE - Fundo Social de Emergência  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICM - Imposto de Circulação de Mercadorias  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IGP-DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna  
II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento  
IPCA - Índice de Preço ao Consumidor Amplo  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
IR - Imposto de Renda  
ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ISTR - Imposto Especial sobre Transportes Rodoviários  
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis  
ITCD - Imposto sobre Heranças e Doações  
IUCL - Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes  
IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações  
LC - Lei Complementar  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
NFSP - Necessidades de Financiamento do Setor Público  
PAI - Programa de Ação Imediata

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

PEF - Programa de Estabilidade Fiscal

PIB - Produto Interno Bruto

PNB - Produto Nacional Bruto

PND - Plano Nacional de Desestatização

PPA - Plano Plurianual

PROER - Programa de Estímulo à reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro

PROES - Programa Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

RCL - Receita Corrente Líquida

RGF - Relatório de gestão Fiscal

RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

URV - Unidade de Referência do Valor

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
Formulação do problema .....	15
Objetivo geral .....	16
Objetivos específicos .....	16
Hipóteses .....	17
Justificativa e relevância da pesquisa .....	17
Delimitação da Pesquisa .....	19
Metodologia .....	19
Estrutura .....	21
<b>1 VISÕES E CONTROVÉRSIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA</b> .....	23
<b>1.1 A VISÃO CLÁSSICA DO ESTADO IMPRODUTIVO</b> .....	23
<b>1.2 O MARGINALISMO NEOCLÁSSICO</b> .....	27
<b>1.3 AS FALHAS DE MERCADO</b> .....	29
<b>1.4 O WELFARE STATE KEYNESIANO</b> .....	30
<b>1.5 AS FUNÇÕES DO ESTADO</b> .....	34
<b>1.6 OS MONETARISTAS, OS NOVO-CLÁSSICOS E AS EXPECTATIVAS RACIONAIS, O RETORNO DA ORTODOXIA</b> .....	35
<b>2 O FEDERALISMO FISCAL E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS</b> .....	38
<b>2.1 BREVE INTRODUÇÃO SOBRE O FEDERALISMO</b> .....	38
<b>2.2 O FEDERALISMO COOPERATIVO</b> .....	39
<b>2.3 O FEDERALISMO FISCAL COMPETITIVO DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA (<i>PUBLIC CHOICE THEORY</i>)</b> .....	41
<b>2.4 O FEDERALISMO FISCAL NA TEORIA NEOINSTITUCIONALISTA</b> .....	43
<b>2.5 FEDERALISMO NO BRASIL E O CONTEXTO HISTÓRICO RECENTE</b> .....	46
2.5.1 A república velha e o federalismo fiscal brasileiro (1891-1930) .....	46
2.5.2 O federalismo fiscal brasileiro no Estado Novo (1930-1946) .....	47
2.5.3 O federalismo fiscal brasileiro no período liberal (1946-1964) .....	47
2.5.4 O regime militar e o federalismo fiscal no Brasil (1964-1985) .....	49
<b>2.6 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, SEUS EFEITOS SOBRE A ESFERA MUNICIPAL</b> .....	51
<b>2.7 O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	57
<b>3 AS FINANÇAS PÚBLICAS E O CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO ANTERIOR À IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	67
<b>3.1 A CRISE DA DÍVIDA E A PRIMEIRA DÉCADA PERDIDA</b> .....	67
3.1.1 1980/1984 - A ruptura do financiamento externo, a crise da dívida e os últimos anos do regime militar .....	67
3.1.2 O período dos Planos de combate à inflação: 1985/1989 .....	74
<b>3.2 A DÉCADA DE 1990: UMA NOVA DÉCADA PERDIDA</b> .....	79
3.2.1 O ajuste forçado das contas públicas (1990-1993) .....	79
3.2.2 A implantação do Plano Real e a estabilidade econômica (1994-1998) .....	86
<b>3.3 O AMBIENTE DE CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL: BREVE PRÊAMBULO</b> .....	98

<b>4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA .....</b>	<b>102</b>
<b>4.1 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS QUE INFLUENCIARAM A IMPLANTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, A LRF BRASILEIRA .....</b>	<b>102</b>
4.1.1 Estados Unidos: o <i>Budget Enforcement Act</i> (1990) .....	102
4.1.2 União Europeia: O tratado de Maastricht (1992) .....	103
4.1.3 Nova Zelândia: <i>Fiscal Responsibility Act</i> (1994).....	104
<b>4.2 FUNDAMENTAÇÃO, OBJETIVO E ABRANGÊNCIA DA LRF BRASILEIRA .....</b>	<b>104</b>
<b>4.3 O PLANEJAMENTO NA LRF BRASILEIRA .....</b>	<b>106</b>
4.3.1 O Plano Plurianual (PPA).....	106
4.3.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .....	106
4.3.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) .....	107
4.3.4 Execução orçamentária e cumprimento das metas .....	107
<b>4.4 A RECEITA PÚBLICA E A LRF .....</b>	<b>108</b>
4.4.1 A previsão e arrecadação da receita .....	108
4.4.2 A renúncia de receita .....	109
<b>4.5 A DESPESA PÚBLICA E A LRF .....</b>	<b>109</b>
4.5.1 A geração da despesa.....	109
4.5.2- As despesas e os limites com pessoal.....	110
<b>4.6 AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA LRF .....</b>	<b>111</b>
<b>4.7 DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO .....</b>	<b>112</b>
4.7.1 As operações de crédito .....	113
<b>4.8 A TRANSPARÊNCIA, O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO NA LRF.....</b>	<b>113</b>
<b>5 AS FINANÇAS PÚBLICAS APÓS A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA .....</b>	<b>115</b>
<b>5.1 AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL APÓS A IMPLANTAÇÃO DA LRF .....</b>	<b>115</b>
<b>5.2 AS FINANÇAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS APÓS A IMPLANTAÇÃO DA LRF .....</b>	<b>121</b>
5.2.1 Desempenho e evolução das receitas públicas dos municípios alagoanos.....	121
5.2.2 Desempenho e evolução das despesas públicas dos municípios .....	126
<b>5.3 ANÁLISE DOS INDICADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS.....</b>	<b>128</b>
5.3.1 O controle das despesas com pessoal .....	129
5.3.2 A dívida consolidada líquida .....	133
5.3.3 O equilíbrio das contas públicas dos municípios alagoanos .....	135
<b>5.4 ASPECTOS POSITIVOS E CRÍTICOS DA LRF .....</b>	<b>138</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>142</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>148</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>156</b>



## INTRODUÇÃO

Historicamente, os municípios brasileiros sempre buscaram uma maior autonomia financeira em relação ao poder central. Tal conquista começou a ser vislumbrada a partir da segunda metade da década de 1980, principalmente em decorrência do processo de redemocratização do país, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988. Nesta Carta Magna, os municípios foram definitivamente considerados entes federados e autônomos, condição que lhes possibilitou ter uma maior participação na distribuição dos recursos arrecadados.

Tais ganhos obtidos pelos municípios foram considerados perdas do governo federal e dos estados, visão que fez com que essas esferas passassem a transferir, de forma desordenada e não planejada, à esfera municipal uma série de atribuições em áreas estratégicas como educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social.

Esse processo foi fortemente ampliado na década de 1990 para atender aos fundamentos neoliberais do Consenso de Washington<sup>1</sup> regidos pela escola novo-clássica das expectativas racionais. Tais fundamentos passaram a modificar não apenas o papel do Estado na economia, como também as relações federativas existentes entre as esferas de governo. Essas modificações visavam criar um Estado que garantisse os retornos do capital financeiro e a eficiência do mercado.

O enquadramento definitivo do Brasil nesse novo modelo ocorreu após a implantação do Plano Real em 1994. A necessidade de sustentação do Plano fez com que o governo brasileiro ficasse refém dos credores externos e optasse por uma política econômica que combinava juros altos, câmbio valorizado e um forte ajuste fiscal do setor público. Essa política extremamente restritiva teve efeitos negativos significativos no crescimento econômico e social do país e sobre as finanças públicas de todas as esferas de governo, mas, principalmente, sobre os estados e os municípios brasileiros.

As dificuldades apresentadas pelas esferas subnacionais foram refletidas em desequilíbrios fiscais que, segundo a corrente hegemônica, afetavam o equilíbrio macroeconômico do país. Nessa época, o debate econômico era dominado pela visão de que tais governos eram irresponsáveis e seus déficits anulavam todo o esforço do poder central, devendo as relações federativas serem modificadas para fortalecer o governo federal.

---

<sup>1</sup> Ver Batista (1994).

Foi a partir de então que surgiram de forma mais contundente no país as leis regulatórias das finanças públicas, sendo a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a que teve maior impacto sobre as finanças dos municípios brasileiros. Com a implantação da LRF no ano 2000, os municípios tiveram que buscar formas de se adequarem às limitações regulatórias impostas pela referida Lei e de realizar concomitantemente suas atividades.

### **Formulação do problema**

A Constituição de 1988 atribuiu aos municípios brasileiros uma condição de ente federado e autônomo, da mesma forma que o governo federal e os estados. Se por um lado essa Carta Magna atribuiu à esfera municipal uma parcela maior do bolo tributário, por outro, conjuntamente com as legislações complementares que surgiram, designou uma série de novas atribuições a essa esfera de governo, principalmente as sociais.

Foi justamente na área social que ocorreu, após o processo de redemocratização do país, um aumento significativo das demandas por serviços e bens públicos. Parte significativa foi assumida de forma forçada pelos municípios brasileiros, passando estes a terem uma função fundamental na busca pela melhoria da qualidade de vida da população.

Todavia, o atendimento de tais demandas gerou um aumento nas despesas públicas superior ao volume de recursos disponíveis para o seu financiamento, gerando desequilíbrios fiscais que foram, de certa forma, “mascarados” até 1993, em decorrência da realidade inflacionária do país.

Entretanto, com a estabilidade monetária promovida pelo Plano Real (1994), ficaram latentes as dificuldades fiscais enfrentadas pelos municípios brasileiros. Parte delas decorreu da irresponsabilidade dos gestores públicos e parcela significativa das mesmas foi gerada pela própria estrutura do Plano de estabilização, cuja consolidação passou a exigir um maior controle do governo federal sobre os governos subnacionais, visando a eliminação dos déficits fiscais e a redução do endividamento público.

Apesar de esse controle ter se tornado mais evidente com a Lei nº 9496/97, que regulamentou o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira do setor público, foi a LRF que institucionalizou o mesmo. Além de tratar de questões relativas ao planejamento, transparência e controle das contas públicas, a LRF, na busca de garantir o equilíbrio fiscal estabeleceu uma série de limitações de gastos dos estados e dos municípios brasileiros,

principalmente os gastos com pessoal e nível de endividamento líquido. A LRF impôs ainda uma série de restrições e penalizações nos campos político e criminal aos gestores que não respeitarem os limites e regras estabelecidos.

Dessa forma, a questão que se pretende responder nesta pesquisa é a seguinte: as finanças dos municípios alagoanos se adequaram aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante às despesas com pessoal e à dívida consolidada líquida, garantindo o equilíbrio fiscal das contas públicas no período de 2000 a 2010?

### **Objetivo geral**

Portanto, conforme nossa pergunta de partida, formulamos o objetivo geral como segue: Analisar se os municípios alagoanos estão cumprindo os limites impostos pela LRF, em relação à execução das despesas com pessoal e o controle da dívida consolidada líquida, garantindo o equilíbrio fiscal das contas públicas no período 2000 a 2010.

### **Objetivos específicos**

- 1 – Contextualizar a estrutura federativa brasileira;
- 2 – Descrever e analisar criticamente o cenário econômico brasileiro em que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi implantada;
- 3 - Analisar a evolução da relação Despesa com Pessoal (DP)/Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios alagoanos em razão dos limites impostos pela LRF no período de 2000 a 2010;
- 4 - Analisar a evolução da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL)/RCL dos municípios alagoanos em razão dos limites impostos pela LRF no período de 2000 a 2010;
- 5 – Analisar a situação *ex-post* a implantação da LRF, para averiguar se os municípios alagoanos conseguiram resultados fiscais equilibrados;
- 6 - Identificar se a LRF foi capaz de impedir a evolução das despesas municipais, principalmente com gastos correntes, favorecendo os investimentos públicos;
- 7 - Levantar aspectos positivos e negativos da adoção da LRF do ponto de vista da gestão das finanças públicas dos municípios alagoanos;

## **Hipóteses**

Diante do problema exposto neste estudo e visando uma melhor orientação do processo de investigação do mesmo, adotaremos as seguintes hipóteses:

H1: Os municípios alagoanos estão cumprindo os limites impostos pela LRF em relação à execução das despesas com pessoal e o controle da dívida consolidada líquida.

H2: A LRF não permitiu a redução da participação das despesas com pessoal no total das despesas públicas dos municípios de Alagoas.

H3: A participação das despesas correntes nos gastos totais dos municípios alagoanos aumentou no período de vigência da LRF, enquanto que a participação dos investimentos públicos foi reduzida.

H4: A limitação dos gastos com pessoal e encargos não garantiu o equilíbrio fiscal das contas públicas dos municípios alagoanos.

H5: A participação das receitas de transferências correntes na RCL dos municípios alagoanos diminuiu durante a vigência da LRF.

## **Justificativa e relevância da pesquisa**

Os municípios brasileiros representam a esfera de governo que está mais próxima da população, de seus problemas e conseqüentemente das possíveis soluções dos mesmos. Por essa razão, eles respondem diretamente pela maior parcela das demandas por serviços e bens públicos. Sistemáticamente, a esfera municipal assumiu atividades que anteriormente eram de responsabilidade dos estados e principalmente do governo federal, fazendo com que sua participação e importância no setor público aumentassem de forma significativa, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988.

A partir daquele período os municípios passaram a ter uma importância singular na estrutura federativa e na execução das políticas públicas do país, fazendo com que a melhoria da qualidade de vida da população passasse a depender cada vez mais das ações dos governos locais (MATIAS; CAMPELLO, 2000). Foi dentro desse contexto que a Carta Magna de 1988 realizou uma redistribuição das receitas públicas que favoreceu os municípios em detrimento dos estados e mais fortemente do governo federal.

Todavia, a maior participação da esfera municipal no bolo tributário foi acompanhada de uma elevação de suas responsabilidades provocada pela municipalização de diversos serviços públicos, pelo aumento da demanda de tais serviços após o processo de

redemocratização do país e, principalmente, pela transferência de atividades do governo federal para os governos locais.

Além disso, a partir da década de 1990, o governo federal iniciou um processo de recentralização fiscal<sup>2</sup> e intensificação da descentralização de políticas públicas, direcionando boa parte de sua execução para os municípios brasileiros, que dessa forma tiveram que assumir uma parcela ainda maior de responsabilidades e encargos.

Tal cenário ocasionou forte pressão sobre as finanças públicas municipais, principalmente pela escassez de recursos próprios apresentada pela maioria dos municípios. Isso fez com que os governos locais, especialmente os pequenos municípios, ficassem extremamente dependentes dos recursos transferidos dos estados e fundamentalmente do governo federal.

Foi essa condição que possibilitou ao governo federal realizar um maior controle sobre as finanças municipais, situação que afetou negativamente o pacto federativo instalado no país em 1988. O controle fiscal das esferas subnacionais foi adotado por diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, tornando-se um tema de extrema importância para o estudo das finanças públicas.

Conforme apontam Matias e Campello (2000), no Brasil os estudos sobre tais questões são geralmente direcionados para as esferas federal e estadual, existindo certa escassez de pesquisas sobre a esfera municipal. Destacam-se neste campo os trabalhos realizados por Giuberti (2005), Menezes (2005), Fioravante et al (2006), Bertassi (2008), Corbari (2008) e Chieza (2008). Assim, ao estudarmos os efeitos da LRF sobre as finanças públicas dos municípios alagoanos, este trabalho se torna relevante por buscar reduzir essa carência de pesquisas sobre o tema na esfera municipal.

Para Péricles de Carvalho (2010), tal lacuna é ainda maior quando o objeto de estudo se torna o estado de Alagoas. Significativa parcela dos trabalhos existentes sobre o estado foram produzidos por órgãos federais. Dessa forma, a presente pesquisa tenta contribuir para o preenchimento parcial dessa lacuna, aumentando o referencial teórico e empírico sobre a economia do setor público municipal do estado de Alagoas.

---

<sup>2</sup> Esse processo foi mais percebido com a centralização e controle das contribuições sociais.

## **Delimitação da Pesquisa**

Conforme Marconi e Lakatos (2001, p. 102), é fundamental estabelecer a delimitação de uma pesquisa, seja no tocante à questão geográfica como em relação à temporal. Nesse caso o presente trabalho está direcionado ao estudo das finanças públicas dos municípios alagoanos no período de 2000 a 2010, analisando o cumprimento e os impactos dos limites estabelecidos pela LRF relativos às despesas com pessoal e à dívida consolidada líquida. Vale destacar que o período tratado nesta pesquisa abrange todos os anos de vigência da Lei Complementar 101/2000, cujos dados estão consolidados e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

## **Metodologia**

Trabalhos científicos necessitam adotar uma metodologia que possibilite o alcance dos objetivos estabelecidos. Quanto aos meios de investigação, esta dissertação se classifica como uma pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias por utilizar bibliografia publicada sobre o tema e que possibilita a análise dos resultados produzidos com os materiais disponíveis (MARCONI; LAKATOS, 2001, p. 44). Neste trabalho, a pesquisa bibliográfica realizada contribuiu para a formação de uma relevante base teórica que fundamentou o estudo.

Para o alcance dos resultados, foram utilizadas técnicas de pesquisa quantitativa, tratando as informações coletadas com estatística básica. A análise estatística possibilitou o refinamento da base bruta dos dados que forma o objeto da pesquisa, auxiliando na qualificação e delimitação do alcance das conclusões (BORBA et al, 2004, p. 75).

De acordo com os resultados, esta dissertação se enquadra como uma pesquisa aplicada, por ter como objeto o estudo da própria realidade (BORBA et al, 2004, p. 82). Portanto, ao analisar as finanças públicas dos municípios alagoanos no tocante ao cumprimento dos limites impostos pela LRF, a pesquisa tratou de um problema real e concreto de interesse coletivo.

O estado de Alagoas possui 102 municípios. Todavia, visando evitar discrepâncias estatísticas, foi selecionada uma amostra com os 72 municípios que possuíam informações disponíveis no banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para todos os anos do período de 2000 a 2010. A amostra selecionada possui

significativa representatividade da população, pois engloba 90% de todo o Produto Interno Bruto (PIB) de Alagoas e 83,16% dos habitantes do estado<sup>3</sup>.

A amostra de 72 municípios foi agrupada por faixas populacionais, conforme estabelecido na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/2009) do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). Esse agrupamento permite observar se houve diferença nos impactos provocados pela implantação da LRF, visto que esta adotou limites universais e homogêneos para todos os municípios do Brasil<sup>4</sup>.

A amostra foi estratificada em grupos da seguinte forma: Grupo-1: municípios com população até 5.000 habitantes; Grupo-2: municípios com população entre 5.001 a 20.000 habitantes; Grupo-3: municípios com população entre 20.001 a 100.000 habitantes; Grupo-4: municípios com população entre 100.001 a 500.000 habitantes; Grupo-5: municípios com população superior a 500.000 habitantes.

A verificação do impacto da implantação da LRF nas finanças dos municípios alagoanos foi realizada por meio de análise estatística descritiva, tendo como base os indicadores apresentados no Quadro 1.

**Quadro 1-** Indicadores de avaliação do impacto da LRF nas finanças municipais

Indicador	Descrição	Metodologia de cálculo	Comportamento esperado
Índice de Dependência (ID)	Mede o grau de dependência do município em relação aos recursos de outras esferas de governo.	$ID = \frac{Transf. \text{ Fed.}}{Rec. \text{ C. Trib.}} - 1$	Redução
Índice de Receita tributária (Irt)	Mede o grau de participação das receitas tributárias na receita total.	$Irt = \frac{Rec. \text{ Tribu.}}{Rec. \text{ Total}} - 1$	Aumento
Índice de pessoal (IP)	Mede o grau de comprometimento da RCL com as despesas com pessoal.	$IP = \frac{Pess. \text{ Total}}{RCL} - 1$	≤60%
Índice de endividamento (Iend)	Mede a capacidade do município honrar sua dívida.	$Iend = \frac{Dívida \text{ Total}}{RCL} - 1$	≤120%
Índice de pessoal total (Ipt)	Mede o impacto do gasto total com pessoal na despesa total do municio.	$Ipt = \frac{Pess. \text{ Total}}{Desp. \text{ Total}} - 1$	Aumento

<sup>3</sup> Tendo como base o ano de 2009.

<sup>4</sup> Vale destacar que a quantidade de habitantes interfere diretamente no volume dos serviços públicos ofertados e na capacidade do município de arrecadar tributos e consequentemente aumentar sua base de arrecadação sendo a elevação das receitas próprias um dos pontos principais da LRF.

Indicador	Descrição	Metodologia de cálculo	Comportamento esperado
Índice de Investimentos (Iinv)	Mede o impacto do gasto total com investimentos na despesa total.	$I_{inv} = \frac{\text{Investimentos}}{\text{Despesas}}$	Redução
Indicador	Descrição	Metodologia de cálculo	Comportamento esperado
Índice de gastos correntes	Mede o peso dos gastos com a manutenção da máquina pública sobre o total dos gastos do município.	$I_{deor} = \frac{\text{Despesas Correntes}}{\text{Despesas Totais}}$	Aumento
Índice de pessoal sobre os gastos correntes (Ipecor)	Mede o peso dos gastos com pessoal na manutenção da máquina pública.	$I_{pecor} = \frac{\text{Pessoal}}{\text{Despesas Correntes}}$	Aumento
Índice de resultado fiscal. (Irf)	Apura se o município esta executando um orçamento equilibrado.	$I_{rf} = \frac{\text{Despesas Amortizadas}}{\text{Receitas Totais}}$	> 100%
Índice Pessoal Investimento (Ipeinv)	Mede a relação entre as despesas com pessoal e os gastos com investimentos.	$I_{peinv} = \frac{\text{Pessoal}}{\text{Investimentos}}$	Aumento

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Complementar 101/2000.

## Estrutura

A presente dissertação está estruturada em cinco capítulos. Inicialmente, na parte introdutória, trataremos de realizar um panorama geral da pesquisa, a contextualização do tema, o problema investigado, os objetivos do estudo, as hipóteses adotadas, a justificativa e relevância da pesquisa, a delimitação do tema, finalizando com a metodologia utilizada no trabalho.

O primeiro capítulo traz um debate teórico sobre o papel do Estado na economia, abordando a visão clássica, neoclássica, keynesiana, monetarista e novo-clássica. Tais escolas fundamentaram tanto as transformações, quanto os modelos que o Estado deveria adotar institucionalmente, modelos estes que ocasionaram significativos impactos no estudo das finanças públicas e nas relações federativas.

O segundo capítulo trata da questão do federalismo fiscal e os municípios brasileiros. Essa parte do trabalho apresenta, além de uma contextualização histórica e teórica, a evolução do federalismo fiscal no Brasil, desde a primeira república até o período pós Constituição de 1988.

No terceiro capítulo, é feita uma contextualização do cenário econômico e das finanças públicas no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, períodos nos quais houve um



aprofundamento da redefinição do papel do Estado na economia em escala global, situação que afetou consideravelmente as contas públicas e o modelo federativo estabelecido na Constituição de 1988, principalmente em função da intensificação do controle das finanças dos governos subnacionais que desencadeou a criação da LRF.

As principais fundamentações, características e diretrizes da LRF são tratadas no quarto capítulo deste trabalho, em que são explicitados não apenas o caráter normativo da Lei como também suas origens, bases, e principais fundamentos que afetam as finanças municipais.

No quinto capítulo, é realizada uma análise das finanças públicas após a implantação da LRF. Inicialmente, é apresentado o cenário nacional e, posteriormente, a situação dos municípios do estado de Alagoas. Constam ainda neste capítulo os pontos positivos e uma análise crítica da LRF. Na última parte, estão as respectivas conclusões a que se chegou nesta pesquisa por meio dos resultados e da análise dos dados.

## 1 VISÕES E CONTROVÉRSIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

Neste capítulo, trataremos um retrospecto histórico das principais escolas econômicas que contribuíram para a formulação e modificação do debate sobre a questão da participação do Estado na economia<sup>5</sup>. Sendo assim, analisar as transformações históricas vivenciadas pelo papel do Estado no sistema econômico é um bom começo para compreendermos o surgimento de mecanismos reguladores da atuação governamental, como as leis disciplinadoras das finanças públicas, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

### 1.1 A VISÃO CLÁSSICA DO ESTADO IMPRODUTIVO

A escola clássica considerava a intervenção do Estado na economia desnecessária e prejudicial, pois os mecanismos de mercado funcionando livremente seriam capazes de corrigir todas as perturbações verificadas no sistema econômico, configurando assim o regime do *laissez-faire*. Segundo essa escola, a economia era governada por leis naturais capazes de garantir sua eficiência sem a necessidade de agentes exógenos<sup>6</sup>.

Adam Smith foi o primeiro economista clássico a formular um pensamento contra a intervenção estatal na economia. Sua obra clássica *A Riqueza das Nações* (1776) iniciou de forma mais ampla e elaborada as discussões sobre o papel do Estado na economia (SANTOS 2001). Para Smith, a eficiência do sistema econômico era obtida por meio da livre ação do mercado, configurando assim a imagem clássica da mão invisível<sup>7</sup>. Ainda, segundo Smith, os governos eram esbanjadores e ineficientes, realizando sempre despesas improdutivas que desviavam o capital de sua utilização correta e provocavam efeitos negativos na atividade econômica.

Os impactos negativos seriam minimizados com a limitação das funções do Estado, que deveriam ser direcionadas à defesa nacional, à justiça e ao sustento de instituições e obras

---

<sup>5</sup> A discussão sobre a necessidade de intervenção estatal no sistema econômico não é um tema recente. Gastaldi, (2005, p. 34-37) ao analisar as atividades econômicas nos denominados tempos bíblicos, já apontava características que nos permite identificar conflitos sobre a necessidade ou não da existência de um soberano ou de um governo.

<sup>6</sup> Os possíveis desequilíbrios eram corrigidos automaticamente e a economia reconduzida para sua trajetória natural de pleno emprego.

<sup>7</sup> O livre funcionamento do mercado levaria o sistema econômico de forma automática ao ponto natural de equilíbrio.

públicas. Tais limitações garantiriam a execução de um orçamento equilibrado<sup>8</sup>, evitando o endividamento público e, conseqüentemente, o empobrecimento da nação, visto que a mera possibilidade de contrair dívidas causava nos governos um desinteresse pela formação de uma poupança pública. Nas palavras de Smith:

[...] As grandes nações nunca empobrecem devido ao esbanjamento ou à imprudência de particulares, embora empobreçam às vezes em consequência do esbanjamento e da imprudência cometidos pela administração. Toda ou quase toda a renda pública é empregada, na maioria dos países, em manter cidadãos improdutivos (SMITH, 1983, p. 338).

A restrição ao Estado era tão forte que mesmo uma participação mínima estaria condicionada à obediência de certos princípios, como o fato da administração ser feita pelo poder local ou provincial, e que a produção estatal gerasse uma receita necessária para cobrir seus custos, a fim de não onerar a receita geral do país<sup>9</sup> (SANTOS, 2001). Fundamentalmente, deveria o Estado, por meio de sua autoridade política, garantir os direitos da propriedade privada e o livre e perfeito funcionamento do mercado.

Uma defesa mais contundente da propriedade privada foi realizada por Jean-Baptiste Say, em sua obra *Tratado de Economia Política* (1983). Em relação ao Estado, mesmo considerando que os gastos públicos representavam as necessidades sociais dos indivíduos, o referido autor, seguindo a mesma visão de Smith, considerou as despesas públicas tão improdutivas que chegavam a representar uma verdadeira destruição de valores e da riqueza nacional. A inovação de Say em relação a Smith consistiu em considerar na análise das despesas públicas a racionalidade dos gastos através do princípio do custo e benefício, e por contextualizá-las em sua lei dos mercados<sup>10</sup> (SANTOS, 2001, p. 38).

Nesse sentido, os investimentos em escolas que ensinassem gratuitamente a ler, escrever e a contar produziriam maiores benefícios à sociedade, pois com tais conhecimentos

---

<sup>8</sup> A busca por um equilíbrio orçamentário decorria da visão de que a dívida pública não impulsionava o emprego, a produção e o capital, muito pelo contrário, esta causaria apenas sacrifícios ao processo de acumulação do capital.

<sup>9</sup> Segundo Santos (2001, p. 33), esses princípios são alguns dos pilares da teoria econômica ortodoxa contemporânea. No terceiro capítulo deste trabalho, veremos que tais princípios estão presentes na concepção dos modelos de federalismo fiscal adotados pelo Brasil nas décadas de 1980 e 1990.

<sup>10</sup> Segundo a lei dos mercados, toda produção sempre terá uma demanda de igual valor. Nesse contexto, a despesa pública caracteriza um mecanismo de compensação, devendo o gasto ser alocado de acordo com o seu mérito, definido com base no grau de carência dos indivíduos.

os indivíduos realizariam melhor o seu ofício, possibilitando a nação sair da barbárie, conforme aponta Say<sup>11</sup>:

Um operário obtuso jamais compreenderá como o respeito à propriedade privada favorece a prosperidade pública nem por que ele próprio tem maior interesse nessa prosperidade do que o homem rico. *Certo grau de instrução, um pouco de leitura, alguma reflexões durante seu trabalho bastariam para fazê-lo atingir essa ordem de ideias, o tornado mais delicado em suas relações de pai, de esposo, de irmão e de cidadão* (SAY, 1983, p. 406-407).

As despesas públicas, por serem improdutivas, deveriam ser financiadas por impostos cobrados sobre o consumo privado improdutivo e não sobre o estoque de capital e a renda destinada à acumulação. Dessa forma, os tributos cobrados pelo governo representariam apenas uma parcela dos produtos da nação que passava dos particulares para o Estado, configurando um sacrifício, um valor perdido que não favorecia em nada o processo de reprodução do capital<sup>12</sup>.

Tais tributos, quando utilizados para o pagamento da dívida pública, representavam apenas uma simples extensão dos gastos improdutivos, com prejuízos sobre a produção das empresas, nível de emprego e renda sobre as gerações futuras<sup>13</sup>.

A questão da tributação e seus impactos foram tratados na principal obra de David Ricardo. Os tributos utilizados para financiar gastos improdutivos prejudicavam a acumulação natural do capital, a geração do lucro, os investimentos privados e conseqüentemente o crescimento econômico da nação<sup>14</sup>. Ao analisar a tributação, Ricardo (1982) observou ainda que quando essa incidia sobre as mercadorias provocava elevação dos preços; por sua vez, quando recaía sobre os salários, o impacto não era percebido na renda do trabalhador e sim sobre o lucro do capitalista<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Todavia a principal intenção na educação básica dos operários era garantir o respeito à propriedade privada. Uma educação superior, a pesquisa e as grandes descobertas deveriam ser praticadas por poucas academias e sociedades científicas ficando ainda sob responsabilidade destas a missão de conservar e ampliar os conhecimentos que aumentariam a felicidade da nação (SAY, 1983, p. 405-406).

<sup>12</sup> Atribui-se ainda aos impostos o efeito de retirar riqueza do contribuinte e transferi-la para o governo, reduzindo assim o nível de consumo do primeiro, a redução da demanda dos objetos que seriam consumidos, a produção e, por fim, a base tributável. Portanto, as perdas geradas atingem os contribuintes, o produtor e o próprio governo.

<sup>13</sup> O processo produtivo seria afetado pela elevação dos custos de produção causada por uma elevação da taxa de juros. Já em relação às gerações futuras, estas não seriam beneficiadas na mesma proporção que o montante dos empréstimos contraídos. Como os gastos geradores da dívida são considerados improdutivos, nada é acrescentado ao nível de riqueza existente no presente ou no futuro.

<sup>14</sup> Conforme destaca Musgrave (1973), Ricardo considera a despesa pública tão dispendiosa, que não havia a necessidade de uma discussão sobre as mesmas, sendo assim seu foco é direcionado à questão da tributação.

<sup>15</sup> Ricardo (1982, p. 278) considerava que a arrecadação de impostos diretos, ou seja, aqueles que incidem sobre a renda e a propriedade, contrariam o que ele considerava “o princípio de ouro” de Say: “o melhor de todos os

Um contraponto à visão de Smith, Say e Ricardo foram os estudos realizados por Thomas Robert Malthus, principalmente ao defender que a demanda efetiva era um dos fatores determinantes do crescimento econômico, contrariando a lei dos mercados de Say. Segundo Malthus (1983), a humanidade não necessariamente iria consumir tudo o que tiver a capacidade de produzir, ocasionando uma insuficiência de demanda que poderia gerar o fenômeno da superprodução. Seria diante desse fenômeno que o Estado seria convocado a intervir na economia e gerir os descompassos de comportamento da oferta e da demanda<sup>16</sup> (MORAES, 1998, p. 51).

Para Malthus (1983), o Estado deveria agir para ampliar os meios de consumo dos trabalhadores improdutivos<sup>17</sup>, utilizando-os principalmente no processo de expansão de obras públicas, financiadas pela arrecadação de tributos, ampliando o emprego e a renda da nação. Nas palavras do autor:

Mas se os industriais não têm vontade de consumir o suficiente, e se os trabalhadores não têm a capacidade de fazê-lo, e se a contribuição dos proprietários de terra não se mostra suficiente, o consumo necessário tem de ocorrer entre os trabalhadores improdutivos de Adam Smith (MALTHUS, 1983, p. 219).

Nesse sentido, os tributos arrecadados pelo governo representavam um mecanismo de distribuição de renda, não sendo um obstáculo à acumulação do capital, tendo ainda a capacidade de expandir o consumo e o emprego. Sendo assim, a dívida pública podia trabalhar como um instrumento impulsionador da atividade econômica e favorecer o bem-estar social<sup>18</sup> (MALTHUS, 1983).

A visão de Malthus foi repudiada por Jonh Stuat Mill (1833). Para este autor, a ação estatal era indesejada, devendo o Estado apenas realizar os serviços de interesse geral das pessoas e não rentáveis aos indivíduos de forma isolada, como estradas, estaleiros, hospitais e escolas, principalmente nas regiões mais pobres<sup>19</sup>.

---

planos financeiros consiste em gastar pouco e o melhor de todos os impostos é o que proporciona menos receita”.

<sup>16</sup> Porém, percebe-se a preocupação de Malthus para que tais intervenções só ocorram quando estritamente necessárias. Dessa forma, seus estudos podem ser interpretados como uma antecipação do debate que ocorreria com a teoria Keynesiana.

<sup>17</sup> Como trabalhadores improdutivos, Malthus considerava os prestadores de serviços pessoais, os não ligados às atividades produtivas e os mantidos pelo Estado para exercer as funções de governo (SANTOS, 2001, p. 54).

<sup>18</sup> Foram cruciais as implicações do princípio da demanda efetiva de Malthus sobre as finanças públicas, para desfazer mitos criados por Smith, Say e Ricardo, como o caráter danoso da intervenção estatal, a improdutividade dos gastos públicos e a tributação como obstáculo ao processo de acumulação. Muitas de suas ideias irão fertilizar as formulações Keynesianas (SANTOS, 2001, p. 54-59).

<sup>19</sup> Para Santos(2001), Mill tinha consciência de que o capitalismo sustentado pelo *laissez-faire* não iria dar conta de sua própria expansão. O grau de intervenção do Estado aumentaria não apenas nas regiões mais pobres, alcançaria também as regiões mais desenvolvidas.

Todavia, nessa época, o aumento da pobreza, evidenciado com o progresso industrial, começou a afetar os pressupostos do liberalismo clássico. Percebeu-se que o bem-estar individual não gerava o bem-estar da coletividade. Muito pelo contrário, o que se verificou foi uma elevação das desigualdades sociais. Foi diante desse cenário que as atribuições do Estado passaram a ser analisadas por uma nova ideologia, intitulada inicialmente de marginalista e posteriormente de neoclássica.

## 1.2 O MARGINALISMO NEOCLÁSSICO

Nas últimas décadas do século XIX, os estudos econômicos fundamentados no pensamento clássico de Smith e Ricardo passaram também a sofrer a influência de estudos sobre o princípio da utilidade marginal da escola neoclássica. Um dos principais representantes da escola neoclássica marginalista foi Léon Walras, que seguindo a visão clássica defendeu a intervenção mínima do Estado no sistema econômico<sup>20</sup>.

Para Walras (1983, p. 303), o Estado era a autoridade encarregada de manter a ordem, a segurança e de fazer justiça, sendo sua ação necessária apenas quando não se verificasse a livre concorrência, devendo o mesmo atuar para garantir o funcionamento do mercado e a manutenção do equilíbrio do sistema econômico.

Nesse contexto, o Estado não era visto como um empresário, mas como um agente que em muitos casos vendia seus produtos com perda ou até os fornecia de forma gratuita, visto que os produtos e serviços fornecidos pelo mesmo eram direcionados ao consumo coletivo e não ao individual (WALRAS, 1983). Nesse caso, as despesas públicas que atendiam às demandas coletivas poderiam ser financiadas pelos impostos, desde que estes recaíssem sobre os fundos de consumo e não sobre os de produção, conforme defendia a escola clássica.

A junção da teoria clássica e marginalista ocorreu de fato a partir dos estudos de Alfred Marshall (1842-1924). Segundo essa escola a ação governamental deveria evitar também o surgimento de monopólios e oligopólios, estruturas de mercado que poderiam afetar a concorrência perfeita no sistema econômico (OMAR, 2008, p. 215).

---

<sup>20</sup> Segundo esse autor, a ação governamental regulando ou agindo sobre os investimentos privados era desnecessária, pois a economia se autorregulava em virtude da dinâmica da livre concorrência e da perfeita alocação de todos os bens e recursos no mercado. As classes econômicas iriam operar de forma harmoniosa a fim de equilibrar a oferta e a demanda de bens e serviços, não havendo espaço para a ação estatal.

Todavia, Marshall (1982) defendeu uma ação estatal que buscasse garantir um bom salário às pessoas fisicamente, mentalmente ou moralmente incapazes. Nesse sentido, o governo deveria intervir a fim de garantir uma remuneração mínima aos trabalhadores, reduzindo a desigualdade de renda. Nas palavras do autor:

O mal a ser debelado é tão urgente que para ele devem ser preconizadas medidas rigorosas. O projeto de um salário mínimo fixado pela autoridade do Governo, abaixo do qual nenhum homem possa trabalhar, e de outro para a mulher, tem prendido a atenção dos estudiosos de algum tempo para cá. Se se pudesse tornar isso efetivo, seus benefícios seriam tão grandes que poderia ser aceito com satisfação (MARSHALL, 1982 b, p. 300).

A desigualdade de renda poderia ainda ser minimizada caso a educação pública garantida pelo Estado pudesse capacitar os filhos de trabalhadores não especializados para que estes realizassem tarefas mais elevadas no futuro: “para este fim o dinheiro público deve fluir livremente” (MARSHALL, 1982b, p. 302).

No tocante à dívida pública, Marshall não concordava que o governo criasse dívidas, mesmo que o endividamento visasse a construção de obras públicas, visto que esse poderia ocasionar impactos negativos no bem-estar da sociedade. Sobre esse aspecto, o autor defendia que os governos deveriam financiar tais obras através de poupança própria.

Para outro importante teórico da economia neoclássica, Arthur Cecil Pigou (1877-1959), o bem-estar econômico é apenas uma fração do bem-estar social total. Pigou considerou que nem todo mercado concorrente maximizava os níveis de produção e assim deixavam de garantir o bem-estar total da sociedade. Tais mercados eram afetados negativamente pelas chamadas externalidades. Segundo esse autor, caberia ao Estado atuar para minimizar os efeitos de tais externalidades, gerando despesas públicas limitadas e financiadas por meio de tributos que incidissem sobre o consumo, havendo dessa forma uma motivação para a geração da poupança privada<sup>21</sup>.

A teoria do bem-estar também foi objeto dos estudos de Vilfredo Pareto (1848-1923). Para ele, uma economia em concorrência perfeita, ao atingir o equilíbrio geral,

---

<sup>21</sup> Nesse caso, especificamente as pessoas de baixa renda seriam prejudicadas, visto que possuem uma maior necessidade de consumo e pouca capacidade de poupança. Na visão dos chamados tributaristas, corrente da qual Pigou fez parte, o preço dos serviços públicos deveria ser determinado pelo mercado e a despesa pública estaria vinculada à contribuição paga pelos indivíduos, figurando assim uma maior justiça tributária, ou princípio do benefício recebido. Uma discussão mais aprofundada sobre essa questão pode ser vista em Musgrave (1973, p. 90-103).

maximizava o bem-estar da sociedade, configurando o ótimo de Pareto<sup>22</sup>. Porém, a sustentação desse ponto de maximização começou a ser contestada com o surgimento de monopólios e oligopólios principalmente nos fins do século XIX. Ficava mais clara a necessidade de uma maior intervenção do Estado para corrigir o aparecimento de tais falhas de mercado, e o fato deste não mais operar em concorrência perfeita.

O entendimento das falhas de mercado são essências para a compreensão das modificações que ocorreram no pensamento econômico em relação ao papel do Estado na economia, estando a próxima seção deste trabalho direcionada à análise desses fatores.

### 1.3 AS FALHAS DE MERCADO

Na teoria neoclássica, os mecanismos de mercado, funcionando perfeitamente em ótimo de Pareto, seriam capazes de estabelecer o equilíbrio do sistema econômico sem qualquer intervenção exógena, principalmente a estatal. Porém, em determinadas situações, o mecanismo de mercado apresentava discrepâncias em relação ao modelo competitivo perfeito capaz de gerar a satisfação plena de todas as necessidades humanas<sup>23</sup>.

Musgrave (1973), ao analisar as necessidades humanas, identificou um conjunto delas tidas como públicas, que não poderiam ser atendidas em sua plenitude pelo mecanismo de mercado, visto que este apresentaria falhas ao não ser capaz de revelar o grau de preferência dos consumidores por bens e serviços com características de uma necessidade pública<sup>24</sup>. Neste trabalho, iremos considerar as falhas de mercado identificadas por Rezende (2001, p. 27-30) e Giambiagi e Além (2008, p. 04-09), sendo as mesmas:

(a)- Bens públicos: São bens não rivais, indivisíveis, cujo consumo por parte de um indivíduo não prejudica o consumo dos mesmos pelos demais membros da sociedade.

---

<sup>22</sup> O bem-estar máximo, disse Pareto, ocorre quando já não há mudanças capazes de deixar uma pessoa em melhor situação, sem deixar outras em situação pior. Isso implica que a sociedade não pode reorganizar a alocação de recursos ou a distribuição de bens e serviços de modo a ajudar uma pessoa sem prejudicar outra. (BRUE, 2006, p. 392).

<sup>23</sup> Rezende (2001) alerta como sendo pouco provável a existência no mundo real de mercados altamente competitivos e perfeitos como havia idealizado a teoria clássica e neoclássica. Logo, o mercado apresentaria falhas que para serem corrigidas seria necessária à intervenção estatal.

<sup>24</sup> O autor dividiu as necessidades públicas em dois grupos. No primeiro, estão as necessidades sociais que não podem ser atendidas pelo mercado, visto que não estão sujeitas a um pagamento via preço. No segundo, constam as necessidades meritórias (merenda escolar, subsídio para casas de baixo custo e a educação gratuita) que poderiam até determinado limite serem atendidas pelo mercado, porém ficaria sob a responsabilidade do Estado o atendimento da parcela complementar que garantiria o bem-estar social máximo.



(b)- Monopólios naturais: o estabelecimento de um monopólio decorre principalmente da existência de retornos crescentes de escala, paralelamente à observância de um mercado consumidor de grande magnitude para um determinado bem ou serviço.

(c)- Externalidades: tais falhas de mercado surgem quando a ação de um indivíduo causa impacto nos outros agentes do sistema econômico.

(d)- Mercados incompletos: esta falha de mercado ocorre principalmente quando o setor privado não deseja assumir determinados riscos, mesmo que o custo de produção do bem ou serviço a ser ofertado esteja abaixo do preço que os consumidores finais estariam motivados a pagar.

(e)- Informação assimétrica (falhas de informação): nem sempre os consumidores possuem as informações necessárias para tomar suas decisões na forma mais racional possível, ou seja, produtores e vendedores podem deter sob seu poder um nível de informação importante não compartilhada com os consumidores.

(f)- Ocorrência de desemprego e inflação: o sistema de mercado não teria condições de resolver problemas como o elevado índice de desemprego e inflação, o Estado deveria atuar por meio de políticas que buscassem manter o sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego com estabilidade de preços<sup>25</sup> (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

#### **1.4 O WELFARE STATE KEYNESIANO**

Para os clássicos, o Estado era um “mal” necessário ao sistema econômico, principalmente por realizar apenas gastos improdutivos que não contribuíam para a elevação da riqueza nacional. Essa visão se tornou hegemônica na maior parte do século XIX, sendo tal hegemonia mantida graças às revoluções industriais, à grande estabilidade monetária e aos grandes progressos científicos ocorridos nessa época. Tais fatores foram determinantes para a manutenção do crescimento econômico em várias nações do mundo capitalista (GIACOMONI, 2009).

No final do século XIX, esse quadro começou a se deteriorar, e a visão de que o mercado funcionava de forma eficiente como o único regulador do sistema econômico foi fortemente abalada. O elevado nível de crescimento econômico foi mantido ainda até boa

---

<sup>25</sup> Vale destacar que essa possibilidade de intervenção estatal se confronta com os pressupostos clássicos de que o mercado era soberano, e que todos os desequilíbrios seriam resolvidos automaticamente, conduzindo o sistema econômico a um equilíbrio geral de pleno emprego dos fatores de produção sem a necessidade de interferências externas.

parte da década de 1920, porém as crises vivenciadas pelo sistema capitalista, juntamente com os efeitos da primeira guerra mundial, passaram a provocar desequilíbrios no sistema econômico, desencadeando o que ficou conhecido como a grande depressão de 1930.

Para o *mainstream* do pensamento econômico, tais desequilíbrios eram temporários e seriam perfeitamente corrigidos pelo mecanismo de mercado, capaz de conduzir o sistema econômico de volta ao pleno emprego natural. Porém, autores como Pereira (2009) e Santos (2001) consideram que esse quadro determinou o abandono e o fim do *laissez-faire*.

Nota-se que a crise do período 1929-1933 demarca, a nosso juízo, a derrota final do *laissez-faire*. Isto abriu oportunidade para que o Estado reformulasse a base de sua atuação no contexto econômico: além de uma atuação normativa-administrativa passa a incorporar agora um papel mais importante: coadjuvante do setor privado no circuito da produção e da intermediação financeira. (SANTOS, 2001, p. 88).

A crise foi desencadeada com um nível de oferta agregada superior ao da demanda agregada, fazendo com que a produção e a decisão de investir dos empresários fossem fortemente reduzidas, afetando negativamente a riqueza das nações e elevando o nível de desemprego<sup>26</sup>. Foi diante desse cenário que John Maynard Keynes defendeu uma intervenção estatal que possibilitasse manter a demanda agregada a um nível satisfatório de sustentação de pleno emprego dos fatores de produção, motivando assim os empresários a reempregar os recursos ociosos e conseqüentemente reduzir o desemprego.

Na teoria Keynesiana, o volume de emprego determina a renda agregada, tendo por base o consumo e o investimento que compõem a demanda agregada. Dessa forma, o nível de emprego de uma economia passou a depender da propensão a consumir da sociedade e das expectativas futuras dos empresários, cujas decisões de investir dependiam da eficiência marginal do capital e da taxa monetária de juros. Portanto, em uma economia de mercado, eram as expectativas dos empresários sobre o comportamento da demanda que definiam o nível da atividade econômica<sup>27</sup>.

Numa situação de demanda insatisfatória, o governo poderia atuar sobre a mesma através de dois mecanismos: por meio da política monetária, realizando movimentos na taxa de juros que afetassem o preço dos ativos; ou por meio da política fiscal, utilizando de forma

---

<sup>26</sup> Conforme Oliveira (2009), os neoclássicos não previam essa situação, uma insuficiência de demanda agregada, logo as soluções que eles apresentavam não eram capazes de fornecer uma solução satisfatória para retirar as economias da crise instalada.

<sup>27</sup> Expectativas negativas sobre a demanda fazem com que os empresários reduzam o volume de produção e busquem ativos de maior liquidez, como a moeda, diminuindo o índice de emprego, renda e conseqüentemente de atividade da economia.

direta seus gastos, ou de forma indireta através da tributação sobre os agentes econômicos<sup>28</sup> (CARVALHO, 2008).

Para Keynes (1996), a utilização dos gastos públicos como mecanismo de atuação da política fiscal configurava uma ferramenta importante na administração da demanda agregada, visto que as despesas realizadas pelo governo se transformavam em renda para o fornecedor privado, gerando um considerável efeito multiplicador na economia. Esse efeito multiplicador era mais fortemente observável quando se realizavam despesas de investimento, principal variável para a determinação dos níveis de produção e de emprego.

O Estado deveria intervir sobre essa variável não apenas ampliando a oferta de recursos disponíveis para realização de novos investimentos, mas também por meio da realização de obras públicas, direcionadas ao bem-estar da sociedade (SANTOS 2001). Todavia, os investimentos governamentais não deveriam ocorrer de forma isolada aos investimentos do setor privado. Para ele, o primeiro poderia estimular a realização do segundo. Nas palavras de Keynes:

Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. (KEYNES, 1996, p. 322).

Essa possibilidade de socialização do investimento foi interpretada pelos críticos de Keynes como uma defesa do Estado socialista, no qual o governo controlava todos os fatores de produção. Todavia, Afonso (2010) e Carvalho (2008) consideraram que essa interpretação não representava corretamente a visão de Keynes. Tal interpretação equivocada sugeria ainda que uma política fiscal ativa no formato sugerido por Keynes representava uma influência lamentável sobre as políticas públicas, aumentando a participação do governo na economia e prejudicando o sistema de mercado<sup>29</sup> (TRUE apud CARVALHO, 2008, p. 21).

Vale destacar que na teoria keynesiana a ação do Estado na economia, por meio de uma política fiscal mais ativa, não deveria ocorrer apenas para reverter os efeitos de uma

---

<sup>28</sup> Dependendo do cenário econômico vivenciado, o governo também poderia decidir utilizar um mix das duas políticas, opção aliás mais comumente utilizada nas atuais economias de mercado. A política monetária teria melhores efeitos sobre a decisão de investir dos empresários, por ter impacto direto no mercado de ativos; já a política fiscal apresentaria resultados mais satisfatórios sobre o nível de despesas dos agentes, visto que a mesma afeta sua renda disponível impactando em seu nível de consumo.

<sup>29</sup> A política fiscal ativa defendida por Keynes tinha como base a existência de gastos públicos em níveis adequados e não de déficits públicos descontrolados. Esses gastos só deveriam ser elevados quando a demanda agregada precisasse ser estimulada para aumentar o nível de emprego (CARVALHO, 2008). A visão crítica criou um quase consenso de que a teoria keynesiana defendia a expansão dos gastos públicos de forma permanente e em qualquer situação e a utilização de déficits fiscais para garantir o crescimento econômico.

crise, mas também sua utilização poderia prevenir a ocorrência das mesmas. Nesse sentido, Keynes considerou que a tributação sobre os lucros de capital e sobre as heranças poderia funcionar como um mecanismo de distribuição de renda e aumento do consumo, melhorando as expectativas dos agentes privados em relação a novos investimentos. Porém, uma vez implantada a crise, o Estado seria o único agente capaz de reconduzir a economia ao nível de pleno emprego, principalmente pela elevação de seus gastos<sup>30</sup>.

Os críticos da política econômica de Keynes<sup>31</sup> consideravam ainda que a mesma fundamentava-se em geração de desequilíbrios orçamentários, contrariando um dos principais pressupostos clássicos. Todavia, Keynes (1996) reputou essa ideia ao propor a existência de dois orçamentos públicos: um corrente, que deveria estar sempre em equilíbrio ou apresentar superávit; e outro orçamento de capital, que seria acionado apenas quando a demanda agregada se distanciasse do pleno emprego. Este último seria mantido em equilíbrio a longo prazo, podendo existir períodos em que o mesmo apresentasse resultados deficitários, principalmente durante as crises econômicas<sup>32</sup>.

Num momento de crise as melhores opções para financiar uma política fiscal expansionista eram aquelas que menos causassem impactos negativos na demanda efetiva. Logo, um aumento da tributação não seria uma forma recomendada para tal fim, pois reduziria a renda disponível e conseqüentemente a propensão a consumir da sociedade afetando negativamente os investimentos.

Nota-se que a política fiscal defendida por Keynes não tinha nada de irresponsável. Ao contrário, o processo de intervenção estatal deveria ocorrer de forma planejada para não gerar desequilíbrios prejudiciais à economia, conforme defende Carvalho<sup>33</sup>:

---

<sup>30</sup> O mecanismo de elevação das despesas públicas nos momentos de crise teria uma eficiência tão significativa que Keynes defende o que os clássicos considerariam um gasto improdutivo, conforme destaca Afonso(2010): “Keynes reclamava o aumento do gasto público em qualquer formato, inclusive, para a ideia que se tornou clássica, de contratar desempregados para abrir e fechar buracos em vias públicas”. O autor chama atenção para o fato de Keynes considerar tal situação apenas quando não houver disponíveis outras possibilidades de atuação do Estado.

<sup>31</sup> Dentre os quais destacam-se Friedrich Hayek (1944) e Milton Friedman (1962).

<sup>32</sup> Para Carvalho (2008), o equilíbrio do orçamento corrente evitaria pressões sobre a demanda agregada quando a economia já estivesse em pleno emprego, ficando as ações anticíclicas realizadas por uma política fiscal que atuasse sobre a demanda agregada, direcionadas ao orçamento de capital que seria implementado conforme a conjuntura e não de forma permanente e descontrolada. A elevação dos gastos públicos, quando necessária, seria financiada em parte pela contrapartida gerada pelo aumento da receita de impostos e não da carga tributária, visto que a retomada do crescimento econômico geraria elevação da renda e, conseqüentemente, dos impostos arrecadados.

<sup>33</sup> Dessa forma, os déficits fiscais só eram considerados quando a economia não estivesse em nível de pleno emprego e fosse necessária a ação do Estado para promover a expansão econômica. Buscar o equilíbrio fiscal nos momentos em que a economia estivesse abaixo do nível de pleno emprego, por meio de aumento de impostos ou cortes de gastos públicos, poderia trazer efeitos desagradáveis e agravar ainda mais a crise.

De qualquer forma a política fiscal proposta por Keynes se desenhava em termos de gastos públicos e não de déficits fiscais. Estes eram instrumentos de último recurso, a serem utilizados se e quando os mecanismos mais adequados falhassem na sustentação da demanda agregada. (CARVALHO, 2008, p. 24).

A teoria Keynesiana, além de defender e alterar a forma de intervenção estatal na economia, atribuiu ao Estado funções que possibilitaram ao mesmo utilizar o gasto público como uma ferramenta de manutenção da demanda agregada em níveis de pleno emprego garantindo uma utilização máxima dos fatores de produção.

## 1.5 AS FUNÇÕES DO ESTADO

Conforme apresentado sumariamente neste trabalho, em determinadas situações o mercado já não conseguia atender todas as necessidades humanas, principalmente quando estas eram decorrentes de uma demanda por bens públicos ou semipúblicos. Para esses casos, o Estado deveria intervir na economia visando a correção de tais anomalias e possibilitando ao sistema econômico um funcionamento mais eficiente.

Nesse sentido, Musgrave (1973) estabeleceu três funções que o governo deveria desempenhar por meio da política fiscal, visando garantir o bem-estar da sociedade. Tais funções foram definidas, conforme segue abaixo:

(a)- Função alocativa: esta função busca ajustar de forma satisfatória a alocação de recursos feita pelo mercado, nos casos em que este não a realizar de forma eficiente. Caberia ao Estado garantir o fornecimento dos bens públicos, determinando as quantidades necessárias e o valor da contribuição de cada consumidor feita por meio da cobrança de impostos.

(b)- Função distributiva: nem sempre os fatores de produção e a renda nacional são distribuídos pelo mercado conforme a vontade da sociedade. Nesse sentido, é perfeitamente possível que algumas pessoas melhorem sua situação às custas da deterioração da situação de outras, contrariando o ótimo de Pareto. Diante dessa falha de mercado, o governo deve agir buscando garantir uma distribuição mais justa possível da renda e da riqueza nacional<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Conforme Musgrave (1973), apenas o setor público é capaz de desempenhar a função distributiva seja por meio da tributação ou das transferências. Outras formas de políticas redistributivas seriam a política do salário mínimo, os subsídios e a aplicação de uma legislação para um comércio justo. Giambiagi e Além (2008) destacam ainda o imposto de renda negativo praticado em países desenvolvidos como exemplo de transferência de renda das classes mais altas às classes de menor renda.

(c)- Função Estabilizadora: anteriormente à publicação da *Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda*, de Keynes (1936), defendia-se a tese de que o mercado tinha um mecanismo de autoajuste ao nível de pleno emprego da economia. Todavia, com a grande depressão dos anos de 1930, ficou demonstrado que o mercado por si só não tinha condições de garantir elevados níveis de emprego e crescimento econômico com estabilidade de preços.

Sobre esse aspecto, Musgrave (1973, p. 45) esclarece: “Uma economia livre, se descontrolada, tende a flutuações mais ou menos drásticas em preços e emprego; e, à parte das variações de duração relativamente curta, podem surgir desajustamentos do tipo secular, ocasionando desemprego e inflação”. Nesse sentido, em períodos recessivos, o governo deveria atuar por meio de uma política fiscal expansionista<sup>35</sup> e, na ocorrência de excesso de demanda com risco de aumento da inflação, a taxa de juros básica pode ser elevada a fim de frear a elevação do nível de consumo.

## **1.6 OS MONETARISTAS, OS NOVO-CLÁSSICOS E AS EXPECTATIVAS RACIONAIS, O RETORNO DA ORTODOXIA**

O período de domínio das teorias keynesianas ficou conhecido como os Anos Dourados da economia devido à combinação de consideráveis índices de crescimento econômico e baixas taxas de inflação verificados em boa parte do mundo capitalista. O instrumental analítico do modelo keynesiano era fundamentado no modelo IS-LM formulado por Jonh Hicks e Alvin Hansen. Em síntese, esse modelo era representado por duas curvas sobre dois eixos cartesianos, um representando a taxa de juros e o outro o produto real da economia<sup>36</sup>.

Porém, no final da década de 1960 e início dos anos de 1970, a economia mundial passou a apresentar um quadro que combinava altos níveis de inflação e desemprego,

---

<sup>35</sup> Na recessão, o governo poderia aumentar seus gastos em consumo ou investimentos ou reduzir impostos para aumentar a renda privada disponível, agindo de forma contrária no caso de excesso de demanda agregada. Além da política fiscal, o governo também poderia utilizar mecanismos da política monetária para aumentar ou reduzir a demanda agregada. Na recessão, uma redução na taxa de juros pode estimular os investimentos e o consumo, aumentando a demanda agregada.

<sup>36</sup> Os gastos reais estão representados pela curva IS, sendo que estes diminuem a proporção que a taxa de juros é elevada. Já o equilíbrio no mercado de moedas é representado pela curva LM. Sendo dados a oferta monetária e o nível de preços, aumentos na renda elevam a demanda por moeda, sendo necessária uma elevação da taxa de juros para reequilibrar a demanda e a oferta por moeda. O encontro dessas duas curvas representava o equilíbrio entre o setor real (IS) e monetário (LM). Diante de uma situação de recessão, o governo aumentaria suas despesas, deslocando a curva IS para cima, aumentando a renda por meio de uma política fiscal expansionista.

fenômeno que ficou conhecido como estagflação, contrariando os postulados da curva de Phillips original<sup>37</sup> e desencadeando um verdadeiro ataque à teoria keynesiana.

A primeira das correntes teóricas a levantar tal discussão foi a escola monetarista, liderada por Milton Friedman. Para os monetaristas, a política monetária e não a fiscal era o principal instrumento de política econômica e o seu objetivo principal deveria ser a estabilidade monetária, visto que a utilização da política fiscal sobre a economia resultou apenas na geração e elevação da dívida pública<sup>38</sup> (FRIEDMAN, 1968).

Os monetaristas, de uma forma geral, defendem alguns dos principais pressupostos neoclássicos como a existência de um mundo econômico regido pelas forças de mercado e a existência de desemprego apenas de caráter voluntário e ficcional. Para os monetaristas, a ação governamental teria sido um dos motivos do desempenho insatisfatório da economia norte-americana e dos países centrais ocorrido na década de 1970, motivando o avanço das críticas ao Keynesianismo numa roupagem ainda mais radical do que a monetarista.

Essa nova visão crítica foi destacada nos estudos desenvolvidos por Lucas (1972) e Sargent e Wallace (1975), que atacaram fortemente os pressupostos da teoria keynesiana, tendo como base possíveis falhas apresentadas pelo modelo IS-LM e pela curva de Phillips<sup>39</sup>, o que propiciou o surgimento da escola Novo-Clássica.

Segundo essa escola, a explicação para a crise vivenciada no capitalismo na década de 1970 e suas possíveis soluções deveriam ser encaradas a partir da hipótese das expectativas racionais<sup>40</sup>, do equilíbrio contínuo dos mercados e da oferta agregada. Com isso, asseguravam-se as condições de equilíbrio e de estabilidade do mercado livre, retornando à cena o tradicional equilíbrio Walrasiano (LUCAS; SARGENT, 1994).

Em relação às ações governamentais, os agentes são tão eficientes que conseguem alterar seu comportamento e reajustar suas posições às novas condições estabelecidas pelos

---

<sup>37</sup> Arelava-se a esse cenário a existência de elevados déficits fiscais e redução do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), fatores que desencadearam uma série de críticas ao modelo Keynesiano e ao papel do Estado na economia

<sup>38</sup> Conforme destaca Santos (2001, p. 131), partiram de Friedman as mais fortes críticas contra o pensamento Keynesiano, visto que ele não se importou com os efeitos da aplicação das políticas keynesianas no pós-guerra e se essas teriam sido responsáveis pelos resultados obtidos nesse período. Ainda para o autor, o que Friedman busca é “negar qualquer efeito positivo decorrente do movimento expansionista dos gastos estatais.”

<sup>39</sup> Segundo os críticos desses instrumentais analíticos, faltavam microfundamentos nos modelos e estes não incorporavam as expectativas dos agentes, assim como a curva de Phillips falhou ao não ter sido capaz de prever o fenômeno da estagflação. Dessa forma, introduziu-se microfundamentos à teoria monetarista, conservando seus fundamentos como o fato da economia operar em condições de pleno emprego, com uma taxa natural de desemprego.

<sup>40</sup> O conceito de expectativas racionais está centrado na visão de que os agentes econômicos aprendem com os erros cometidos de forma tão eficiente que não existe correlação entre os erros de previsão e os elementos contidos no conjunto de informações que esses agentes possuem para tomar suas decisões.

governos (LUCAS e SARGENT, 1994). Dessa forma, qualquer ação do Estado era neutralizada, devendo o mesmo não praticar qualquer política ativa na economia, evitando alimentar o processo inflacionário.

Para os novo-clássicos, a inflação é um fenômeno meramente monetário, devendo a política monetária ser neutra no longo prazo e o governo buscar a todo custo evitar o endividamento. Qualquer desequilíbrio nas taxas de produto e emprego decorria de uma inflação surpresa, porém seus efeitos não perdurariam por longo prazo, pois os agentes possuem informação completa e corrigiriam automaticamente suas expectativas, antecipando-se à autoridade monetária, que por esse motivo deve sempre incorporar as expectativas dos agentes aos seus modelos.

Com o intuito de evitar o fator surpresa que aciona o viés inflacionário e torna as políticas monetárias inconsistentes e desacreditadas, o pensamento novo-clássico se encarregou de estabelecer um conjunto de regras que tornasse a condução da política e a ação governamental transparente e comprometida com os objetivos macroeconômicos.

As principais regras estabelecidas foram a criação de um sistema de metas de inflação e a independência do Banco Central (BACEN), medidas orientadoras da política e da atuação da autoridade monetária. Buscou-se, dessa forma, ações que garantissem a confiabilidade e a reputação dessa autoridade frente aos agentes econômicos e ao mercado<sup>41</sup>.

Ao finalizar este capítulo do trabalho, foi possível identificar as transformações vivenciadas pelo papel do Estado na economia capitalista, contextualizadas tanto na estruturação de um Estado unitário, como também em um Estado com características federativas. As contribuições das escolas marginalista, keynesiana, monetarista e novo-clássica trouxeram novas visões à teoria econômica, provocando transformações significativas na teoria das finanças públicas.

No próximo capítulo, veremos como as mudanças do papel do Estado na economia transformaram as relações federativas, provocando conflitos entre o governo federal, os estados e os municípios brasileiros, e como essas transformações levaram a uma perda de autonomia dos governos subnacionais por meio da criação de mecanismos de controle de suas finanças por parte do governo federal como foi o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>41</sup> O Banco Central deve focar suas ações no irrestrito controle da inflação, sem ter preocupações “morais” do impacto de suas medidas. Para tanto, deve fazer uso dos meios e instrumentos de política monetária para alcançar seu objetivo, manter o nível de preços dentro do estabelecido pelo regime de metas de inflação.



## **2 O FEDERALISMO FISCAL E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Este capítulo trata das características das relações federativas no Brasil e suas respectivas transformações ocorridas ao longo do tempo. A formação do federalismo brasileiro retratou uma luta quase que ininterrupta dos governos subnacionais, e principalmente dos municípios, por uma maior autonomia administrativa e financeira, parcialmente conquistada na Constituição de 1988 e que desde então se tornou uma fonte de ataques ao pacto federativo por parte do governo federal.

### **2.1 BREVE INTRODUÇÃO SOBRE O FEDERALISMO**

Um dos marcos iniciais do federalismo foi a independência das treze colônias norte-americanas da dominação inglesa. Tais colônias se tornaram soberanas e autônomas, fato que passou a dificultar a solução dos problemas que eram de interesse nacional, principalmente em função da existência de interesses individuais de cada colônia.

Visando evitar tais conflitos e garantir o bem-estar nacional, as treze colônias decidiram se unir e formar uma federação, abrindo mão de suas soberanias para criar o Estado Federado em sua composição clássica<sup>42</sup>. Apesar de perder sua soberania, os estados membros da nova federação conservaram sua autonomia, entregando a uma nova entidade, a União, poderes suficientes para exercer as funções necessárias para garantir o bem comum de todos<sup>43</sup> (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009). Em um sistema federativo, cada ente da federação tem suas competências definidas na Constituição Federal, sendo a forma como essas competências são divididas, se concentradas na União ou nos estados, que determina o tipo de federalismo a ser adotado.

Para o melhor entendimento de uma estrutura federativa, é importante identificar também a maneira como o Estado federado foi formado, se através de um movimento de centralização, em que os estados-membros transferem poderes para União, denominado

---

<sup>42</sup> Uma das características do Estado Federado clássico era a existência de duas fontes de poder normativo: a União e os estados, sendo que estas duas fontes geralmente atuavam sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, não podendo se anular ou entrar em conflito. Logo, a convivência entre as esferas de governo deveria ser harmônica para viabilizar a sustentação do pacto federativo. Os possíveis conflitos federativos, se existissem, seriam solucionados na Corte Suprema de Justiça, que deveria responder pelos ordenamentos jurídicos estabelecidos e constantes na Constituição Federal (OLIVEIRA, 2007, p. 6).

<sup>43</sup> Nessa composição, apenas o governo federal possuía soberania, que nesse contexto representava a capacidade de autodeterminação e não subordinação. Os estados membros passaram a ter apenas autonomia plena, que representava uma autodeterminação limitada pelo poder soberano dentro das competências estabelecidas pela constituição federal.

movimento centrípeto, ou por meio de um movimento de descentralização de poder da União em direção aos governos subnacionais, denominado movimento centrífugo.

O federalismo ainda pode ser classificado de acordo com a relação existente entre a União e os demais entes federados, Nesse sentido, os modelos de federalismo encontrados na literatura existente são: dual, cooperativo, competitivo (GRACIA apud OLIVEIRA, 2007, p. 9).

O federalismo é classificado como dualista quando existe a repartição horizontal de competências constitucionais, existindo duas esferas de poder totalmente soberanas e concorrentes<sup>44</sup>. Quando as esferas de governo atuam de forma solidária, substituindo a rivalidade pela cooperação, ocorre o federalismo cooperativo. Nesse modelo, as esferas de governo se unem em nome do bem comum coletivo a ser promovido pela federação. Todavia, quando essas esferas passam a competir entre si em nome de uma maior eficiência do setor público, temos a forma competitiva do federalismo<sup>45</sup>.

## 2.2 O FEDERALISMO COOPERATIVO

O federalismo cooperativo surgiu em virtude das transformações sofridas pelo sistema capitalista no século XIX, mais precisamente pela aceitação das teorias keynesianas e pela utilização da *welfare economic* em diversas nações. No campo teórico, representou uma tentativa de conciliação entre o pensamento keynesiano sobre o Estado e de parte dos pressupostos neoclássicos. Tal conciliação ficou conhecida como Síntese Neoclássica.

Segundo a Síntese Neoclássica, o Estado deveria agir para corrigir as falhas de mercado, sendo necessário estabelecer as formas de atuação que tornaria a ação do Estado mais eficiente. Conforme afirma Afonso, “Um caso específico dessa atuação seria aquela de sistemas federais, concebidos como aqueles compostos de vários níveis de governo atuando simultaneamente” (AFFONSO, 2003, p. 21).

Nesse sentido, a ação governamental deveria ocorrer de forma descentralizada e em função de fatores econômicos, geográficos, culturais, políticos e institucionais. Todavia, o processo de descentralização passou a envolver fundamentalmente a distribuição de receitas e

---

<sup>44</sup> Esse modelo esteve em vigor nos EUA até boa parte do século XIX, porém não foi eficiente o bastante para solucionar os problemas da federação, principalmente por que sua arquitetura enfraquecia o poder central.

<sup>45</sup> O mais importante a ser destacado é que, independentemente da configuração do movimento que criou o Estado Federativo ou a forma de relação entre os membros federados, é condição essencial que o poder não seja apenas descentralizado mais também distribuído entre as diversas esferas de governo, federal, estadual e municipal, para que o controle dos recursos e das atribuições de cada esfera governamental ocorra o mais próximo possível dos habitantes de determinada localidade.

de encargos entre as diversas esferas de governo, fazendo com que o fator econômico predominasse sobre os demais e o federalismo fosse considerado um federalismo fiscal<sup>46</sup>. Conforme destaca Affonso (2003), os estudos seminais sobre o federalismo fiscal foram desenvolvidos por Tiebout (1956), Oates (1972) e Musgrave&Musgrave (1980).

O modelo de Tiebout considerou que a eficiência do federalismo fiscal possuía relação direta com as preferências do consumidor, sendo que esse grau de preferência só seria revelado se o mesmo tivesse uma mobilidade espacial que lhe permitisse mudar-se para os locais que oferecessem uma cesta de bens públicos adequada as suas preferências<sup>47</sup>. (AFFONSO, 2003, p. 29). O teorema da descentralização de Oates buscou identificar qual forma federada de governo era economicamente mais eficiente, devido a sua capacidade de concatenar as vantagens do governo unitário com as do processo de descentralização (AFFONSO, 2003, p. 30).

Para Musgrave&Musgrave (1980), no Estado federado, o setor público deveria agir em múltiplos centros de decisão, combinando mecanismos de competência do governo central e outros de responsabilidade das demais esferas de governo. Estas deveriam distribuir suas competências de modo a cumprir as três funções clássicas do setor público: estabilizadora, alocativa e distributiva.

As funções estabilizadora e distributiva seriam de competência do governo central, visto que as esferas subnacionais não teriam como executar as mesmas de forma satisfatória. No tocante a função alocativa, a mesma deveria ser executada por um sistema estatal descentralizado, ficando o Governo Central responsável por definir os encargos, as competências e as transferências tributárias necessárias para cada esfera de governo<sup>48</sup> (VARGAS, 2011, p. 53).

A tributação deveria ocorrer no nível de governo em que houvesse uma maior eficiência, ou seja, os fatores de produção com maior mobilidade espacial seriam tributados

---

<sup>46</sup>Dessa forma, o federalismo fiscal passou a ser compreendido como a maneira pela qual se organizam as esferas de governo em termo de suas atribuições (FILLELINI, 1989), sendo com base na determinação das atribuições de cada esfera que o setor público deve se organizar para promover a provisão de bens e serviços públicos em determinada localidade, de modo a refletir os interesses de seus habitantes

<sup>47</sup>Silva (2005) adverte que esse grau de mobilidade admitido por Tiebout poderia gerar uma demanda por bens e serviços públicos maior do que determinada localidade teria capacidade de ofertar. Este fenômeno Silva (2005) denominou de efeito congestionamento. Este efeito poderia causar uma exclusão de indivíduos do processo de consumo e a redução da satisfação dos indivíduos que estavam consumindo os bens e serviços públicos de forma não satisfatória.

<sup>48</sup> A análise dessa estrutura possibilita a identificação de uma centralização de poder no Governo Central que, além de assumir a responsabilidade sobre as funções distributiva e estabilizadora, possui papel fundamental na função alocativa devido à importância que as transferências compensatórias desempenham na compensação das disparidades dentro da federação.

pelo governo central e os de menor mobilidade seriam tributados pelos governos subnacionais. A composição da carga tributária estava diretamente relacionada com a forma como os recursos eram distribuídos entre as esferas de governo, sendo essa uma das questões fundamentais do federalismo fiscal, por impactar diretamente na manutenção do equilíbrio vertical e horizontal<sup>49</sup>.

Em Estados federados, existe a possibilidade de desequilíbrios verticais e/ou horizontais, tendo papel fundamental na correção dos mesmos as transferências intergovernamentais. Todavia, quando esse grau de transferência é elevado, pode ocasionar uma dependência de recursos das esferas subnacionais e uma subordinação das mesmas em relação ao governo central, prejudicando o pacto federativo e a autonomia dos governos locais.

Foi exatamente essa subordinação que fundamentou as críticas da escola novo-clássica ao modelo de federalismo cooperativo. Segundo a mesma, a inexistência de competição entre as esferas governamentais levou a ineficiência e debilidade fiscal do setor público, representadas principalmente pelos elevados déficits e, conseqüentemente, pelo crescimento do endividamento público.

### **2.3 O FEDERALISMO FISCAL COMPETITIVO DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA (*PUBLIC CHOICE THEORY*)**

Os fatores que motivaram as críticas ao federalismo cooperativo foram alguns dos que contribuíram para o ataque à teoria Keynesiana. Nesse contexto, surgiu um novo modelo de federalismo, fundamentado na teoria da escolha pública que priorizava a descentralização como forma de aumentar a competição entre as esferas de governo e a redução da concentração de poder na esfera central.

A teoria da escolha pública<sup>50</sup> alinhada à visão novo-clássica apresentou uma posição radical e contrária à atuação do Estado na economia. Segundo essa teoria, o Estado era sempre

---

<sup>49</sup> O equilíbrio vertical refere-se à relação entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal), visto que estes são responsáveis pelas decisões de gastos e arrecadação nos seus respectivos níveis. O equilíbrio horizontal refere-se à relação entre os governos que estão num mesmo nível.

<sup>50</sup> Vale destacar que as origens da *public choice theory* podem ser atribuídas a Knut Wicksell, em 1896, mesmo que a primeira definição completa sobre a mesma foi encontrada apenas no livro *O cálculo do consenso*, de 1962, no qual James Buchanan e Gordon Tullock estudaram os fundamentos lógicos da democracia constitucional (AFFONSO, 2003, p. 34). Todavia é apenas nos anos de 1970 com o ataque à teoria Keynesiana e diante de uma crise mundial, que a *public choice theory* se desenvolveu e tornou-se um pensamento hegemônico na área das finanças públicas.

ineficiente e apresentava mais falhas que o mercado, devendo ser controlado e motivado a realizar uma competição entre as esferas governamentais. Foi nesse contexto teórico que o federalismo fiscal cooperativo passou a dar lugar a um federalismo fiscal competitivo.

Segundo a teoria da escolha pública, as funções do Estado deveriam ser revistas e sua participação deveria ser reduzida ao mínimo possível, retornando ao padrão do século XVIII quando o Estado pôde ser controlado<sup>51</sup> (BUCHANAN apud OLIVEIRA, 2009, p. 56). Os fundamentos da teoria da escolha pública derivaram da visão de que as escolhas que os indivíduos realizam no campo político, através do voto, seriam semelhantes às escolhas realizadas por meio das trocas econômicas. Foi então que o processo de descentralização passou a incorporar, além da dimensão fiscal, uma dimensão política que possibilitava um controle mais eficiente das ações do Estado por parte dos eleitores/contribuintes<sup>52</sup>.

A competição entre as esferas de governo poderia aumentar a eficiência do Estado, podendo esta ocorrer verticalmente ou horizontalmente. A primeira envolve esferas diferentes de governo, e a segunda, as mesmas esferas governamentais. Todavia é salutar destacar que essa concorrência não garantia sempre a eficiência do sistema econômico como um todo, principalmente quando ocorria em escala horizontal, situação na qual poderiam ocorrer perdas tributárias, como no caso da chamada guerra fiscal<sup>53</sup>.

Os primeiros sinais dessa nova forma de federalismo foram observados nos governos norte-americanos de Richard Nixon (1969-1974) e, mais fortemente, na administração de Ronald Reagan (1981-1989). Porém foi nos anos de 1990 que a teoria da escolha pública passou a ser adotada de forma mais contundente nos países da América Latina, em conformidade com o Consenso de Washington, e favorecendo ainda mais a redução do papel do Estado nessas economias através da descentralização de encargos.

A frase “novo federalismo” originou-se durante o governo do Presidente Richard M. Nixon, que a utilizava para descrever a transferência da arrecadação tributária do governo nacional aos governos estaduais e locais com poucas condicionantes. Mais tarde, a frase foi utilizada pelo Presidente Ronald Reagan para descrever uma série de propostas que visavam reduzir os gastos federais com programas domésticos e

---

<sup>51</sup> Todavia, o trabalho de Omar (2008), por meio da análise da relação entre os gastos do governo e o Produto Interno Bruto (PIB), do percentual da dívida pública em relação ao PIB e da participação do emprego público do governo em relação ao emprego total, demonstrou que o ataque ao Estado feito no período de implantação da teoria da escolha pública fracassou, visto que nos principais países onde a mesma foi utilizada o tamanho do Estado cresceu.

<sup>52</sup> Conforme Dye (apud AFFONSO, 2003, p. 65-70), “a descentralização realizada nestes moldes geraria maior eficiência com base num federalismo competitivo que iria minimizar os problemas da ineficiência da ação pública”.

<sup>53</sup> Sobre esse tema sugerimos ver os trabalhos de Cardozo (2010) e Dulci (2002).

incentivar os estados a assumir maiores responsabilidades na esfera das políticas (DYE apud AFFONSO, 2003, p. 72).

O processo de descentralização nesse período (1980-1990) foi fortalecido pela necessidade de designar maiores atribuições e responsabilidades aos governos subnacionais e de torná-los mais eficientes por meio de uma forte disciplina fiscal<sup>54</sup>. Na teoria da escolha pública, a eficiência das esferas subnacionais era monitorada pelo mercado político, devendo as mesmas utilizar ao máximo suas receitas próprias para financiarem seus encargos<sup>55</sup>.

Todavia, as crises financeiras ocorridas em meados da década de 1990 em paralelo ao processo de descentralização e desestruturação do Estado, motivaram fortes críticas ao modelo adotado pela teoria da escolha pública. Ficou latente a limitação do processo de descentralização para solucionar as instabilidades econômicas.

Dessa forma, o pensamento hegemônico passou a reconhecer a importância do papel do Estado para regular o mercado e garantir a sobrevivência e expansão do sistema capitalista. Porém, o Estado e suas relações intergovernamentais precisavam ser redesenhados para possibilitar o controle de suas ações e, principalmente, garantir os interesses do capital privado.

## **2.4 O FEDERALISMO FISCAL NA TEORIA NEOINSTITUCIONALISTA**

Na segunda metade da década de 1990, ocorreu um relativo abandono da teoria da escolha pública, como interpretação central do papel do Estado e formulação de sugestões normativas, visto que a visão dominante passou a ser a de que o Estado deveria se tornar eficiente para contribuir para o livre funcionamento dos mercados<sup>56</sup>. As críticas ao modelo de descentralização promovidas pela teoria da escolha pública foram desencadeadas pela escola neoinstitucionalista e colocaram em dúvida não apenas sua capacidade de promover a

---

<sup>54</sup> Na teoria da escolha pública, a eficiência das esferas subnacionais era monitorada pelo mercado político, devendo as mesmas utilizar ao máximo suas receitas próprias para financiarem seus encargos, sendo que as transferências em nível federal ocorreriam em escala mínima e atendendo a esfera/localidade que o eleitor considerasse mais eficiente.

<sup>55</sup> O federalismo competitivo possibilitava, assim, um maior controle do Estado, configurando uma forma de conter sua sede de expansão. As falhas de governo seriam corrigidas com a melhoria da eficiência de um Estado competitivo que incorporou características do setor privado e por meio de uma descentralização mais efetiva dos governos nacionais em direção aos governos subnacionais.

<sup>56</sup> Para tal foi necessário uma ruptura por parte da corrente neoclássica de pressupostos que eram pilares de sua formação, como a existência de mercados e informações perfeitas, características até então primordiais para a manutenção do equilíbrio do sistema econômico. Sem tais condições o ótimo de Pareto não poderia ser atingido, e a ideia de equilíbrios subótimos e de mercados incompletos, passou a ser aceita, sendo que as falhas de mercado passariam a ser corrigidas por meio de políticas públicas executadas pelo poder estatal.

eficiência do setor público, mas expôs seus impactos desfavoráveis no gerenciamento macroeconômico, principalmente no tocante à estabilização econômica que deveria estar sob o controle do governo central, principalmente nos países em desenvolvimento e acompanhados pelo Banco Mundial (VARGAS, 2011, p. 62).

Segundo Vargas (2011, p. 61), no campo teórico, os trabalhos realizados por Remy Prud'homme (1995), Vito Tanzi e Teresa Ter-minassian (1995;1997), foram os primeiros que fundamentaram as críticas ao processo de descentralização defendido pela *public choice theory*.

Para Prud'homme (apud VARGAS, 2011, p. 62), o modelo de descentralização da escolha pública criava dificuldades para o governo central exercer a função estabilizadora, visto que para realizar a mesma de forma satisfatória, deveria essa esfera de governo ter maior peso em termos de arrecadação e de gastos, cenário que não seria possível com a forte política de descentralização fiscal e financeira praticada no modelo anterior<sup>57</sup>.

A visão crítica de Prud'homme foi reforçada por Tanzi (apud VARGAS, 2011, p. 62) ao defender que a descentralização dificultava a realização de um ajuste fiscal estrutural que possibilitasse o maior controle monetário por parte do governo central, além de causar distorções no sistema tributário.

Na crítica formulada por Tanzi, Ter-minassian (apud VARGAS, 2011, p. 63), os efeitos macroeconômicos adversos da descentralização dependiam do fato de seu início ter se dado pela descentralização de despesas ou de receitas. Para os autores, tanto a despesa sendo descentralizada sem o repasse das receitas, como a receita sendo transferida sem os devidos encargos, representavam ameaças à disciplina fiscal, podendo ocasionar desequilíbrios verticais ou em favor do governo central ou em favor das esferas subnacionais, sendo a situação ideal a descrita abaixo,

[...] a melhor maneira de promover a descentralização seria por meio de uma adequação prévia entre receitas e responsabilidades de gastos em cada nível de governo, complementada por mecanismos de transferências cuidadosamente desenhados e transparentes. Os controles e a coordenação central deveriam ser estabelecidos para que a disciplina fiscal fosse efetivamente garantida no âmbito das esferas subnacionais (TANZI; TER-MINASSIAN apud VARGAS, 2011, p.64).

A descentralização no formato proposto pela *public choice theory* poderia ainda elevar o endividamento subnacional e afetar negativamente a estabilidade macroeconômica. O

---

<sup>57</sup> O autor sugeriu ainda que o mais adequado seria centralizar as receitas e limitar a descentralização ao campo das despesas, sendo que nesse sentido as transferências do poder central poderiam funcionar como um mecanismo de controle dos perigos da descentralização

governo central enfraquecido não seria capaz de impor restrições orçamentárias devido a sua incapacidade de monitorar as dívidas dos governos subnacionais, principalmente em um cenário de múltiplos emprestadores<sup>58</sup>.

Pela teoria neoinstitucionalista, portanto, o poder central deveria ser fortalecido para consolidar e conduzir uma descentralização mais eficiente, baseada em fortes regras de controle das finanças públicas dos governos subnacionais. O governo central, nesse novo formato, não iria realizar transferências excessivas às demais esferas, sendo a irresponsabilidade destas combatida por meio de mecanismos capazes de torná-las mais eficientes e comprometidas com a obtenção de orçamentos equilibrados, principalmente por meio da redução dos seus gastos<sup>59</sup>.

Durante seu processo de implantação, a teoria neoinstitucionalista foi fortemente criticada, conforme anota Vargas (2011, p. 63). A autora destaca que as críticas partiram dos defensores do processo de descentralização, principalmente por meio dos trabalhos de Mclure (1995), Sewell (1996) e Spanh (1998).

Mclure (apud VARGAS, 2011, p. 64) observou que o problema não estaria nem na teoria da descentralização nem no federalismo, e sim no fato de não terem sido observadas as diferenças existentes entre as nações no momento da implantação do processo de descentralização. Nesse sentido, Sewell (apud VARGAS, 2011, p. 65), rejeitou a visão de que o governo central seria mais eficiente na provisão de bens e serviços públicos.

A defesa mais radical da descentralização foi feita por Spanh (VARGAS, 2011, p. 66). Para ele, se houvessem ações coordenadas que garantissem a restrição fiscal e financeira das esferas subnacionais, a descentralização poderia ocorrer também nas funções estabilizadora e distributiva, contrariando a visão de Musgrave&Musgrave (1980). Nesse debate teórico, as ideias liberais se fortaleceram e ganharam ainda mais espaço; os governos subnacionais passaram a perder autonomia e o Governo Central passou a utilizar regras legais

---

<sup>58</sup> A descentralização excessiva colocou em risco a estabilidade econômica, pois reduziu o poder do governo central de controlar o endividamento dos governos subnacionais. Logo era essencial aumentar o poder do governo federal de controlar as finanças públicas dos estados e municípios, caso contrário o Poder Central teria que pagar a conta da irresponsabilidade dos governos subnacionais. Situação semelhante ocorreria caso houvesse um financiamento excessivo dos governos subnacionais por parte do governo central. Essa ocorrência levaria a um quadro de irresponsabilidade fiscal por parte dos governos locais, visto que estes não teriam que arcar com o ônus político da tributação, tendo apenas que colher os frutos eleitorais dos gastos.

<sup>59</sup> O Governo Federal também não deveria socorrer os governos subnacionais quando estes não tivessem condições de honrar suas dívidas, representando assim uma forma ainda mais eficiente de restringir o endividamento local do que a própria criação de regras de controle.



de responsabilidade fiscal e controle das finanças públicas para limitar a ação dos governos subnacionais, sob o pretexto de impedir o descontrole das contas públicas dessas esferas.

As várias configurações do federalismo fiscal acompanhando os avanços no campo teórico do *mainstream* do pensamento econômico podem ser claramente observadas no processo histórico de formação do federalismo fiscal no Brasil e a forma como, especialmente, os municípios se enquadraram nesse contexto representa o objeto de análise das próximas seções deste trabalho.

## **2.5 FEDERALISMO NO BRASIL E O CONTEXTO HISTÓRICO RECENTE**

O federalismo fiscal, a descentralização de recursos e a autonomia dos governos subnacionais se tornaram temas fundamentais para fomentar as políticas de desenvolvimento regional no Brasil, visto que o financiamento eficiente dessas políticas depende de uma adequada distribuição dos recursos tributários entre as esferas de governo.

No Brasil, o processo de descentralização de recursos sempre esteve diretamente ligado às transformações políticas vivenciadas pelo país desde a Proclamação da República. Todavia esse processo teve como uma de suas principais características a forma descoordenada como ele ocorreu, contrariando a própria lógica de um Estado Federado<sup>60</sup>.

Nessa seção, veremos que a intensificação do processo de descentralização ocorreu com a redemocratização do país e em meio ao aprofundamento da crise econômica da década de 1980, situação que ocasionou descompassos e conflitos nas relações federativas com fortes impactos negativos sobre as finanças dos governos subnacionais.

### **2.5.1 A República Velha e o federalismo fiscal brasileiro (1891-1930)**

No Brasil, a federação surgiu nos últimos anos do século XIX principalmente em decorrência da insustentabilidade do Império e, concomitantemente, à criação da Constituição de 1891, fortemente influenciada pela experiência dos Estados Unidos da América. Porém, mesmo tendo como base a experiência norte-americana, a formação da federação brasileira trilhou um caminho inverso à verificada nesse país.

No caso brasileiro, ocorreu um movimento centrífugo. A Carta Magna de 1891 adotou um modelo de descentralização que atribuiu aos estados certo grau de autonomia e

---

<sup>60</sup> No Brasil, diferentemente de outros países, a descentralização resultou de ações dos governos subnacionais e não do governo central. Este último deveria ter se responsabilizado pela coordenação e planejamento do processo, fato que não ocorreu e prejudicou fortemente a consolidação e o equilíbrio do pacto federativo.

instituiu os poderes executivo, legislativo e judiciário, possibilitando a esta esfera de governo eleger seus governantes e representantes legislativos (OLIVEIRA, 2007, p. 33). Em relação às competências tributárias, essa Carta Magna implantou o regime de separação das fontes de receitas, concedeu ainda exclusividade à cobrança de impostos para os estados e para o governo federal<sup>61</sup>.

### **2.5.2 O federalismo fiscal brasileiro no Estado Novo (1930-1946)**

Em 1930, Getúlio Vargas assumiu o poder, provocando importantes modificações políticas, sociais e econômicas no Brasil<sup>62</sup>, apesar de ter havido uma ênfase maior nas questões sociais e trabalhistas. O fato de o governo ter adotado uma série de medidas de cunho centralizador motivou as revoluções sociais iniciadas em 1932 que desencadearam a implantação de uma nova Constituição no país, em 1934. Essa nova Carta Magna teve forte perfil liberal, reimplantando direitos civis e políticos, porém em relação ao sistema federativo manteve-se a centralização de poder no governo federal.

Essa centralização foi ainda mais intensificada com o golpe de Estado de 1937. O governo central voltou então a se fortalecer por meio de uma recentralização tributária e do elevado poder político. No mesmo ano do golpe, foi outorgada uma nova Constituição que concedeu todos os poderes ao governo ditatorial do Estado Novo, porém não houve uma centralização das competências tributárias e administrativas, fatos que foram importantes para a ordem federativa, mas que não descaracterizaram a forma autoritária de governo implantada no país<sup>63</sup>.

### **2.5.3 O federalismo fiscal brasileiro no período liberal (1946-1964)**

A saída de Getúlio Vargas do poder, em outubro de 1945, abriu espaço para a promulgação de uma nova Constituição no ano seguinte. Nessa nova Carta Magna, o Congresso Nacional passou a atuar como uma instância política, responsável pelas

---

<sup>61</sup> Os estados nesta composição ainda possuíam liberdade para legislar e criar seus próprios impostos inexistia mecanismos de transferência entre as esferas de governo predominando assim o federalismo competitivo (OLIVEIRA, 2007, p. 34).

<sup>62</sup> Devido ao golpe militar o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras municipais foram fechadas, instalando-se no país uma ditadura, limitando de forma considerável o poder dos estados e municípios. O governo federal passou a ser o detentor de todo o poder, a economia continuou sendo centralizada no setor agrícola, porém já havia uma tendência de aceleração da industrialização do país.

<sup>63</sup> A estrutura tributária da constituição de 1934 foi mantida com poucas modificações. Manteve-se, portanto, a mesma distribuição tributária intergovernamental da carta magna anterior.

negociações que envolviam as alianças inter-regionais, inclusive com o poder de iniciar projetos de lei que criassem ou aumentassem a despesa pública, ou seja, o Congresso Nacional passou a ter o poder de manipular verbas do orçamento público, função até então restrita ao poder executivo<sup>64</sup> (LOPREATO, 2002, p. 32).

Foi ainda restabelecida a autonomia para que estados e municípios pudessem eleger seus representantes no poder executivo e legislativo. Na esfera tributária, foram poucas as alterações propiciadas pela constituição de 1946, ficando mantido o poder dos estados com maior capacidade econômica de ampliar seus gastos e a possibilidade dos estados periféricos terem um maior espaço de atuação econômica e social, principalmente por meio da composição de suas bancadas no poder legislativo federal<sup>65</sup>.

O grande desafio nesse período foi conciliar a sustentação financeira do Plano de Metas, lançado no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), e a manutenção do quadro de apoio político no congresso nacional. O Governo Federal optou por conciliar os interesses da maioria parlamentar, sobretudo apoiado na aliança entre o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrata (PSD), garantindo o apoio para a aprovação das ações do poder executivo e, principalmente, os recursos complementares para a realização do Plano de Metas<sup>66</sup>.

Esse arranjo político realizado pelo governo federal favoreceu os estados, visto que estes aumentaram sua participação na receita tributária de 40,16%, em 1952, para 44,84%, em 1961. Nesse contexto, os municípios foram os grandes prejudicados, pois tiveram sua participação reduzida na distribuição das receitas tributárias de 10,52%, em 1952, para 8,58%,

---

<sup>64</sup> Foi nesse momento, em virtude do expressivo número de representantes no parlamento, que as regiões Norte e Nordeste conseguiram barganhar mecanismos financeiros capazes de viabilizar o atendimento de seus interesses locais. Dessa forma, a aprovação de qualquer ação de interesse dos estados mais industrializados tinha que ser negociada com os estados mais pobres, possibilitando a estes destinar um montante maior de recursos para suas regiões. Em decorrência desse cenário, foram normatizadas as transferências de recursos do governo federal para os estados e municípios e o comprometimento de uma parcela da receita do governo federal com gastos a serem realizados em determinados estados como, por exemplo, a fixação de um limite mínimo das despesas federais em determinadas áreas como o combate à seca do Nordeste.

<sup>65</sup> Essa composição, porém, possibilitou aos estados usar de sua autonomia para manipular a política tributária e fiscal para expandir seus déficits públicos, contrariando muitas vezes a política fiscal ortodoxa da União, que defendia orçamentos superavitários (LOPREATO, 2002, p. 34). A manutenção desse quadro representava a necessidade do poder central administrar as alianças inter-regionais e as bases políticas de sustentação do poder.

<sup>66</sup> Essa composição política realizada pelo governo federal teve consequências negativas nas finanças públicas, pois enquanto os gastos dessa esfera cresciam, o arranjo político tornou inviável um ajuste tributário que aumentasse a participação do governo federal na distribuição total dos recursos.

em 1961. Tal redução contribuiu para a deterioração das finanças municipais<sup>67</sup> (LOPREATO, 2002, p. 39).

Porém, a principal causa da deterioração das finanças públicas dos municípios foi o aumento da demanda por serviços públicos decorrente do processo de industrialização e do consequente aumento da urbanização verificada no período<sup>68</sup>. A fragilidade das finanças públicas, atrelada à elevação das desigualdades sociais e à instabilidade política do governo, formou um campo fértil para a realização de um golpe militar que iria eliminar todas as conquistas democráticas e reformular o padrão federativo que havia sido adotado no Brasil.

#### **2.5.4 O regime militar e o federalismo fiscal no Brasil (1964-1985)**

O golpe militar de março de 1964 representou o fim do curto período democrático instalado no país. O processo de descentralização vigente até então foi substituído por uma estrutura autoritária e centralizadora, limitando de forma considerável a autonomia dos governos subnacionais<sup>69</sup>. Criaram-se instrumentos para o controle dos gastos dos estados e dos municípios, estabelecendo mecanismos de redistribuição de receitas do governo federal para as demais esferas de governo<sup>70</sup>. Todavia a destinação dos recursos era definida pelo poder central, retirando assim a capacidade dos entes federados estabelecerem suas prioridades e definirem como seriam aplicados os recursos recebidos através das transferências.

Um aspecto importante no redesenho federativo, numa primeira análise, foi o fato contraditório do governo federal ter estabelecido um arranjo fiscal que viabilizou a

---

<sup>67</sup> A redução da participação dos municípios na distribuição tributária ocorreu em virtude do critério de distribuição do Imposto de Renda ter sido feito sobre bases falhas, prejudicando os municípios mais populosos e também em função da não transferência do excesso de arrecadação dos estados para os municípios. A emenda constitucional nº 5, de 1961, buscou corrigir parte das perdas dos municípios, porém a reação dos estados e da União inviabilizou a efetivação de seus efeitos. Dessa forma, manteve-se o pacto político e não ocorreram mudanças tributárias significativas em todo o governo Kubitschek, que chegou ao fim vivenciando um confronto entre as esferas de governo pelos recursos tributários e uma divisão dos interesses regionais

<sup>68</sup> Na década de 1950, cerca de 36% da população brasileira vivia nas cidades. No início da década de 1960, esse índice atingiu quase 45%. Vale destacar que esse processo de industrialização foi verificado principalmente no eixo Rio de Janeiro - São Paulo, fato que contribuiu para o aumento das forças centrífugas da federação (OLIVEIRA, 2007, p. 40).

<sup>69</sup> No campo político, várias foram as medidas antidemocráticas adotadas, como o fim das eleições diretas nos estados e nos municípios mais representativos, o enfraquecimento do Congresso Nacional e a instituição do bipartidarismo. Tais medidas visavam resolver as crises políticas, pois possibilitaram a retirada da autonomia política de estados e municípios. A autonomia fiscal dessas esferas também foi reduzida. Primeiro, pela centralização da receitas no governo central; segundo, pelo fato de terem perdido o poder de legislar sobre seus próprios tributos, transferido o mesmo para o governo central e para o Senado Federal (OLIVEIRA, 2007, p. 43-44).

<sup>70</sup> A criação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) são exemplos desses mecanismos.

participação de todas as esferas de governo nos investimentos em infraestrutura. O contraditório nesse caso decorreu de uma combinação conflitante entre a centralização de poder com uma tentativa de realizar um federalismo fiscal cooperativo.

Porém, não se pode deixar de levar em consideração que os objetivos de tais medidas eram controlar os gastos dos governos subnacionais e obter o apoio político dos estados mais pobres e dos pequenos municípios para a manutenção do regime militar, principalmente em virtude do quadro adverso verificado nos estados mais desenvolvidos e nos municípios de maior porte <sup>71</sup> (REZENDE, 1995, p. 7).

Houve ainda uma reforma tributária no ano de 1966<sup>72</sup>. Todavia o novo sistema tributário implantado passou a ser um reflexo do Estado centralizador e autoritário do regime militar, tornando estados e municípios dependentes de recursos do governo federal, acabando com a autonomia fiscal das esferas subnacionais, ocasionando assim “a falência do moribundo federalismo fiscal” (OLIVEIRA, 1992, p. 9-13).

Um dos reflexos das mudanças promovidas pela reforma tributária pode ser observado no aumento da parcela relativa do governo federal na receita disponível – a mesma era de 54,8%, em 1965, crescendo de forma constante até atingir o índice de 69,8%, em 1983. Em contrapartida, a participação conjunta de estados e municípios foi reduzida de forma significativa nesse mesmo período<sup>73</sup>.

Porém, com a crise iniciada no final da década de 1970, o regime militar perdeu força, iniciando uma tentativa de recompor o arranjo federalista. No campo tributário e fiscal, teve início um processo de descentralização de receitas e de desvinculação de recursos dos fundos de participação; no campo político, foi restabelecida a autonomia dos governos subnacionais elegerem seus governantes por meio de eleições diretas<sup>74</sup>.

Tais medidas não eram parte de um pacote de bondades do regime militar e sim uma tentativa de evitar uma derrota nas eleições indiretas de 1985. Mesmo assim, o regime saiu derrotado do processo eleitoral, assumindo o poder central um governo civil imbuído de coordenar, entre outras ações, as transformações nas relações federativas do país, realizadas

---

<sup>71</sup>Conforme aponta Lopreato (2002, p. 45), no campo fiscal, os estados não estavam acompanhando o alinhamento orçamentário realizado na esfera federal e, na área política; o regime militar sofreu derrotas importantes no Rio de Janeiro e em Minas Gerais.

<sup>72</sup>Uma discussão mais detalhada sobre a reforma tributária de 1966 é encontrada em Oliveira (1992).

<sup>73</sup>Esse quadro só iria começar a se modificar nos últimos anos do regime militar. Entretanto, já no final dos anos de 1970, todos os analistas apontavam a necessidade de uma revisão no formato tributário que promovesse uma maior descentralização dos recursos financeiros e da gestão das políticas públicas.

<sup>74</sup>Na literatura, os marcos da inicialização desse processo foram as Emendas Passos Porto, de 1983, e João Calmon, de 1985.

por meio de uma nova Constituição que emanou num cenário de crise fiscal do Estado e de luta por maior autonomia de estados e municípios.

## **2.6 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, SEUS EFEITOS SOBRE A ESFERA MUNICIPAL**

No Brasil, um dos fatos que mais marcaram a década de 1980 foi o processo de redemocratização do país. Em decorrência disso, houve um aumento das demandas da população por maiores direitos sociais e serviços públicos, demandas estas que foram fortemente reprimidas durante o período do regime militar.

Desde o final da década de 1970, o poder central autoritário e centralizador passou a enfrentar dificuldades financeiras e políticas, não sendo mais capaz de responder pela coordenação e alocação de recursos que garantissem o atendimento dos interesses de estados e municípios. Diante desse cenário, tais esferas de governo passaram a lutar por uma maior autonomia política, fiscal e financeira e por uma maior descentralização do poder.

De acordo com Penalva Santos (2008, p. 21), os estados tiveram sua autonomia política restabelecida em 1982, situação que para os municípios ocorreu apenas no final de 1985. A autonomia política era uma condição necessária, porém insuficiente para que as esferas subnacionais tivessem de fato sua autonomia plena em relação ao governo central; faltava galgar conquistas nas áreas fiscal, financeira e administrativa<sup>75</sup>.

Mesmo gozando de certa autonomia política, foi apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que os municípios foram considerados, pela primeira vez, antes da federação, conforme consta no artigo primeiro da carta magna: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, [...]” (BRASIL, 1988), tendo sua autonomia garantida no artigo dezoito da mesma: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

---

<sup>75</sup> A autonomia administrativa está relacionada com a capacidade do município organizar suas próprias atividades. A autonomia legislativa refere-se à capacidade do município legislar sobre assuntos de seu interesse. Por sua vez, a autonomia política está relacionada com a capacidade do município de se autogovernar, e a autonomia financeira refere-se à capacidade do município de arrecadar seus próprios tributos e aplicar seus recursos (PENALVA SANTOS, 2008, p. 16-17).

Essa nova estrutura possibilitou aos governos municipais buscar mecanismos que possibilitassem uma desconcentração de recursos em poder da esfera federal. Foi nesse sentido que avançou o processo de descentralização fiscal no Brasil<sup>76</sup>, iniciado no final da década de 1970 e caracterizado por perdas financeiras por parte do governo federal e por um crescimento rápido da participação das demais esferas de governo, principalmente dos municípios, no setor público consolidado (AFFONSO, 1994; AFFONSO, 1996; AFONSO e ARAÚJO, 2000; AFONSO, ARAÚJO e KHAIR, 2002).

A descentralização fiscal no Brasil transcorreu num cenário marcado por transformações políticas e econômicas. No sistema político autoritário, o país atravessava uma mudança de regime de governo, saindo de um autoritarismo militar falido para a construção de uma nova democracia. No campo econômico, vivenciava-se uma crise fiscal e macroeconômica marcada principalmente pela ruptura do padrão de financiamento do país e pela rápida elevação da dívida pública nacional<sup>77</sup> (CARNEIRO, 2002).

As dificuldades fiscais enfraqueciam os estados e os municípios, tornando-os extremamente subordinados ao governo federal. A real possibilidade de minimizar tais efeitos e romper as amarras impostas pelo governo federal aconteceu com a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988. Com ela a competência tributária do poder central foi reduzida de onze para sete impostos, foram retirados do mesmo os impostos únicos e o imposto sobre serviços de transportes e comunicações, havendo apenas a incorporação do imposto sobre grandes fortunas.

Os estados, por sua vez, tiveram ampliada a base de incidência de seu principal imposto – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que passou a incorporar os impostos únicos e especiais e os impostos sobre transporte rodoviário e de comunicações, passando-se a chamar Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), além de passarem a ter a competência de cobrar o Imposto sobre Heranças e Doações (ITCD).

Os municípios, a partir dessa reforma, também tiveram ampliada sua competência tributária<sup>78</sup>, pois, além de continuarem com a competência sobre o Imposto Predial e

---

<sup>76</sup> Conforme Bovo (1999, p. 51), o modelo de descentralização que estava na nova constituição de 1988 tinha objetivos que iam além da questão fiscal, buscando também o fortalecimento do quadro político das unidades federadas e a correção de desequilíbrios regionais.

<sup>77</sup> Não podemos desconsiderar que todas essas transformações ocorreram num período em que o governo federal estava fortemente comprometido com políticas de ajustes fiscais que visavam a redução do tamanho do Estado. Logo o processo de descentralização no Brasil se estabeleceu no campo teórico da corrente neoliberal (BOVO, 1999, p. 50).

<sup>78</sup> Todavia a autonomia tributária plena não foi conquistada pelos municípios, visto que, em relação ao poder de criar novos impostos, a nova carta magna manteve a mesma condição da constituição anterior, ou seja, a

Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços (ISS), tiveram seu leque ampliado pela incorporação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI) e do Imposto sobre a Venda a Varejo dos Combustíveis (IVVC). A mudança na nova estrutura de competência tributária está descrita no Quadro 2.

Podemos ainda considerar que, na questão de uma maior autonomia tributária, dois outros fatores favoreceram as esferas subnacionais. O primeiro deles é o fato do governo federal não poder estabelecer isenção de tributos de competência de outras esferas de governo. O segundo decorreu da elevação do percentual de participação do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) na composição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

**Quadro 2** - Distribuição das competências tributárias por esfera de governo

<b>Esfera</b>	<b>Antes da Constituição de 1988</b>	<b>Após a Constituição de 1988</b>
Governo federal	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Transportes Rodoviários Propriedade Territorial Rural Serviços de Comunicações Combustíveis e Lubrificantes Energia Elétrica e minerais Taxa de contribuição de Melhorias	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Grandes Fortunas Taxa de contribuição de Melhorias
Estados	Transmissão de Bens Imóveis Circulação de Mercadorias Veículos automotores Taxa de contribuição de Melhorias	Tramitação Causa Mortis e Doação Circulação de Mercadorias e Serviços Veículos automotores Taxa de contribuição de Melhorias
Municípios	Propriedade Territorial Urbana Serviços. Taxa de contribuição de Melhorias	Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos Serviços. Venda a Varejo de Combustíveis Taxa de contribuição de Melhorias

Fonte: Oliveira (1995, p. 147).

---

competência dessa matéria continuava exclusiva do governo federal. O avanço significativo foi a liberdade dos municípios estabelecerem as alíquotas de dois dos impostos sobre sua competência o IPTU e o ITBI.



Nesse mesmo sentido, os municípios ainda foram favorecidos por terem ampliado o percentual de partilha do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de 20% para 25%, conforme consta no Quadro 3.

**Quadro 3 - Distribuição e partilha de impostos por esfera de governo**

Esfera	Antes da Constituição de 1988			Após a Constituição de 1988		
	Governo federal	Estados	Municípios	Governo federal	Estados	Municípios
<b>Governo federal</b>	% Distribuição/Partilha			% Distribuição/Partilha		
Importação	100			100		
Exportação	100			100		
Renda( IR)	67	16	17	53	21,5(FP E) 3,0(FC)	22,5(FP M)
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	67	16	17	43	21,5(FP E) 3,0(FC) 7,5 (F.Ex.)	22,5(FP M) 2,5(F.Ex.)
<b>Governo federal</b>	% Distribuição/Partilha			% Distribuição/Partilha		
Operações Financeiras (IOF)	100			100		
Transportes Rodoviários	30	50	20			
Propriedade Territorial Rural (ITR)	100			50		50
Serviços de Comunicações	100					
Combustíveis e Lubrificantes	40	40	20			
Energia Elétrica e minerais	40	50	10			
Grandes Fortunas (IGF)	0	0	0	100		
Minerais	10	70	20			
<b>Estados</b>	% Distribuição/Partilha			% Distribuição/Partilha		
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)		80	20		75	25
Veículos automotores		50	50		50	50
Tramitação Causa Mortis e Doação (ITCD)		50	50		100	
Esfera	Antes da Constituição de 1988			Após a Constituição de 1988		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
<b>Municípios</b>	% Distribuição/Partilha			% Distribuição/Partilha		
Predial/ Territorial Urbana (IPTU)			100			100
Serviços de qualquer natureza (ISS)			100			100
Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos			0			100
Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC)			0			100

Fonte: Antes da constituição, Oliveira (1995, p. 156); após a constituição de 1988, Oliveira (2010, p. 40).

Dessa forma, Afonso e Araujo (2000) e Afonso, Araujo e Khair (2002) consideraram que a nova Carta Magna promoveu um movimento de “municipalização da receita”. Surgiu a partir desse fato a tese da “preguiça fiscal”. Segundo essa tese, o aumento das transferências iria desmotivar os municípios a aumentar sua arrecadação própria. Todavia verificou-se exatamente o contrário: após a Constituição de 1988 a receita própria dos municípios passou a crescer de forma considerável<sup>79</sup> (AFFONSO, 1996).

Na composição da receita própria municipal, o IPTU e o ISS são os impostos que possuem a maior participação relativa e características preponderantemente urbanas, visto que no Brasil a maioria das propriedades e das atividades do setor de serviço mais valorizadas está concentrada nas grandes cidades e nas regiões mais ricas.

Essa característica fez com que o modelo de financiamento dos municípios brasileiros apresentasse distorções significativas, não apenas entre as regiões do país como também entre as áreas rural e urbana. Além dessas distorções, destaca-se também o fato de que os municípios, principalmente os menores, possuem uma estreita base econômica a ser tributada, além de não poderem arcar com os elevados custos administrativos decorrentes da transformação de suas estruturas tributárias<sup>80</sup>.

Visando minimizar os efeitos desse quadro, o sistema de transferência de recursos entre as esferas de governo realiza a importante função de redistribuição das receitas. Tal processo é fundamental para as finanças municipais, visto que a principal fonte de financiamento dos municípios são as transferências correntes oriundas dos estados e do governo federal. Dentro do conjunto dessas transferências, o FPM possui papel de destaque, representando, em média, 30% da receita transferida aos municípios<sup>81</sup>.

Em relação às questões federativas, uma das principais críticas que foi feita à Constituição de 1988 consistiu no fato dela ter dado maior ênfase à descentralização das receitas, deixando em segundo plano a definição de um modelo de distribuição dos encargos

---

<sup>79</sup> Doze anos após a implantação da constituição de 1988, a receita própria dos municípios havia crescido 187%, com um desempenho médio anual duas vezes superior ao verificado nos estados e na União. Segundo Afonso, Araújo e Khair (2002, p.04) “isto demonstra que, pelo menos em termos agregados, o crescimento da receita dos municípios após a constituição de 1988, ao contrário do que normalmente é divulgado, não se deve somente ao aumento das transferências federais e estaduais”.

<sup>80</sup> O Governo federal reconheceu essa situação e promoveu, em 1997, o lançamento do programa de modernização da administração tributária e da gestão dos setores sociais básicos (PMAT), visando melhorar a administração tributária e a gestão financeira municipal (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

<sup>81</sup> Porém, Afonso e Araujo (2000) e Affonso (1996) destacam que as regras de divisão dos recursos do FPM incentivaram a proliferação de novos municípios, na maioria pequenas cidades que não teriam condições de se sustentarem sem o repasse de recursos do governo federal.

entre as esferas de governo. Esse modelo, ao não ser estabelecido, fez com que a descentralização das despesas acontecesse de forma não planejada<sup>82</sup> (VARSANO et al, 1998, p. 13; AFFONSO, 1994, p. 364 e OLIVEIRA, 2007, p. 48).

Um dos fatores que geraram essa descentralização desordenada, descoordenada e não planejada foi a falta de uma representação de comando do governo federal durante todo o processo, não existindo um planejamento em esfera nacional e uma coordenação estratégica<sup>83</sup>.

Muito pelo contrário, o governo federal, tão logo foi promulgada a Carta Magna de 1988, intensificou a transferência desordenada de encargos para estados e municípios, conforme esclarece Santos et al (2004b):

Não seria exagero afirmar que o governo federal já evidenciava, desde o final dos anos 80, uma clara intenção de transferir para os estados e municípios a responsabilidade pela execução de políticas públicas estruturantes, desobrigando-se, inclusive, do papel de coordenador desse processo, sem considerar que os poderes estadual e local não estavam preparados para assumir tal função (SANTOS et al, 2004b, p. 12).

Dessa forma, os municípios passaram a assumir uma parcela cada vez maior de responsabilidades que anteriormente eram de competência da esfera federal. Ficou evidente que se por um lado os municípios se beneficiaram com a descentralização tributária, por outro tiveram que enfrentar pressões pela elevação de seus gastos<sup>84</sup>.

Parte significativa do aumento dos gastos municipais decorreu da recomposição salarial dos servidores públicos<sup>85</sup>, garantida pela constituição de 1988, e da necessidade de suprir as demandas sociais decorrentes do fim do regime militar, em virtude da União ter realizado cortes profundos em verbas destinadas aos programas sociais e nas transferências voluntárias.<sup>86</sup> (REZENDE, 1995, p. 10).

---

<sup>82</sup> Sobre esse aspecto, Bovo (1999) e Lopreato (2002) destacam o fato da disputa ocorrida na constituinte ter sido focada na questão da repartição da receita, não havendo preocupação com a distribuição dos encargos, resultando numa estrutura de partilha de despesas desequilibrada.

<sup>83</sup> O governo federal, além de não comandar o processo de descentralização, opôs-se ao mesmo. Esse fato foi fundamental para elevar os conflitos federativos que iriam se intensificar logo após a promulgação da constituição de 1988, com efeitos deletérios sobre as finanças públicas, principalmente no cenário de fragilização financeira do setor público vivenciado na época (AFFONSO, 1996).

<sup>84</sup> O interessante nesse sentido foi que a descentralização da despesa se processou de forma mais rápida que a redistribuição da receita (AFFONSO, 1994, p. 356).

<sup>85</sup> Nos municípios, 30% da receita adicional, que foi da mesma ordem de grandeza da dos estados, foram gastos com aumento de despesas com salários (OLIVEIRA apud VARSANO, 1996, p. 20).

<sup>86</sup> A participação dos governos subnacionais nesse momento foi crucial para amenizar a crise social, visto que, além da redução dos gastos, houve uma rápida e profunda queda da qualidade dos serviços prestados pela esfera federal, e “uma crise social de maior proporção, por certo, foi contornada com o aumento dos gastos estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública (AFFONSO, 1994, p. 364).Essas áreas utilizavam de forma intensiva o fator mão de obra, fazendo com que boa parte dos ganhos de receita obtidos por

O governo federal também passou a ampliar a Carga Tributária Bruta (CTB) por meio da elevação da arrecadação das contribuições e dos impostos não partilhados com as demais esferas de governo. Todos esses mecanismos foram intensificados na década de 1990 causando um forte impacto nas finanças dos municípios brasileiros.

Nessa década, foram regulamentados, por meio de Lei complementar, três importantes artigos da Constituição de 1988: o art.163, que trata do endividamento; o art.169, que aborda os limites com as despesas de pessoal; e o art.150; que engloba a questão da renúncia de receitas.

Tais temas foram tratados sob a orientação da escola neoinstitucionalista, que defendia a existência de um federalismo fiscal competitivo, portanto em um período de fortalecimento da esfera federal e de enfraquecimento dos governos subnacionais, de valorização do capital privado e de enfraquecimento do Estado desenvolvimentista, criando assim um cenário perfeito para a efetivação do controle das contas públicas dos estados e dos municípios brasileiros.

## **2.7 O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

No início da década de 1990, o pacto federativo implantado na Constituição de 1988, com característica de um federalismo fiscal cooperativo, foi afetado por uma série de medidas adotadas pelo primeiro governo eleito de forma direta, após a promulgação da nova Constituição. Ocorreu em 1991 o ponto de partida para o ataque à autonomia dos governos subnacionais, quando o governo Collor encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) n.º 51, com o objetivo explícito de realizar um ajuste fiscal que possibilitasse a correção do desequilíbrio financeiro do setor público e o combate à inflação.

Todavia, o que de fato a PEC n.º 51 estabelecia era o fim da competência dos governos subnacionais de emitirem títulos da dívida pública, a redução do volume de recursos do FPE e do FPM e a implantação de garantias para o pagamento das dívidas dos estados junto ao governo federal. O Quadro 4 apresenta outras medidas adotadas pelo governo federal no início da década de 1990 visando reduzir a autonomia dos governos subnacionais<sup>87</sup>.

---

estados e municípios fosse comprometido com despesa com pessoal. A visão tradicional aponta apenas que as contratações teriam sido realizadas com fins eleitorais.

<sup>87</sup> Conforme aponta Penalva Santos (2008, p. 72), desde a promulgação da Constituição de 1988, foram aprovadas 40 emendas que afetaram a autonomia municipal, sendo a maioria delas geradas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

**Quadro 4** - Principais medidas tributárias e fiscais adotadas no início da década de 1990

Ano	Medida	Objetivo
1988	Criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com alíquota de 8% para as empresas em geral e 12% para o setor financeiro, a última para vigorar a partir de 1989.	Fortalecer o mecanismo de financiamento da Seguridade Social
1990	Aumento da alíquota do Finsocial (atual Cofins) de 0,6% para 2%; ampliação do campo de incidência do PIS; e instituição da alíquota de 8% do IOF cobrado sobre a riqueza financeira.	Ajuste fiscal do Plano Collor I
1993	Torna exclusiva da Previdência Social a arrecadação do INSS incidente sobre a folha de salários, reduzindo os recursos das demais áreas da seguridade	Garantir recursos para pagamento dos benefícios previdenciários.

Fonte: Oliveira (2010, p. 42).

Segundo Penalva Santos (2008, p. 75), o governo federal não se conformou com os ganhos obtidos pelos governos subnacionais, e os avanços obtidos por essas esferas foram vistos como perdas inaceitáveis. Dessa forma, o mesmo buscou reverter as alterações na distribuição do bolo tributário promovidas pela Constituição de 1988. A Tabela 1 demonstra que a participação do governo federal na receita arrecadada caiu de 71,70%, em 1988, para 66%, em 1995. No mesmo período, os governos subnacionais aumentaram sua participação de 28,30% para 34%.

**Tabela 1-** Participação das esferas de governo na receita arrecadada e disponível 1980-1995 (%)

Ano	Governo Federal		Estados		Municípios	
	Arrecadada	Disponível	Arrecadada	Disponível	Arrecadada	Disponível
1980	74,70	68,20	21,60	23,30	3,70	8,50
1982	75,90	69,00	21,40	22,10	2,70	8,90
1984	73,60	65,80	23,70	24,10	2,70	10,10
1986	70,50	60,90	27,00	27,00	2,50	12,10
<b>1988</b>	<b>71,70</b>	<b>60,10</b>	<b>25,60</b>	<b>26,60</b>	<b>2,70</b>	<b>13,30</b>
1990	67,00	58,90	29,60	27,60	3,40	13,50
1992	66,10	56,90	29,10	28,20	4,80	14,90
1994	67,90	59,30	27,10	25,10	5,10	15,60
1995	66,00	56,20	28,60	27,20	5,40	16,60

Fonte: Elaborada com base nos dados de Varsano (1998).

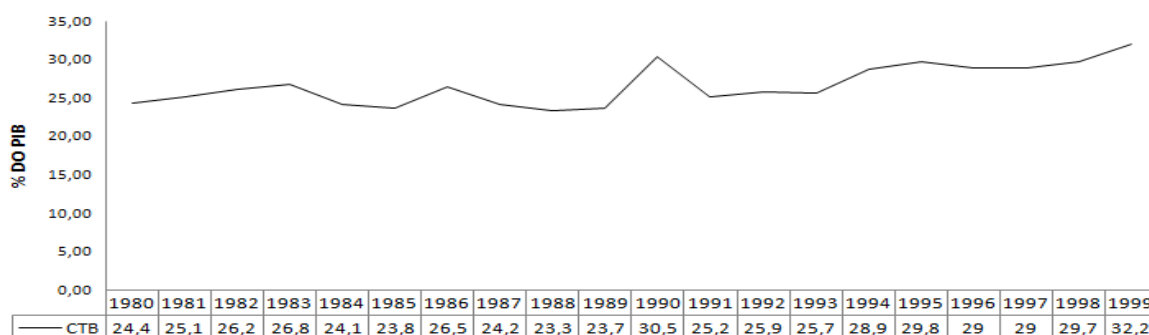
Todavia, o relevante nessa questão foi a alteração da partilha da receita efetivamente disponível. Apesar de o governo federal realizar o maior esforço de arrecadação do país, o mecanismo de transferências intergovernamentais estabelecido pela Constituição de 1988 fez

com que a distribuição da receita disponível fosse favorável à esfera municipal. Porém significativa parcela do crescimento da receita municipal ocorreu em função de repasses de recursos cuja destinação já estava previamente vinculada, os chamados recursos “carimbados” como os das áreas de saúde e educação.

Enquanto a participação do governo federal foi fortemente reduzida e a dos estados permaneceu praticamente estável, os municípios tiveram sua parcela aumentada de forma significativa. Chama a atenção nesse caso o fato de, após 1988, essa esfera de governo ter sido a única a apresentar uma participação na receita disponível superior à da receita arrecadada, sinalizando que não apenas o governo federal, como também os estados, passaram a transferir um volume maior de recursos para os governos locais.

Foi diante dessa situação que o governo federal buscou implantar um forte ajuste fiscal fundamentado no aumento da carga tributária, que passou de uma média de 24,86% do PIB, na década de 1980, para 28,58% do PIB, na década de 1990 (Gráfico 1). Todavia considerável parcela desse aumento não era partilhada com os governos subnacionais<sup>88</sup>.

**Gráfico 1 - Carga Tributária Bruta (CTB) - 1980-1999**



Fonte: Elaborado com base nos dados do Ministério da Fazenda.

Os mecanismos utilizados pelo governo federal para elevar suas receitas provocaram prejuízos ao próprio sistema tributário brasileiro<sup>89</sup> (OLIVEIRA, 2007; VARSANO, 1996 e REZENDE, 1995). Todavia tais prejuízos não ficaram restritos apenas à esfera tributária; a competitividade da economia foi reduzida e a própria estrutura federativa foi prejudicada ao

<sup>88</sup> A ampliação da carga tributária teve ainda um lado perverso para os governos subnacionais, pois se baseou na criação e ampliação de tributos não compartilhados com os demais entes federados. Além disso, o governo federal implantou num segundo momento o Fundo Social de Emergência (FSE), que se tornou mais tarde Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), contribuindo ainda mais para elevar a carga tributária bruta (AFFONSO, 2000).

<sup>89</sup> Segundo Affonso (2000), no final da década de 1990, os impostos cumulativos já representavam cerca de 20% da carga tributária bruta, afetando diretamente a capacidade produtiva do país.

retirar, principalmente dos estados, os ganhos conquistados com a constituição de 1988, pondo em risco o atendimento a demandas por serviços públicos essenciais à população.

No início do governo Collor (1990-1992), houve ainda uma forte redução dos gastos sociais federais. Entre 1988 e 1991, a despesa dos municípios com educação passou de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 4,7 bilhões, e despesa do governo federal caiu de US\$ 7,6 bilhões para US\$ 3,9 bilhões, ou seja, uma redução superior a 51%. Dessa forma, em 1991, os municípios já investiam mais em educação que o governo federal.

Na área de saúde, enquanto o governo federal reduziu em 1/3 seus gastos, os municípios elevaram suas despesas nessa área em 70%. Os governos subnacionais também responderam em 1991 por 56% do consumo corrente e 75% da formação bruta de capital fixo de todo o setor público, índices de participação que estavam bem acima dos padrões internacionais<sup>90</sup> (AFFONSO, 1994, p. 323).

Conforme o estudo, a evolução das finanças municipais, realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), até a década de 1980, a área de saúde federal possuía cerca de 800 mil servidores e, no ano de 2008, possuía apenas cerca de 40 mil. O estudo aponta que essa redução no número de servidores públicos federais teve de ser compensada pelo aumento de funcionários públicos municipais, visto que a constituição de 1988 instituiu a municipalização dos serviços básicos de saúde.

Segundo esse estudo, houve ainda uma inversão das participações das esferas estadual e municipal no número de matrículas da rede pública e uma municipalização das ações de assistência social. Todavia essa municipalização dos serviços públicos não foi devidamente acompanhada do financiamento necessário para a execução das políticas públicas, conforme aponta Varsano:

Todavia, tal processo não foi decorrente de uma política deliberada, mas apenas consequência da adoção de políticas restritivas visando ao controle do déficit. Faltou, assim, um plano de descentralização previamente negociado com os governos subnacionais, que desse um ordenamento mínimo ao processo. A ação do governo federal nas áreas sociais ficou ainda mais comprometida do que já estava, enquanto o fortalecimento financeiro dos estados e municípios, apesar de significativo, tem sido insuficiente para atender às ampliadas demandas sociais (VARSANO, 1996, p. 21).

---

<sup>90</sup> Todavia, é preciso considerar que a transferência de responsabilidades da esfera federal para os municípios não se realizou de forma coordenada e planejada. Os governos subnacionais brasileiros não estavam preparados para assumir essas novas responsabilidades.

Pela Tabela 2, é possível observar que a partir da década de 1990 os municípios brasileiros passaram a assumir uma parcela cada vez maior de responsabilidade pela execução dos gastos com saúde e educação no Brasil. Em relação aos gastos com saúde, a participação relativa triplicou e as despesas com educação cresceram 63% em relação aos índices verificados antes da constituição de 1988.

Uma das principais características das áreas de saúde e educação é o fato das mesmas utilizarem de forma intensiva o fator mão de obra. Nesse sentido, o processo de transferência de responsabilidades do governo federal para os governos subnacionais possibilitou reduzir sua participação na rubrica de pessoal e encargo.

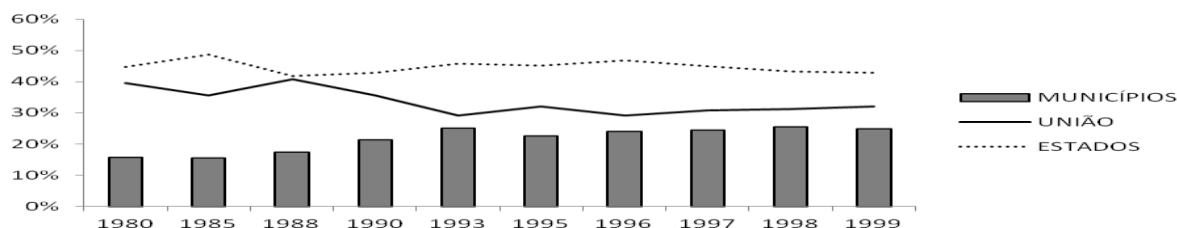
**Tabela 2** - Participação relativa das esferas de governo nos gastos com saúde e educação: 1985-1999

Período	Esfera					
	Governo federal		Estados		Municípios	
	Saúde	Educação	Saúde	Educação	Saúde	Educação
1985	66,80%	25,70%	23,10%	55,34%	10,10%	18,96%
1989	54,00%	31,12%	32,08%	51,00%	13,92%	17,88%
1994	52,00%	25,00%	28,00%	47,00%	20,00%	28,00%
1995	48,15%	22,00%	27,85%	48,00%	24,00%	30,00%
1999	44,00%	19,00%	26,00%	50,00%	30,00%	31,00%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretária do Tesouro Nacional (STN).

O gasto federal com pessoal e encargos representava 39% do total do setor público consolidado, em 1980, caindo para 36%, em 1990 e 32%, em 1999. Essa tendência de queda na participação relativa foi intensificada após a implantação do Plano Real (1994). Considerando apenas o período posterior à implantação do Plano de estabilização, esse índice foi reduzido para 31% (Gráfico 2).

**Gráfico 2** - Participação das esferas de governo nas despesas com pessoal -1980-1999



Fonte: Elaborado com base nos dados do IBGE.



Ainda durante o período considerado, a participação dos governos estaduais com a rubrica de pessoal e encargos foi de 45%, 43% e 43%. Por sua vez, os governos municipais nesse mesmo período elevou sua participação de 16%, em 1980, para 21%, em 1990, atingindo 25%, em 1999. Os dados demonstram que uma grande parcela dos gastos com pessoal e encargos foi transferida para a esfera municipal.

Todos esses mecanismos possibilitaram ao governo federal realizar o ajuste fiscal pretendido no campo das despesas. Na década de 1980, esse respondia, em média, por 59% do total dos gastos primários do setor público consolidado, passando a assumir apenas 52% na década de 1990. A participação relativa média dos estados se manteve praticamente constante nesse mesmo período, passando de 28% para 30%. Por sua vez, a participação média relativa da esfera municipal passou de 12%, na década de 1980, para 18%, na década de 1990, um crescimento de 50% (Tabela 3).

**Tabela 3** - Participação relativa das esferas de governo nas despesas primárias  
1980-1999

Esfera	Período									
	1980	1985	1988	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Governo federal	66%	55%	55%	50%	51%	54%	54%	55%	54%	55%
Estados	23%	31%	30%	28%	31%	29%	28%	28%	30%	29%
Municípios	11%	14%	15%	22%	18%	17%	18%	17%	16%	16%

Fonte: Elaborada com base nos dados do IBGE.

Na segunda metade da década de 1990, as instabilidades financeiras e as crises internacionais impuseram necessidades de ajustes fiscais cada vez mais fortes. Tornava-se cada vez mais urgente a necessidade de revisão do modelo de federalismo fiscal adotado no Brasil após a constituição de 1988. Todavia, a implantação do Plano Real, em 1994, e a necessidade de sua sustentação trouxeram dificuldades para a realização de uma nova reforma tributária.

O governo federal buscando evitar o fracasso do Plano econômico intensificou ainda mais a elevação da carga tributária, a reconcentração de parcela cada vez maior da receita em seu poder e o controle das finanças públicas dos governos subnacionais. A partir desse período, ocorreram vários ataques ao pacto federativo, ocasionando principalmente o

enfraquecimento dos estados<sup>91</sup>, fundamentalmente em função dos acordos de renegociação de suas dívidas. As medidas adotadas pelo governo federal se enquadravam no receituário da escola novo-clássica e buscavam a formação de um federalismo fiscal dentro das características neoinstitucionalistas, principalmente ao se priorizar o fortalecimento do governo central em detrimento das demais esferas de governo que deveriam ser rigorosamente controladas. Nesse contexto, o governo federal passou a se preocupar quase que exclusivamente com a política macroeconômica repassando aos estados e, principalmente, aos municípios a responsabilidade sobre as políticas sociais.

Desse modo, o período posterior à implantação do Plano Real configurou um cenário de crise da federação, principalmente pelos desequilíbrios horizontais e pelas tensões federativas, promovidas principalmente pela guerra fiscal<sup>92</sup> (AFFONSO, 2000). O controle das finanças públicas dos estados e municípios foi intensificado com o início da regulamentação do art. 169 da Carta Magna de 1988.

A regulamentação desse artigo foi definida inicialmente em 1995, por meio da Lei Complementar nº 82, que ficou conhecida como Lei Camata I, a qual estabelecia em seu artigo primeiro que as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, pagas com receitas correntes do governo federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não poderiam, em cada exercício financeiro, exceder a 60% da receita corrente líquida (RCL) no caso do governo federal<sup>93</sup>, dos municípios, do distrito federal e dos estados brasileiros<sup>94</sup>.

Todavia, foi a Lei nº 9496/97, que representou um verdadeiro divisor de águas no tocante ao relacionamento do governo federal com os governos subnacionais, ao regulamentar o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, cujas condições impostas foram extremamente duras e, em muitos casos, estabeleciam a privatização de empresas públicas, principalmente as do setor energético<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> Uma análise detalhada sobre a crise das finanças estaduais pode ser encontrada em Lopreato (2000 e 2002).

<sup>92</sup> A guerra fiscal ocorria devido à falta de coordenação da União de um projeto nacional, deixando a cargo dos estados e dos municípios mais ricos definirem de forma isolada os objetivos industriais. Nesses moldes, a renúncia de receita poderia ocasionar uma deficiência no atendimento dos serviços públicos, causando um resultado desastroso em termos sociais, fiscais e macroeconômicos (VARSANO, 1996).

<sup>93</sup> Esse percentual foi alterado para 50% da RCL no caso da União pela chamada Lei Camata II de maio de 1999.

<sup>94</sup> Além da Lei Camata, outras medidas foram adotadas pelo governo federal no sentido de controlar as finanças públicas dos governos subnacionais, dentre as quais se destacam: o Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados (1995); o Programa de Redução do setor Público - PROES (1996); a Lei nº 9496/97 (1997) e a Lei Complementar nº 96 – Lei Camata II (1999).

<sup>95</sup> Os governos estaduais com uma situação financeira extremamente fragilizada tiveram que acatar o programa, sendo a dívida assumida pelo Governo Federal equivalente a R\$ 132 bilhões. Tal acordo beneficiou

Porém, a real possibilidade de se colocar uma verdadeira camisa de força sobre as finanças dos estados e municípios surgiu a partir do acordo firmado entre o governo federal e o FMI em 1998. Apesar de atingir as esferas subnacionais, elas não foram em nenhum momento consultadas sobre as condições desse acordo, pois o essencial naquele momento era salvar o Plano Real que estava envolto em uma grave crise cambial.

Foi também em 1998 que ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, que determinou um prazo para a regulamentação completa do art. 163 da Constituição Federal, abrindo então uma oportunidade institucional para a aprovação da LRF no ano 2000<sup>96</sup>.

Após a implantação da LRF, houve um incremento considerável da CTB e uma reconcentração mais contundente das receitas em poder da esfera federal (Tabela 4). Verificou-se após o ano 2000 uma estagnação da participação dos municípios na CTB. No sentido contrário, o governo federal passou a apresentar no período de 2005-2010 índices de participação bem próximos dos verificados na década de 1980. Dessa forma, pode-se afirmar que o aumento da carga tributária foi um dos principais mecanismos utilizados pelo governo federal para viabilizar parte significativa do ajuste fiscal do setor público.

**Tabela 4** - Participação das esferas de governo na carga tributária bruta (% PIB) 1980-2010

Período	Esfera			
	Governo federal	Estados	Municípios	Total
1980-1984	19,25	5,36	0,76	25,37
1985-1989	18,28	5,83	0,67	24,78
1990-1994	18,74	7,5	0,99	27,23
1995-1999	20,38	8,08	1,47	29,93
2000-2010	24,13	9,12	1,52	34,77

Fonte: Elaborada com base nos dados do Ministério da Fazenda.

Esse segundo momento da elevação da carga tributária<sup>97</sup>, não apenas manteve, como intensificou o processo de aumento da arrecadação não compartilhada com estados e municípios. O principal mecanismo para tal processo foi o crescimento da participação das

---

principalmente os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, os quais respondiam por 90% do valor total refinanciado. No caso dos municípios, apenas a capital paulista respondia por 77% e a cidade do Rio de Janeiro por 20% do total da dívida, ou seja, apenas essas duas cidades concentrava 97% da dívida de todos os municípios brasileiros (LEITE, 2011).

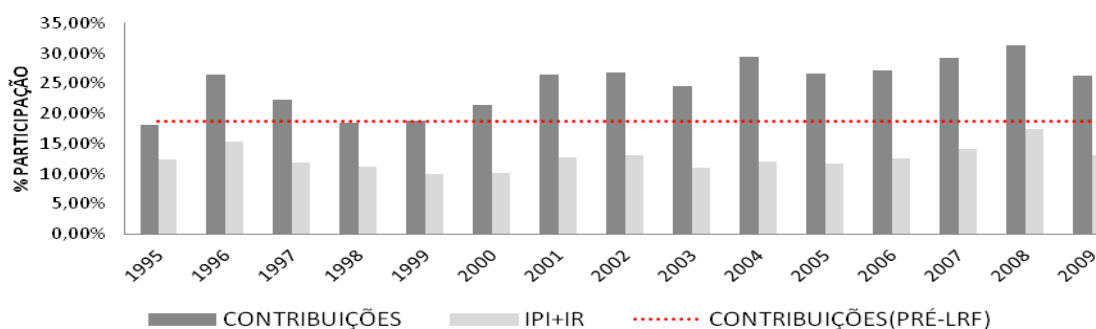
<sup>96</sup> Ainda em 1998, foi criado o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), que foi o “embrião do sistema de metas fiscais que, posteriormente, viria a ser institucionalizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal” (LEITE, 2011, p.17).

<sup>97</sup> Consideramos o período pós Plano Real o primeiro.

contribuições no montante da arrecadação Federal e a estagnação da participação do IPI e do IR.

Como pode ser observado no Gráfico 3, a participação das contribuições na receita do governo federal passou de 20,83%, no período 1995-1999, para 26,96%, no período 2000-2010, ou seja, após a implantação da LRF houve um aumento de quase 30% dessa fonte de receita não partilhada com os governos subnacionais. Após o ano 2000, o volume de recursos arrecadados com contribuições atingiu a marca de 6,5% do PIB, índice bem acima dos 1,1% do PIB verificado no início da década de 1990. Por outro lado, a participação do IPI+IR passou de 12,14% para 12,76 %, um aumento de apenas 5,15% após a implantação da LRF.

**Gráfico 3** - Participação das contribuições, do IPI e do IR na arrecadação federal – 1995-2009



Fonte: Elaborado com base nos dados do Ministério da fazenda.

Tanto o IPI como o IR são os principais componentes do FPE e FPM, fundos que representam mecanismos singulares de compensação das disparidades regionais, disparidades estas que não foram consideradas na formulação da LRF, fazendo com que algumas de suas normas e dispositivos afetassem negativamente o pacto federativo, transformando definitivamente as relações entre os entes federados e impedindo a consolidação do modelo de federalismo fiscal pretendido na constituição de 1988.

As recentes transformações verificadas nas relações federativas no Brasil ocorreram paralelamente e em decorrência do turbulento cenário econômico e fiscal vivenciado pelo país nas décadas de 1980 e 1990. Dessa forma, o próximo capítulo deste trabalho trata do cenário econômico e das finanças públicas no Brasil nas duas décadas anteriores à implantação da LRF. Nesse período, ocorreu uma profunda redefinição do papel do Estado na economia, que

provocou a deterioração das relações federativas, tendo como inspiração normativa as teorias da escolha pública e neoinstitucionalista.

### **3 AS FINANÇAS PÚBLICAS E O CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO ANTERIOR À IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Para compreender como ocorreu no Brasil o processo de implantação da LRF, é fundamental analisar a situação econômica e as finanças públicas do país no período anterior à promulgação da referida legislação. Nesse sentido, é necessário examinar tais questões a partir da década de 1980, visto que a mesma representou um ponto de inflexão na economia brasileira, tanto em virtude das dificuldades externas, como também pelo combate à inflação. Tais questões tiveram reflexos importantes nas relações federativas e na formação do novo papel conferido ao Estado e à política fiscal pelo pensamento econômico dominante da época. A análise desse período é realizada nas próximas seções deste capítulo.

#### **3.1 A CRISE DA DÍVIDA E A PRIMEIRA DÉCADA PERDIDA**

A década de 1980 representou a interrupção de um período relativamente longo de crescimento econômico no Brasil. Tal situação resultou de uma série de fatores internos e externos como o segundo choque do petróleo, a elevação da taxa de juros internacional, o esgotamento do financiamento externo, os fracassos dos planos de combate à inflação e o crescimento do endividamento público, condições que debilitaram o setor público brasileiro, deixando o mesmo envolto em problemas de desequilíbrios em suas contas externas. Tais desequilíbrios contribuíram, significativamente, para o surgimento de uma instabilidade fiscal sem precedentes até então.

##### **3.1.1 1980/1984 - A ruptura do financiamento externo, a crise da dívida e os últimos anos do regime militar**

A economia brasileira na década de 1970 apresentava um quadro virtuoso de crescimento econômico, muito influenciado pela aceleração dos investimentos públicos envolvidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>98</sup> (II PND). Tais investimentos foram financiados, basicamente, com recursos externos, visto que até o final dos anos de 1970 o

---

<sup>98</sup> O Estado era até então o principal agente responsável pelo desenvolvimento do país, cabendo ao mesmo a realização da maior parcela dos investimentos, principalmente os destinados à infraestrutura. Porém, tais investimentos eram financiados, em sua maior parte, através de endividamento externo, principalmente após o primeiro choque do petróleo, em 1973.

sistema financeiro internacional apresentava excesso de liquidez e vantagens atrativas para os chamados países em desenvolvimento.

Nesse período, os países desenvolvidos estavam vivenciando uma recessão econômica e uma elevação dos custos de produção. Foi nesse momento que os Estados Unidos da América (EUA), em resposta à elevação da inflação e buscando evitar a desvalorização de sua moeda, decidiu, entre o fim da década de 1970 e início da década de 1980, elevar de forma unilateral e repentina sua taxa básica de juros, passando a mesma de 6,39%, em 1970, para 12,84%, em 1980 (Tabela 5).

**Tabela 5** - Inflação, taxa de juros norte americana e preço internacional do petróleo  
1969-1986

ANO	INFLAÇÃO EUA	TAXA DE JUROS EUA	PREÇO DO BARRIL PETRÓLEO (US\$)	ANO	INFLAÇÃO EUA	TAXA DE JUROS EUA	PREÇO DO BARRIL PETRÓLEO (US\$)
1969	5,10	7,65	1,79	1978	7,80	9,01	12,78
<b>1970</b>	<b>5,40</b>	<b>6,39</b>	<b>2,18</b>	1979	8,60	10,39	29,83
1971	5,00	5,93	2,66	<b>1980</b>	<b>9,20</b>	<b>12,84</b>	<b>35,71</b>
1972	4,20	6,36	2,89	1981	9,40	13,72	34,04
1973	5,80	6,74	3,24	1982	6,00	10,54	31,54
1974	8,80	7,43	11,60	1983	4,20	11,83	29,47
1975	9,30	8,00	11,45	1984	4,10	11,50	28,55
1976	5,20	6,87	11,55	1985	3,30	9,26	27,37
1977	5,80	7,69	12,51	1986	3,30	7,11	14,17

Fonte: Elaborada com base nos dados do Ipeadata.

Esse movimento na taxa de juros norte-americana ocasionou a elevação abrupta da taxa de juros internacional que, atrelada a outros fatores como o segundo choque do preço do petróleo, cujo preço do barril passa de US\$ 11,45, em 1975, para US\$ 35,71, em 1980, causaram um forte impacto negativo na economia internacional e um efeito devastador para as finanças dos países periféricos como os da América Latina. Nas palavras de Belluzzo (1984),

A economia mundial começou a estalar sob o peso das políticas americanas de combate à inflação e de defesa do dólar, que debilitaram a evolução do comércio e agravaram as condições de financiamento das dívidas acumuladas por empresas e países, sobretudo os do terceiro mundo (BELLUZZO, 1984, p. 71).

A associação desses fatores fez com que a dívida externa brasileira apresentasse um crescimento explosivo no início da década de 1980, passando a dívida líquida do setor público de 23,70% do PIB, em 1981, para 53,4%, em 1984. Muito contribuiu para a formação desse

quadro o rápido processo de estatização da dívida brasileira, intensificado a partir da segunda metade da década de 70<sup>99</sup>.

Essa mudança de perfil da dívida brasileira fez com que o governo federal e as empresas estatais aumentassem sua participação na dívida líquida total do setor público de 82%, em 1981, para 87%, em 1984. Nesse período, a participação dos estados e dos municípios passou de 18% para 13%. Manteve-se durante a primeira metade da década de 1980 a predominância de origem externa do maior montante da dívida brasileira, conforme pode ser visto na Tabela 6.

**Tabela 6** – Composição da dívida líquida brasileira por esfera de governo  
(% PIB) -1980-1984

Origem	Período			
	1981	1982	1983	1984
<b>Interna</b>	<b>8,80</b>	<b>11,50</b>	<b>16,60</b>	<b>20,20</b>
Governo federal	- 0,20	-	2,70	5,90
Estados e Municípios	3,30	4,30	4,80	5,20
Estatais	5,70	7,20	9,10	9,10
<b>Externa</b>	<b>14,90</b>	<b>18,00</b>	<b>32,90</b>	<b>33,20</b>
Governo federal	4,40	5,90	14,50	13,60
Estados e Municípios	0,90	1,10	1,60	1,80
Estatais	9,60	11,00	16,80	17,80
<b>Total</b>	<b>23,70</b>	<b>29,50</b>	<b>49,50</b>	<b>53,40</b>

Fonte: Elaborada com base nos dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

Nesse período, a inflação e o déficit em transações correntes apresentaram uma trajetória ascendente, a taxa de inflação passou de 95,20%, em 1981, para 223,81%, em 1984, enquanto que o déficit médio em transações correntes passou de US\$ 8 bilhões, no final da década de 1970, para US\$ 13,57 bilhões, no período de 1980-1982. Segundo a corrente econômica ortodoxa dominante, a causa da inflação e dos desequilíbrios externos era a pressão exercida pela demanda sobre a oferta, tendo os gastos públicos papel fundamental nessa anomalia.

Tal diagnóstico sinalizava que a demanda e, fundamentalmente, os gastos públicos deveriam ser reduzidos<sup>100</sup>. Todavia Baer (2009) contestou essa visão ao considerar que não

<sup>99</sup> Por meio desse movimento o setor privado transferiu boa parte de seu ônus para o setor público, contribuindo ainda mais para o desequilíbrio das contas públicas do Brasil (MENEZES, 2003, p. 49).

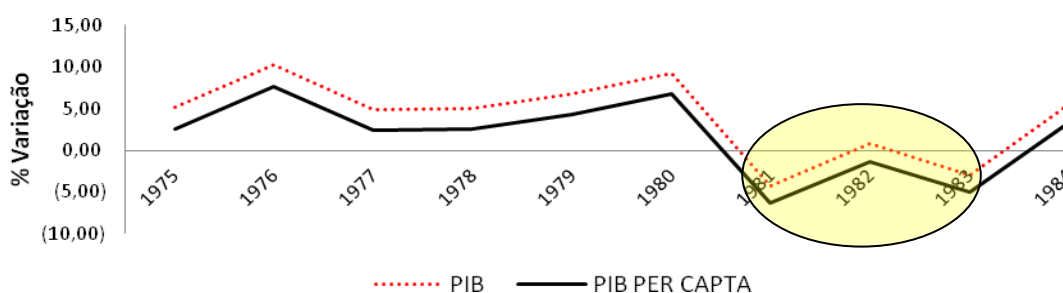


existiu nesse período qualquer pressão causada pelo excesso de demanda sobre as contas externas e sobre os fluxos financeiros internacionais e que isolar o impacto dos ajustes apenas no setor público era inviável. Nas palavras do autor:

A ideia básica era reduzir a demanda agregada e, conseqüentemente, as pressões inflacionárias e as importações de empresas estatais. Isso representou a escolha explícita de um setor que teria de suportar o “sacrifício” necessário numa tentativa de estabilização. O problema, porém, era que, devido à estreita inter-relação existente entre os setores participativos da sociedade na economia brasileira (isto é, os setores privado, estatal e multinacional), tal sacrifício não poderia ser isolado (BAER, 2009, p. 119).

As medidas adotadas pelo governo brasileiro, a partir de então, seguiram o receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI). Além de não debelar o processo inflacionário, tais medidas levaram a economia a um forte processo recessivo<sup>101</sup>. A variação acumulada do PIB no período 1981-1984 foi negativa em 0,24%, e o impacto foi pior ainda sobre a distribuição de renda, visto que o PIB *per capita* apresentou uma retração de 2,32%, conforme se observa no Gráfico 4.

**Gráfico 4 - Taxa de variação do PIB e do PIB *per capita* -1970-1984**



Fonte: Elaborado com base nos dados do IBGE .

Mesmo diante desse quadro recessivo, mantinha-se a visão de que a causa principal das dificuldades enfrentadas pelo país era a crise fiscal do Estado, sendo a solução para tal anomalia do sistema econômico a redução do seu tamanho e a liberação dos mercados.

<sup>100</sup> O quase consenso da época era de que o déficit público era o principal causador da pressão da demanda sobre a oferta, devendo assim o setor público arcar com o ônus do ajuste.

<sup>101</sup> Iniciou-se, então, uma fase de baixo crescimento econômico e de profundas dificuldades nas contas externas, caracterizando o período que ficou conhecido como a década perdida. É oportuno destacar que o surpreendente resultado verificado no ano de 1980, um crescimento do PIB de 9,2%, decorre fundamentalmente dos investimentos realizados nos períodos anteriores, e em virtude desse o resultado acumulado na década de oitenta não ter sido pior.

Porém, Santos et al (2004, p. 80) contestaram tal visão, afirmando que “configura peça fundamental para o entendimento da ‘crise fiscal’ o esgotamento das fontes de financiamento do Estado brasileiro dentro do cenário de transformação da acumulação do capital no contexto global com uma predominância da esfera financeira”. Para esses autores, não considerar o processo de integração financeira internacional no contexto do entendimento da crise fiscal vivida pelo Brasil, na década de 1980, foi um erro elementar da tese ortodoxa do *mainstream* econômico.

A crítica a tal tese teve como base a contestação de duas hipóteses assumidas pela corrente da ortodoxia econômica. A primeira foi a de que a única forma do Estado intervir na economia seria através da manipulação da demanda agregada por meio de políticas fiscais expansionistas. Segundo Santos et al (2004, p. 81), “o Estado atua de forma mais dinâmica sobre os circuitos produtivos da intermediação financeira e gestão monetária, por esta razão, está inserido na dinâmica capitalista na qualidade de determinante dela e determinado por ela”.

A segunda hipótese contestada foi a de que a crise, além de ser meramente fiscal, tratava-se de uma crise exclusiva do Estado. Para Santos et al (2004, p. 81), a dimensão da crise não pode ser demonstrada com base em aspectos puramente fiscais, pois o Estado está inserido na dinâmica capitalista, sendo, portanto, necessário analisar todas as relações existente entre o Estado e a dinâmica de acumulação<sup>102</sup>.

Nesse contexto, uma análise das causas da crise deveria ter levado em consideração ainda o fato do mercado de crédito internacional, no início da década de 1980, ter apresentado uma situação totalmente adversa para os países em desenvolvimento em relação ao que se verificou na década anterior<sup>103</sup>. Nesta o endividamento foi facilitado pelo fato dos recursos financeiros externos serem obtidos com grande facilidade (FILGUEIRAS, 2000, p. 73; MENEZES, 2003, p. 47).

A reversão desse cenário fez com que a situação das contas externas brasileiras ficasse ainda mais difícil, principalmente a partir de 1982, ano no qual o país passou a enfrentar sérios problemas para honrar o pagamento dos juros da dívida externa, restando ao

---

<sup>102</sup> Dessa forma, não se poderia analisar as causas da crise da década de 1980 considerando apenas os seus aspectos fiscais e desconsiderando seus componentes financeiros, pois uma das principais causas dessa crise foi a restrição ao financiamento externo, que teve seu ápice no ano de 1982, após a moratória do México, ocasião na qual ocorreu a extinção do mercado de créditos voluntários aos países periféricos. (CARNEIRO, 2002).

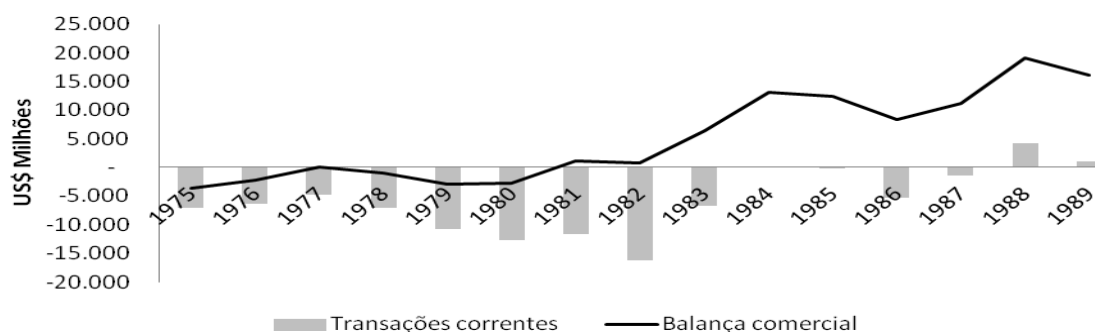
<sup>103</sup> Esse quadro foi formado pelo fato dos bancos dos países desenvolvidos e seus governos passarem a praticar uma política de restrição de novos créditos aos países com dificuldades cambiais, além de cobrar os juros e as dívidas vencidas.

mesmo apenas a opção de renegociar sua dívida sob a pressão das condições impostas pelos credores internacionais<sup>104</sup>.

Paralelamente ao processo de renegociação da dívida, o governo brasileiro lançou em 1983 um Plano de Emergência que incluía medidas como a redução dos gastos públicos, dos subsídios agrícolas e do crédito, um forte arrocho salarial, um aumento de preços dos serviços públicos e a aceleração da desvalorização cambial<sup>105</sup>. Todas essas medidas visavam equilibrar as contas públicas, reverter o déficit em transações correntes e, principalmente, cumprir a meta prioritária que passou a ser o pagamento dos juros da dívida pública.

Todavia, para atingir tal meta, fez-se necessária a geração de superávits comerciais consistentes. O saldo médio da balança comercial, que na década de 1970 foi deficitário em US\$ 1,46 bilhões, passou a ser superavitário em US\$ 3,74 bilhões apenas nos quatro primeiros anos da década de 1980. Todo o saldo comercial foi destinado à eliminação do elevado déficit em transações correntes, conforme Gráfico 5.

**Gráfico 5** – Saldo da balança comercial e transações correntes - 1975-1989



Fonte: Elaborado com base nos dados do BACEN.

A obtenção dos saldos comerciais favoreceu a deterioração das finanças públicas por dois motivos: primeiro, pelo fato da geração dos superávits comerciais só terem sido possíveis

<sup>104</sup> Para Souza (2007), esse novo fator fez com que o Brasil perdesse sua capacidade de formular uma política econômica própria e passasse a adotar medidas impostas que apenas agravariam o quadro recessivo. Após acordar com o FMI um empréstimo da ordem de US\$ 6 bilhões, o governo brasileiro adota um pacote recessivo de medidas que em suma buscavam apenas ratificar o cumprimento dos compromissos firmados com os bancos internacionais. Essa questão também foi tratada por Tavares e Assis (1986).

<sup>105</sup> O resultado de tais medidas foi uma recessão ainda mais forte, uma queda da produção industrial e do PIB e uma escalada inflacionária extraordinária. Porém o saldo positivo, para o FMI, foi o alcance da meta de superávit comercial pretendido para o ano de 1983, ficando assim garantido o pagamento dos juros da dívida aos bancos internacionais.

por meio de exportações subsidiadas<sup>106</sup>, condição que ocasionou a queda da carga tributária, que, em 1982, era de 26,24% do PIB e caiu para 24,19%, em 1984; segundo, por ter sido a transferência de recursos composta, fundamentalmente, pelo pagamento de juros da dívida externa, além de que a dívida pública interna foi aumentada pela necessidade do governo obter divisas do setor privado através da venda de títulos da dívida pública<sup>107</sup> (CARNEIRO, 2002).

A elevação da dívida pública em 1984 levou o governo a intensificar ainda mais o corte dos gastos públicos, principalmente os sociais e aqueles destinados a investimentos, repassando significativa parcela de suas responsabilidades para os estados e municípios. Diante desse quadro em que os governos subnacionais passaram a ter uma participação considerável nas despesas do setor público consolidado, as autoridades monetárias fortaleceram a fiscalização sobre as finanças dos mesmos, limitando de forma significativa as possibilidades de endividamento dessas esferas, fazendo com que as mesmas buscassem a todo custo, superávits orçamentários cada vez maiores, independentemente dos efeitos negativos sobre a qualidade de vida da população brasileira.

[...] o primeiro, que se estende até 1984, é marcado por forte contração dos gastos públicos na área social e por sua considerável concentração na esfera federal. Em relação ao declínio ocorrido, a crise econômica e inflacionária em que mergulhou a economia brasileira no início da década, associada a crescente desequilíbrio das contas públicas, exigiu, da política econômica, a implementação de programas de ajustamento de caráter recessivo e de medidas de contenção dos gastos públicos, com efeitos deletérios no mercado de trabalho, nos níveis de pobreza e na estrutura da distribuição de renda no país (OLIVEIRA, 1999, p. 10).

A análise dos resultados das contas públicas, com base nas Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) pelo conceito operacional, confirma que no período compreendido entre os anos de 1981/84 ocorreu uma forte tendência de ajuste das contas públicas em todas as esferas de governo, principalmente após o acordo firmado com o FMI, durante os anos de 1983/84. No biênio 1981/82, a média da NFSP era de 5,70% do PIB, caindo fortemente para 2,30% do PIB no biênio seguinte<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Conforme destaca Carneiro(2002, p. 195), os subsídios fornecidos ao setor privado por meio da defasagem dos preços e das tarifas públicas representam um fator crucial de desequilíbrio das finanças públicas.

<sup>107</sup> Dessa forma, a dívida interna disparou assumindo uma importância crescente a parcela formada pela dívida mobiliária federal, conforme destaca Lopreato (2002, p. 79).

<sup>108</sup> A forte pressão exercida sobre estados e municípios fez com que estes apresentassem superávit médio de 0,1% do PIB entre os anos de 1983/84, mesmo tendo o conjunto de seus gastos sociais elevados em função da

Conforme é possível observar na Tabela 7, os resultados alcançados por estados e municípios após os acordos com o FMI demonstram claramente que existiu uma forte pressão do Fundo para fazer com que o governo federal buscasse mecanismos para enquadrar todas as esferas de governo em sua política de ajustes recessivos e dessa forma impedir a elevação do endividamento público, atingindo, assim, os efeitos desejados em termos de ajuste fiscal.

**Tabela 7 - Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)**

Conceito: Operacional – 1981-1984

Período	Esfera			
	Governo federal	Estados e Municípios	Estatais	Total
1981	1,10	1,40	2,70	5,20
1982	1,10	1,50	3,60	6,20
1983	-0,20	0,30	2,90	3,00
1984	0,70	-0,40	1,30	1,60

Fonte: Elaborada com base nos dados do Ipeadata. (+) déficit (-) superávit.

### 3.1.2 O período dos Planos de combate à inflação: 1985/1989

Na segunda metade da década de 1980, o modelo econômico e político da ditadura militar se esgotaram e teve início a implantação da nova república no Brasil no ano de 1985. A nova equipe econômica do governo democrático buscou inicialmente implantar medidas para debelar a inflação sem prejuízo ao crescimento da economia, configurando uma ruptura do paradigma anterior de combate à inflação por meio de medidas recessivas, presentes no Brasil até a primeira metade da década de 1980.

Nesse novo modelo, a redução da taxa de juros<sup>109</sup> se tornou fundamental. Sua queda no ano de 1985 possibilitou às empresas aumentarem a produção para atender principalmente o crescimento da demanda interna<sup>110</sup>. Todavia a inflação, apesar de avançar a uma taxa menor que a de 1984, continuou sua trajetória de elevação.

---

transferência de responsabilidades por parte do governo federal. Em 1983, o resultado operacional atingiu 1,6% do PIB, o melhor índice de toda a década de 1980.

<sup>109</sup> A redução da taxa de juros causaria dois efeitos positivos: o primeiro seria incentivar os investimentos produtivos e o segundo reduzir a pressão sobre a dívida interna. Nos três primeiros anos da segunda metade da década de 1980, a redução da taxa de juros interna decorreu principalmente da queda da remuneração dos títulos públicos e do aumento da liquidez na economia. Esses dois fatores juntos possibilitaram uma elevação do crédito disponível ao setor privado.

<sup>110</sup> Nesse período, o mercado internacional estava instável devido à desaceleração da economia americana. Tal instabilidade fez com que no ano de 1986 o montante de exportações e o saldo comercial fossem menores do

No intuito de combater a escalada inflacionária, foi lançado em fevereiro de 1986 o Plano Cruzado<sup>111</sup>. Ele representou uma alternativa ao tradicional tratamento ortodoxo de combate à inflação (SOUZA, 2007, p. 180). A fundamentação teórica do plano teve como base a corrente inercialista<sup>112</sup>, cujo diagnóstico da situação econômica do país na época descrevia uma situação de equilíbrio fiscal, com preços relativos alinhados, preços públicos em nível adequado, câmbio subvalorizado, safra agrícola adequada, exportações com bom desempenho e um bom nível de reservas cambiais<sup>113</sup> (FILGUEIRAS, 2000, p. 79-80).

Os resultados do plano foram imediatos: a inflação medida pelo IGP-DI caiu consideravelmente chegando a ser negativa em abril de 1986, cresceram a demanda interna, o nível de emprego e o volume da produção industrial. Porém, a partir de julho 1986, ou seja, em menos de sete meses de implantação do Plano Cruzado, a inflação começou a entrar em uma rota de crescimento constante, atingindo em dezembro do mesmo ano uma taxa de 7,56%.

Um dos fatores que explicaram esse evento decorreu do fato da produção ter crescido apenas com base na utilização de uma capacidade ociosa existente desde o período do início da recessão. Assim a economia estava crescendo aproximadamente três anos consecutivos sem a realização de novos investimentos produtivos<sup>114</sup>.

A implantação do Plano Cruzado possibilitou ainda o atendimento parcial das demandas por serviços públicos que haviam crescido após o processo de redemocratização do país. O atendimento de tais demandas foi possível em virtude da elevação da carga tributária que passou de 23,83% do PIB, em 1985, para 26,5% do PIB, no ano de 1986. Houve nesse

---

que os verificados no ano anterior, fazendo com que o resultado em transações correntes fosse ligeiramente negativo.

<sup>111</sup> Conforme destaca Filgueiras (2000, p. 83), o plano cruzado representou a primeira experiência heterodoxa brasileira de combate à inflação sem recessão, buscando conciliar a curto prazo, a estabilidade de preços com o aumento do consumo.

<sup>112</sup> A ideia era de que, na ausência de choques de demanda e de oferta (causas primárias), a inflação poderia persistir em função de um processo generalizado de indexação, formal ou mesmo informal. Portanto, nessas condições, a “memória do passado” (indexação) se constituiria na causa da inflação, isto é, a inflação corrente seria determinada pela inflação passada, independente do estado das expectativas, uma vez que os formadores de preços levariam em conta a avaliação sobre o futuro – o que implicava a hipótese crucial de os *mark-ups* médios serem estáveis. (FILGUEIRAS, 2000, p. 78)

<sup>113</sup> Segundo a visão inercialista, tal quadro caracterizou uma ausência de pressão da demanda sobre a oferta. Dessa forma, a elevada inflação existente era de origem inercial, devendo a mesma ser combatida por meio de uma série de medidas que faziam parte do Plano Cruzado, dentre as quais merece destaque a implantação de uma nova moeda, o congelamento de preços e a desindexação da economia (FILGUEIRAS, 2000, p. 80). A nova moeda criada foi o cruzado, cuja conversão em relação à moeda anterior foi definida de Cr\$ 1.000,00 = Cz\$ 1,00).

<sup>114</sup> A utilização da capacidade industrial era de 72% em 1984, atinge 77% na implantação do Cruzado e chega a 82% na metade de 1986 (BAER, 2009, p. 180).

caso uma expansão das despesas públicas, principalmente as destinadas a investimentos nas empresas estatais e aos gastos sociais, provocando uma queda no resultado primário do governo central da ordem de 39%<sup>115</sup>.

Houve uma significativa redução das exportações provocando uma queda do saldo comercial e um aumento do déficit em conta corrente de mais de 20 vezes o obtido em 1985. O pagamento do serviço da dívida foi viabilizado com os recursos das reservas internacionais que foram reduzidas em 42%, enquanto o investimento estrangeiro direto teve uma queda de quase 78% em 1986. Esse quadro demonstrou que era incompatível conciliar o crescimento da economia brasileira com o pagamento do serviço da dívida externa no formato que estava sendo realizado (SOUZA, 2007, p. 184).

Diante desse cenário de extrema dificuldade em honrar seus compromissos com os credores internacionais, o governo brasileiro decidiu decretar, no início de 1987, a moratória do pagamento dos juros da dívida externa. Estava assim estabelecido o fim do Plano Cruzado<sup>116</sup>.

Ainda durante a segunda metade da década de 1980, dois outros planos econômicos foram implantados com o intuito de combater o processo inflacionário. O primeiro deles foi lançado em junho de 1987, ficando conhecido como Plano Bresser<sup>117</sup>, cujas principais medidas foram o congelamento de preços e salários, forte corte dos gastos públicos e a retomada da elevação da taxa real de juros.

Assim como o Plano Cruzado, o Plano Bresser além de não conseguir evitar a elevação da inflação, provocou efeitos negativos na economia com uma forte queda nas vendas do comércio, elevação dos custos das empresas<sup>118</sup>, um crescimento do PIB inferior à metade do índice verificado no ano anterior e uma considerável elevação do déficit público, mesmo com o forte corte dos gastos (SOUZA, 2007, p. 186).

Diante de tais resultados, o ministro Bresser Pereira deixou o governo e em seu lugar assumiu Mailson da Nóbrega, no início de 1988, Sob sua gestão, no ministério da fazenda, foi implantado em janeiro de 1989 o Plano Verão, cuja estrutura básica se mantinha idêntica à do Plano Bresser. O fato novo foi que o plano buscou a desindexação da economia através da

---

<sup>115</sup> O resultado primário é apurado considerando todas as receitas, mas excluindo das despesas o pagamento de juros (PEREIRA, 2009, p. 129).

<sup>116</sup> Filgueiras (2000, p. 82) salienta que foram feitas, ainda em 1986, duas tentativas de “remendar” o plano: a primeira, em julho, por meio do “Cruzadinho” e a segunda, após as eleições, por meio do Plano Cruzado II.

<sup>117</sup> O nome do plano faz referência ao ministro da fazenda responsável pela sua elaboração e implantação, Luiz Carlos Bresser Pereira.

<sup>118</sup> As vendas caíram em função da queda do salário real e do corte dos gastos públicos, e os custos das empresas cresceram em decorrência principalmente da elevação da taxa de juros.

livre negociação de salários entre empresários e trabalhadores e a instituição de uma nova moeda, o cruzado novo<sup>119</sup> (SOUZA, 2007, p. 188-189).

Paralelamente à implantação do Plano Verão, o governo iniciou o processo de privatização do patrimônio público e de abertura da economia, visando não apenas reduzir o tamanho do Estado, mas principalmente favorecer os mecanismos de mercado, começando assim a ficar bem mais clara a escolha pela adoção de políticas neoliberais, conforme destaca Pereira:

A adoção dessas medidas, notadamente as privatizações, tem como objetivo liberar os controles, reduzir as taxas e eliminar as perdas, decorrentes das políticas intervencionistas anteriores, e, assim, melhorar o desempenho das empresas sob seu controle. Dessa forma objetiva o Estado reequilibrar as contas públicas, estimular a iniciativa privada e respeitar os mecanismos próprios do mercado. O Estado, nesse sentido, busca recuperar a credibilidade e sua legitimidade, por meio da venda de ativos do poder público, para poder financiar o Estado tolhido por endividamento e tributação excessivos (PEREIRA, 2009, p. 79).

A necessidade de realizar a abertura da economia levou o governo brasileiro a adotar medidas de valorização da moeda doméstica, fato que contribuiu para o aumento do preço de nossas exportações e no barateamento das importações. Dessa forma, o saldo da balança comercial no ano de 1989 foi 16% menor, em virtude das exportações terem crescido apenas 1,76% e as importações 25,05% em relação ao ano anterior.

Mesmo com a adoção de tais medidas e do forte corte dos gastos públicos combinado com o elevado aperto monetário, a inflação disparou saindo de uma taxa anual de 415,87%, em 1987, para 1782,85%, em 1989, configurando assim um quadro de hiperinflação. A economia entrou em rota de estagnação, e o PIB cresceu apenas 3,16%, menos de 50% da taxa de 1986.

Todavia, os elevados saldos comerciais verificados nos anos de 1985 a 1989 praticamente ocasionaram a reversão dos déficits em transações correntes existentes na primeira metade dos anos de 1980. Conforme já salientado neste trabalho, foi a forma como tais superávits comerciais foram viabilizados e a destinação dos mesmos que configuraram uma das principais causas para a deterioração das finanças públicas do país nesse período.

Enquanto a CTB apresentava uma tendência de queda, as despesas primárias dos três níveis de governo, que representavam em média 22,67% do PIB na década de 1970, atingiram 24,34% do PIB na década de 1980. Mesmo após uma forte retração no ano de 1984, o gasto

---

<sup>119</sup> A conversão em relação à moeda anterior foi definida de Cz\$ 1.000,00 = NCz\$ 1,00).



primário apresentou uma trajetória de crescimento constante, atingindo em 1989 o patamar de 29,03% do PIB, o maior índice desde o ano de 1970.

Dessa forma, um superávit primário de 2,61% do PIB, em 1985, transformou-se em um déficit de 1,03% do PIB, em 1989, contribuindo para que o déficit operacional<sup>120</sup> na segunda metade da década de 1980 aumentasse para 5,08% do PIB, índice superior aos 4% do PIB verificado entre os anos de 1981-1984 (Tabela 8).

**Tabela 8** - Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)

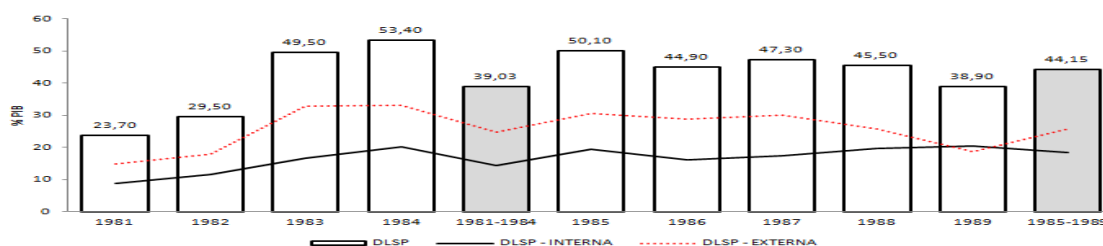
Conceito: Operacional – 1981-1989

Período	Esfera			
	Governo Federal.	Estados e Municípios	Estatais	Total
<b>1981-1984</b>	<b>0,68</b>	<b>0,70</b>	<b>2,63</b>	<b>4,01</b>
1985	1,10	1,00	2,31	4,41
1986	1,29	0,89	1,39	3,57
1987	3,16	1,58	0,89	5,63
1988	3,45	0,41	1,01	4,87
1989	3,90	0,60	2,40	6,90
<b>1985-1989</b>	<b>2,58</b>	<b>0,90</b>	<b>1,60</b>	<b>5,08</b>

Fonte: Elaborada com base nos dados do Ipeadata. (+) déficit (-) superávit.

O endividamento público também aumentou na segunda metade da década de 1980. No período 1981/1984, a relação média DLSP/PIB ficou em 39,03% contra 45,34% do período 1985/1989. Conforme o Gráfico 6, foi a partir da segunda metade da década de 1980 que o perfil do endividamento público começou a ser alterado de forma mais contundente. Pela primeira vez no ano de 1989, a dívida líquida interna superou a externa passando a representar 52,19% da dívida líquida total do setor público.

<sup>120</sup> O resultado operacional é obtido pela soma do resultado primário com as despesas com juros reais, ou seja, exclui apenas a parte que excede a inflação dos juros pagos pelo governo sobre a dívida pública. A utilização desse resultado é mais adequada em economias com inflação elevada (PEREIRA, 2009, p. 130).

**Gráfico 6 - Composição da Dívida Líquida do Setor Público - 1981-1989**

Fonte: Elaborado com base nos dados do BACEN.

Em suma, esse foi o principal cenário econômico brasileiro na década de 1980 – um período marcado por condições internacionais adversas, pela permanência da estagnação econômica combinada com um quadro de hiperinflação. Dessa forma, nos anos oitenta, o Estado brasileiro, envolvido em desequilíbrios fiscais e financeiros, começou a deixar de ser um dos principais agentes responsáveis pelo desenvolvimento do país.

Para Filgueiras (2000), foi nesse campo que as ideias e as políticas neoliberais encontraram espaço para se desenvolver e alcançar o poder no Brasil com as eleições de 1989, provocando consideráveis impactos nas relações federativas e nas finanças públicas na década de 1990. Essa situação, portanto, é objeto de análise na próxima seção deste capítulo.

### 3.2 A DÉCADA DE 1990: UMA NOVA DÉCADA PERDIDA

Os anos de 1990 representaram um período extremamente relevante para as questões federativas e fiscais no Brasil, pois nessa época se iniciou uma nova batalha contra a inflação e de forma mais clara o redesenho do papel do Estado brasileiro na economia.

#### 3.2.1 O ajuste forçado das contas públicas (1990-1993)

A eleição de Fernando Collor de Mello à Presidência da República representou a implantação de uma política anti Estado e a aceitação plena por parte do Brasil das orientações do Consenso de Washington aos países da América Latina<sup>121</sup>, de que os países da região deveriam promover ações que possibilitassem a abertura econômica, a desestatização

<sup>121</sup> John Williamson, economista norte-americano, cunhou em 1990, a expressão "consenso de Washington" para se referir a um conjunto de ideias econômicas e políticas que condensam e traduzem para a periferia capitalista o que foram as ideias neoconservadoras ou neoliberais, hegemônicas em quase todo o mundo capitalista, durante os anos 80. Uma análise sobre o consenso de Washington na América Latina é encontrada em Batista (1994).

da economia e uma liberação financeira capaz de permitir a livre e total movimentação de capitais.

A aceitação de tais orientações foi uma condição estabelecida pelo Banco Mundial e pelo FMI para que os países latino-americanos pudessem renegociar suas dívidas externas, principalmente aqueles que possuíssem problemas em seu balanço de pagamento e em suas contas públicas. O Brasil, além de se enquadrar perfeitamente nesse perfil, vivenciava também níveis elevados de inflação<sup>122</sup>.

Apesar de relativamente curta, a gestão de Fernando Collor, representou um período de consideráveis transformações na economia brasileira. Os planos econômicos Collor I e II, ambos sob a coordenação da ministra da fazenda Zélia Cardoso de Mello, buscaram realizar um forte ajuste financeiro do Estado brasileiro dentro dos padrões neoliberais<sup>123</sup>.

A implantação de tais planos buscou estabelecer as novas bases para o desenvolvimento do país, iniciando a substituição definitiva do Estado desenvolvimentista por um Estado que priorizava a eficiência fiscal e o controle da dívida pública como forma de garantir a livre atuação das forças de mercado e a remuneração do capital financeiro privado<sup>124</sup>.

Segundo a corrente neoliberal, amparada na visão do *maistream* da ciência econômica, não era o capitalismo que estava em crise e sim o Estado. Dessa forma, a crise vivenciada pela economia brasileira passava a ter como causas o tradicional descontrole fiscal do setor público e uma nova variável: a elevada e crescente liquidez de haveres financeiros. No Plano Collor I, esse problema foi atacado com um forte bloqueio dos depósitos à vista, de 80% das aplicações de *overnight* e fundos de curto prazo e de cerca de um terço dos depósitos em caderneta de poupança (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2011, p. 436-438).

---

<sup>122</sup> Em março de 1990, a inflação atingiu 81,32%. O país entrava num espiral inflacionário característico de um quadro de hiperinflação.

<sup>123</sup> O Plano Collor I era constituído de 20 medidas provisórias, dentre as quais se destacavam: a introdução de uma nova moeda, o cruzeiro; o congelamento de preços e salários; a eliminação de incentivos fiscais, a indexação de impostos, a regulação de operações financeiras, o aumento dos preços dos serviços públicos; a realização de um forte aperto monetário, a redução da liquidez a 20% do nível imediatamente anterior; a liberação do câmbio; a extinção de institutos governamentais; a instituição do processo de privatização de empresas estatais; e a intenção de demitir 360 mil servidores públicos. Conforme destacam Gremaud, Vasconcelos e Toneto júnior (2011), o governo não conseguiu implementar as propostas de demissão de funcionários públicos devido à falta de uma base partidária de sustentação que garantisse a aprovação da mesma.

<sup>124</sup> O investimento estatal seria substituído pelo privado, e o processo de desenvolvimento passaria a ser comandado e coordenado pelo mercado.

No tocante à questão fiscal, o objetivo era reverter a situação de déficit operacional de 6,9% do PIB, verificado em 1989, para um superávit de 2% do PIB, em 1990<sup>125</sup>. Com esse propósito, o governo federal passou a intensificar o corte dos gastos públicos e iniciou o processo de desestatização e abertura da economia<sup>126</sup>, fundamentais para a transformação do papel do Estado brasileiro.

Segundo o governo, com as privatizações seria possível modernizar a economia e tornar os setores produtivos mais competitivos. Todavia o que se pretendia com as mesmas era aumentar a receita fiscal e promover a redução do tamanho do Estado desenvolvimentista, eliminando uma parcela significativa da dívida e do déficit público gerado pelas empresas estatais<sup>127</sup>.

Ao lançar o Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1990, o governo Collor buscou, além de melhorar a imagem externa do país, afetada pela inflação elevada e pela crise da dívida, seguir *pari passu* as recomendações do Consenso de Washington<sup>128</sup>, conforme afirmam Giambiagi e Além:

Nesse sentido, a desestatização da economia era vista no exterior como uma demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase do desenvolvimento do país. Isso colocava o Brasil como um país alinhado com a retórica do “consenso de Washington”, associado a reformas envolvendo privatização, abertura da economia, ajuste fiscal, combate à inflação e, em linhas gerais, a adoção de políticas pró-mercado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 382).

Por si só, os próprios objetivos da lei nº 8031/90<sup>129</sup> que introduziu o PND traduziam a nova visão que foi dada ao papel do Estado brasileiro:

---

<sup>125</sup> Nesse ponto o ajuste fiscal realizado pelo governo Collor não só seguiu como intensificou a estratégia dos governos anteriores, ou seja, adotar o receituário do FMI, implantando medidas que reduzissem drasticamente as funções do Estado.

<sup>126</sup> O processo de privatização proposto pelo Governo Collor está delineado nas Medidas Provisórias (MPs) nº 155 e 157, de 15 de março 1990.

<sup>127</sup> As estatais apresentaram na década de 1980 um déficit operacional médio da ordem de 2,06% do PIB, representando mais de 44% do déficit total do setor público consolidado. Todavia, é preciso e oportuno destacar que uma parcela significativa dos desequilíbrios das empresas estatais ocorreu em função da própria política governamental, que além de não investir nas mesmas as utilizava como arma de combate à inflação, por meio do congelamento e achatamento de preços de seus produtos e serviços, fazendo com que essas empresas apresentassem quase sempre lucros baixos ou prejuízos (BIONDI, 2003, p. 13).

<sup>128</sup> Inicialmente o governo Collor havia listado 31 empresas a serem privadas, cujos ativos correspondiam a US\$ 17,65 bilhões e a receita líquida anual era da ordem de US\$ 7,57 bilhões. Essas empresas empregavam mais de 108 mil trabalhadores. Os setores escolhidos para compor o processo de privatização demonstravam a transformação do papel do Estado, visto que 70,97% das empresas a serem privatizadas pertenciam aos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, estratégicos na época em que o Estado brasileiro tinha caráter desenvolvimentista (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1992, p. 38).

<sup>129</sup> A Lei nº 9491, de 09/09/1997, revogou a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (BRASIL, 1990).

A abertura comercial, por sua vez, ocorreu sem uma formulação de políticas de proteção aos setores estratégicos da economia, provocando uma competição desigual com os países industrializados, possibilitando a estes encontrarem mercados para suas mercadorias e utilizarem de matérias-primas e mão de obra mais baratas, melhorando a competitividade desses países no mercado internacional (SOUZA, 2007, p. 199).

Assim como nos planos implantados na segunda metade da década de 1980, os Planos Collor I e II reduziam bruscamente a taxa de inflação que em pouco tempo voltava a se elevar, porém em períodos cada vez mais curtos. No tocante às contas públicas, o forte ajuste fiscal realizado pelo governo federal, no início da década de 1990, fez com que o resultado primário do setor público consolidado passasse de um déficit de 1,03% do PIB, verificado no final dos anos de 1980, para um superávit médio de 2,99% do PIB. Em relação a esse indicador, todas as esferas de governo melhoram de forma significativa seu desempenho.

Nessa época, o resultado operacional consolidado do setor público que era deficitário e da ordem de 6,90% do PIB se tornou superavitário em 0,17% do PIB. Todavia, no tocante a esse indicador, apenas o governo federal apresentou resultados satisfatórios, enquanto os estados, os municípios e as estatais foram deficitários<sup>130</sup>.

Esses resultados nas finanças públicas foram viabilizados pela redução das despesas, pelo forte arrocho salarial dos servidores públicos e uma queda significativa dos gastos sociais, principalmente nas áreas de alimentação e nutrição, saúde, saneamento e educação<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Estados e municípios ainda apresentavam déficits orçamentários consideráveis que totalizavam mais de R\$ 186 milhões, estando mais de 90% desse montante sob a responsabilidade dos governos estaduais.

<sup>131</sup> Esses dois movimentos, a elevação das receitas e a redução das despesas, estavam atrelados à busca do governo federal de reverter as perdas de recursos ocasionadas pela constituição de 1988. Dessa forma, uma parcela significativa do aumento da carga tributária teve como base as contribuições e os impostos não partilhados com estados e municípios, e a redução das despesas sociais foi acompanhada pela transferência de encargos aos governos subnacionais.

(OLIVEIRA, 1999, p. 27), com grandes impactos negativos sobre a população, conforme destaca Baer:

Com a queda da capacidade financeira do Estado, houve uma redução na qualidade da educação básica devido aos baixos salários [...] e um aumento da evasão escolar; um colapso em hospitais e outros serviços de saúde pública e um aumento nas doenças endêmicas rurais [...] (BAER, 2009, p. 215).

As medidas adotadas nos Plano Collor I e II promoveram, ainda, uma verdadeira asfixia e uma retração histórica na economia brasileira. O PIB no período de governo de Collor recuou 1,29% com destaque para o ano de 1990, cuja queda foi de 4,35%. Comportamento semelhante apresentou o PIB per *capita* (-2,93%) e a renda nacional disponível bruta (-3,06%).

No tocante às contas externas, nos primeiros anos do governo Collor, o saldo em transações correntes foi reduzido em quase 76% se comparado ao resultado final da década de 1980, chegando ainda a ser deficitário em US\$ 3,78 bilhões, em 1990, após dois anos de resultados positivos. Em virtude da abertura econômica, nesse período, o superávit da balança comercial foi 21% menor do que o ano anterior, visto que as importações cresceram 29,92% e as exportações apenas 4,70%.

O fluxo de investimento estrangeiro, em 1991, sofreu uma redução superior a 18% fazendo com que o governo tomasse medidas para intervir no câmbio, com o efeito negativo de alimentar ainda mais o processo inflacionário.

Os resultados negativos dos Planos Collor I e II determinaram a saída de Zélia Cardoso de Mello do Ministério da Fazenda, assumindo em seu lugar Marcílio Marques Moreira. O novo ministro era contrário ao tratamento de choque da inflação, e adotou uma visão ortodoxa de combate gradual da mesma, tendo uma maior preocupação com a negociação da dívida externa, com uma maior aproximação com o sistema financeiro internacional, com o descongelamento dos preços e a elevação da taxa de juros<sup>132</sup> (BAER, 2009, p. 207; GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2011, p. 443).

Com o fracasso no combate à inflação e o abandono das políticas públicas com fortes impactos nas áreas sociais, o governo Collor perdeu o apoio de quase toda a população brasileira e da maior parte dos setores expressivos da economia. Esse quadro de dificuldades foi ainda mais intensificado em maio de 1992, com as denúncias de corrupção em seu governo, sendo aberto, em 29 de setembro, um processo que culminou com o primeiro *impeachment* de um Presidente da República.

---

<sup>132</sup> Em maio de 1991, a taxa Selic era de 9,56%, atingindo 31,17% em dezembro desse ano.

Com a saída de Fernando Collor de Mello da Presidência da República, assumiu seu vice Itamar Franco. O início do novo governo foi marcado por um cenário de indefinições sobre o rumo da política econômica – o processo de privatizações foi inicialmente suspenso e não existia no governo um consenso sobre a necessidade de implantação de um novo ajuste fiscal<sup>133</sup>. Itamar Franco nomeou, em maio de 1993, como ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Este, em junho do mesmo ano, lançou um plano de austeridade fiscal denominado Programa de Ação Imediata (PAI).

O objetivo básico do PAI era promover um corte de US\$ 6 bilhões nas despesas governamentais, representando uma redução de 9% dos gastos federais e 2,5% dos gastos de estados e municípios. Iniciou-se, então, de forma mais contundente as ações do Governo Federal para reduzir a autonomia das esferas subnacionais conquistada na Constituição de 1988. Assim, na segunda metade de 1993, o governo central reiniciou e ampliou o programa de privatizações e, buscando equilibrar suas contas, tentou aprovar no Congresso Nacional o Imposto Temporário sobre Movimentação Financeira (IPMF).

Ao final do ano de 1993, o resultado primário consolidado do setor público foi superavitário da ordem de 2,18% do PIB, um crescimento de 38% em relação ao ano anterior. Em relação a esse indicador, todas as esferas de governo tiveram resultados positivos, demonstrando a efetividade do ajuste fiscal implantado. No tocante ao resultado operacional, observou-se a reversão do déficit ocorrido em 1992, visto que o índice consolidado do setor público foi de 0,25% do PIB, destacando-se o desempenho de estados e municípios que responderam aproximadamente por 92% do superávit.

A Tabela 9 permite comparar os períodos 1985-1989 e 1990-1993. Nela é possível constatar o grau de ajuste que foi alcançado nas finanças públicas em todas as esferas de governo; o superávit primário consolidado passou de 0,62% para 2,79% do PIB. Estados e municípios que respondiam por apenas 7% no primeiro período passaram a representar mais de 20% no período seguinte. No conceito operacional, os dados ainda apontam uma melhoria ainda mais significativa: um déficit de 5,08% do PIB foi revertido para um superávit de 0,19% do PIB.

---

<sup>133</sup> Apenas nos seis primeiros meses de governo de Itamar Franco, houve três trocas de ministros da fazenda, sendo que nenhum deles adotou políticas de congelamento de preços, confisco de poupança ou indexação da economia (BAER, 2009, p. 210; GREMAUD, VASCONCELOS e TONETO JÚNIOR, 2011, p. 444).

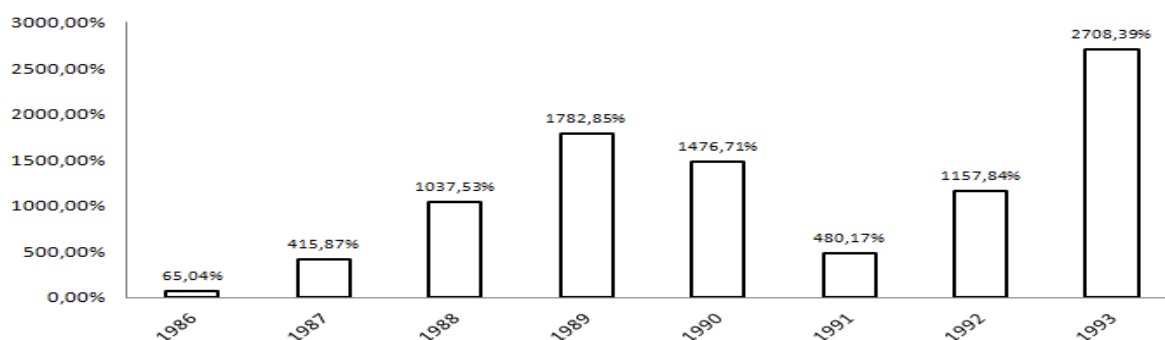
**Tabela 9** - Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)

Conceito: Primário e Operacional % PIB- 1985-1993

Período	Esfera							
	Governo federal		Estados e municípios		Estatais		Total	
	Primário	Operacional	Primário	Operacional	Primário	Operacional	Primário	Operacional
<b>1985-1989</b>	<b>0,45</b>	<b>2,58</b>	<b>-0,04</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,02</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,62</b>	<b>5,08</b>
1990	-2,75	-2,34	-0,2	0,41	-1,73	0,61	-4,69	-1,32
1991	-0,98	-0,3	-1,4	-1,2	-0,33	0,1	-2,71	-1,4
1992	-1,09	0,8	-0,06	0,8	-0,41	0,62	-1,58	2,22
1993	-0,81	0	-0,62	-0,23	-0,76	-0,02	-2,18	-0,25
<b>1990-1993</b>	<b>-1,41</b>	<b>-0,46</b>	<b>-0,77</b>	<b>-0,55</b>	<b>-1,19</b>	<b>-0,77</b>	<b>-2,79</b>	<b>-0,19</b>

Fonte: Elaborada com base nos dados do Ipeadata. (+) déficit (-) superávit.

Por outro lado, a inflação durante todo o ano de 1993 ficou fora de controle, mantendo-se acima dos 32% ao mês, atingindo em setembro 36,99%, encerrando o ano em 36,22%, com um índice anual de 2.708,39%, um recorde histórico para o país (Gráfico7).

**Gráfico 7** - Taxa de inflação anual IGP-DI (1986-1993)

Fonte: Elaborado com base nos dados do Ipeadata.

A dívida líquida do setor público no período que compreende aos anos de 1990-1993 apresentou uma significativa redução, passando de 40,50% do PIB, em 1990, para 32,20%, em 1993, com destaque para a significativa redução da participação das empresas estatais e do governo federal, principalmente em virtude dos efeitos das privatizações. Por outro lado, a



dívida dos estados e dos municípios que representavam 17,83% do resultado consolidado do setor público, em 1990, passou a representar 28,13%, em 1993.

O descontrole da inflação em 1993 não ocorreu por acaso, visto que o objetivo central do PAI não era o enfrentamento da mesma, mas sim promover um forte ajuste fiscal do setor público “enquadrando” estados e municípios ao programa de austeridade fiscal do Governo Federal. Dessa forma, o PAI representou apenas um conjunto de medidas que visava indicar o caminho que seria seguido pelo setor público a partir do ano seguinte, com a implantação do Plano Real.

### **3.2.2 A implantação do Plano Real e a estabilidade econômica (1994-1998)**

Em dezembro de 1993, o governo brasileiro, na figura de seu ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, propôs um novo plano de estabilização, que teve sua elaboração embasada no diagnóstico de que as causas da inflação eram a indexação da economia e o déficit do setor público, tendo os fundamentos desse plano como origem o Consenso de Washington e a experiência do Plano Cruzado em relação à inflação inercial (FILGUEIRAS, 2000, p. 94).

A implantação do novo plano econômico ocorreu de forma gradual, sendo constituída de três etapas: o ajuste fiscal, a criação da Unidade de Referência de Valor (URV) e a instituição de uma nova moeda, denominada Real. O ajuste fiscal que teve início com o PAI foi intensificado ainda mais por meio de um aumento coletivo dos impostos federais, da redução de 40% das despesas correntes, do corte de 20% do total das transferências constitucionais a estados e municípios, da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que receberia 20% de toda a receita fiscal, e a recriação do IPMF (FILGUEIRAS, 2000, p. 101).

Fazia também parte das medidas adotadas pelo Governo Federal a redução das despesas com pessoal, com investimentos públicos em empresas estatais. Integrava ainda o pacote de ações do governo central a intensificação das transferências de responsabilidades nas áreas de saúde, educação, serviço social, habitação, saneamento básico e irrigação para os governos subnacionais<sup>134</sup> (BAER, 2009, p. 224-225. GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2011, p. 450).

---

<sup>134</sup> Dessa forma, o ajuste fiscal pretendido na implantação do Plano Real já demonstrava a intenção clara do governo federal de debilitar o pacto federativo instituído na Constituição de 1988, subtraindo recursos dos

O governo federal, dentro do contexto da teoria neoinstitucionalista, precisava ser fortalecido para garantir uma maior eficiência e responsabilidade fiscal dos governos subnacionais. Ao mercado foi sinalizado que os governos só gastariam o que efetivamente arrecadassem, de acordo com a visão clássica de orçamento equilibrado<sup>135</sup>. Nesse sentido, a criação do FSE foi fundamental para a implantação do Plano Real. Esse fundo não possuía qualquer vinculação estabelecida pela Constituição podendo ser utilizado da forma como o governo federal desejasse.

Segundo consta na exposição de motivos, o principal objetivo do FSE era equacionar o financiamento dos principais programas sociais, todavia o mesmo representou um artifício para aumentar a liberdade de manipulação dos gastos por parte da União, sendo utilizado para obtenção de superávit primário e com fins eleitorais<sup>136</sup> (FILGUERAS, 2000, p. 103).

A segunda fase de implantação do plano foi a criação da Unidade de Referência de Valor (URV), um indexador formado por três índices: o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas (FGV); o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e o Índice de Preços ao Consumidor, da Federação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). A utilização desses índices visou amarrar a URV ao dólar e desse modo compor a âncora cambial necessária para o sucesso da nova moeda.

Na implantação da terceira fase, havia uma situação financeira internacional favorável ao lançamento de um plano de estabilização econômica com as características do Plano Real, além da existência dos seguintes fatores macroeconômicos internos extremamente favoráveis a esse plano: a dívida externa estava devidamente controlada, a balança comercial era superavitária, o saldo em transações correntes estava com um déficit muito baixo, as finanças públicas apresentavam resultados satisfatórios e as reservas internacionais estavam em níveis elevados (Tabela 10).

---

governos subnacionais, transferindo para eles suas responsabilidades, aumentando a carga tributária basicamente em função dos tributos não compartilhados.

<sup>135</sup> Foi nesse sentido que o processo de renegociação da dívida de estados e municípios passou a proibir essas esferas de emitirem títulos públicos para rolagem das dívidas já existentes.

<sup>136</sup> Posteriormente, o FSE foi rebatizado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), visto que desde o início esse era o seu objetivo de fato.

**Tabela 10** - Indicadores macroeconômicos selecionados - 1988-1993

INDICADOR	PERÍODO					
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1-Varição do PIB (%)	-0,06	3,16	-4,35	1,03	-0,54	4,92
2-Balança comercial (US\$ Bilhões)	19,18	16,12	10,75	10,58	15,24	13,3
3-Transações correntes (US\$ Bilhões)	4,18	1,03	-3,78	-1,41	6,11	-0,68
4-Reservas internacionais (US\$ Bilhões)	9,14	9,68	9,97	9,41	23,75	32,21
5- DLSP (% PIB)	45,5	38,9	40,5	37,1	36,9	32,2
5.1-DLSP- Interna (% PIB)	19,7	20,3	16,3	12,6	17,6	17,8
5-2-DLSP- Externa (% PIB)	25,8	18,6	24,2	24,5	19,3	14,4

Fonte: Elaborada com base nos dados do IBGE, Banco Central do Brasil e Ipeadata.

Dessa forma, em 1º de julho de 1994 foi realizada a última etapa de implantação do Plano – a introdução da nova moeda, o Real, na proporção R\$1,00= 1URV (1URV=CR\$ 2.750,00). Nesse momento, a taxa de câmbio foi fixada pelo BACEN, em R\$1,00=US\$1,00. Formou-se assim a chamada âncora Cambial, cuja paridade foi garantida, inicialmente, com base nas reservas em dólar acumuladas desde 1993<sup>137</sup> e que atingiram, em julho de 1994, US\$ 43,09 bilhões, um montante 5 vezes maior que o existente no lançamento do Plano Collor I<sup>138</sup>.

Paralelamente à implantação do Plano Real, o governo federal adotou uma política monetária extremamente restritiva, limitando as operações de crédito, impondo depósitos compulsórios que em alguns casos atingiam 100% das captações adicionais do sistema financeiro e mantendo a taxa de juros extremamente elevada, formando outro pilar de sustentação do Real, a chamada âncora monetária (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2011, p. 452).

Os resultados iniciais do Plano Real no tocante ao combate à inflação foram positivos: a taxa que havia atingido 46,58%, em junho de 1994, baixou para 3,34%, em agosto, chegando a 0,57%, em dezembro, encerrando o ano com uma taxa anual de 909,67%, representando uma redução de 66,41% em relação ao ano anterior. A economia naquele ano cresceu de forma consistente e a variação do PIB foi positiva, da ordem de 5,85%, o maior nível desde 1986.

<sup>137</sup> No intuito de manter essa paridade, o BC venderia dólares todas as vezes que seu valor de mercado atingisse R\$1,00, porém não iria intervir quando a cotação estivesse em níveis inferiores. Essa ação do banco central gerou uma sobrevalorização do dólar, causando deflação dos preços de bens e serviços atrelados à moeda americana

<sup>138</sup> A elevação das reservas internacionais foi favorecida pelo excesso de liquidez internacional e pela manutenção de uma elevada taxa de juros durante toda a gestão de Cardoso no ministério da fazenda. Em maio de 1993, mês no qual Fernando Henrique Cardoso assumiu o ministério, as reservas eram de US\$ 23,91 bilhões, crescendo 78,81% até o momento de lançamento do Plano Real.

Em relação às contas públicas no ano de 1994, o superávit primário consolidado do setor público atingiu a marca recorde de 5,64% do PIB, sendo o governo federal responsável por quase 66% do resultado, as estatais por 21% e estados e municípios por 13%. No tocante ao resultado operacional, o governo como um todo conseguiu um superávit de 1,32%, graças aos resultados do governo federal e das empresas estatais, visto que o conjunto de estados e municípios apresentou um déficit de 0,56% do PIB.

Todavia, devido à âncora cambial, o saldo da balança comercial foi 21,30% menor que o ano anterior, visto que as exportações cresceram 12,94% e as importações 30,97%. Essa redução foi decisiva para fazer com que o déficit em transações correntes fosse quase triplicado em relação a 1993, o pior resultado desde 1990.

Diante da queda da inflação, Fernando Henrique se candidatou e venceu as eleições para Presidente da República, assumindo a Presidência em janeiro de 1995. O novo governo buscou implantar uma série de outras medidas cruciais para a efetiva implantação do Plano Real, como as reformas do Estado (tributária, administrativa, previdenciária e fiscal), o fortalecimento da abertura comercial e financeira do Brasil e o avanço do processo de privatização das empresas estatais.

Segundo o governo, a realização de todas essas medidas, atreladas ao processo de privatização, iria não só garantir o aumento da competitividade da economia, como atrair investimentos externos, criando assim um novo ciclo de desenvolvimento autossustentado. A expansão do processo de privatização foi realizada com a justificativa inicial de atendimento das áreas sociais. Todavia, após algum tempo, ficou clara sua utilização para a redução da dívida pública e para o financiamento do desequilíbrio do balanço de pagamentos, fatores fundamentais para o sucesso do Plano Real, conforme destaca Haddad (apud FILGUEIRAS, 2000, p. 114).

[...] a verdadeira âncora do Plano Real tem sido o patrimônio público acumulado nos últimos 50 anos, os famosos Sauros [...] Esse é o lastro que mantém a credibilidade do programa de estabilização. As reservas cambiais suportaria pouco mais do que alguns meses de déficit em transações correntes, isso na hipótese de inexistência de uma onda especulativa contra a moeda nacional. (HADDAD apud FILGUEIRAS, 2000, p. 114).

Ao analisar o processo de privatizações, Riani (2009, p. 29) lamentou o fato do mesmo não ter sido discutido de forma mais intensa, existindo dúvidas sobre seus efeitos benéficos sobre a sociedade brasileira. O autor reforça que os setores que foram privatizados além de rentáveis, eram essenciais e estratégicos para o país. Porém, para o governo

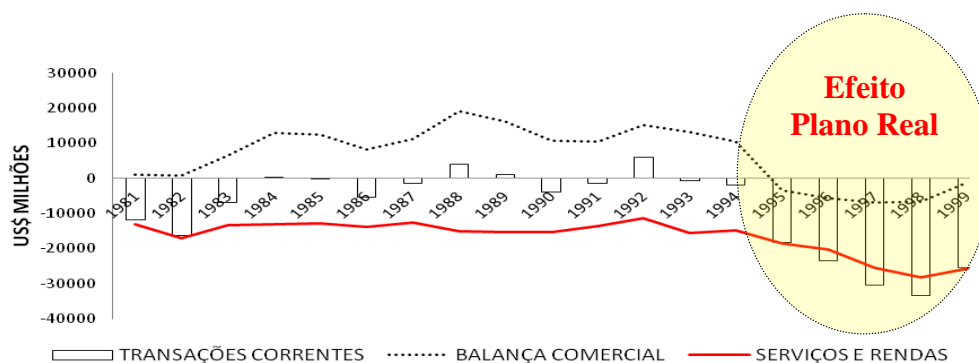
brasileiro, o fundamental naquele momento era viabilizar, a qualquer custo, a sustentabilidade do Plano Real.

Essa necessidade de garantir o sucesso do Plano fez com que a balança comercial, superavitária desde 1981, inicia-se, a partir do período 1995-1998,<sup>139</sup> uma trajetória consistente de déficits, ocasionados principalmente pelo crescimento médio de 13,78% das importações ante uma elevação de apenas 3,96% das exportações<sup>140</sup>, fruto da política de abertura comercial adotada pelo governo federal.

Da mesma forma, o desempenho da balança de serviços e rendas, historicamente deficitária, apresentou uma significativa piora de seus resultados passando de um déficit de US\$ 15,57 bilhões, em 1993, para US\$ 28,30 bilhões, em 1998, uma elevação negativa da ordem de 81,76%. Esse comportamento atrelado à deterioração da balança comercial, fez com que o saldo em transações correntes sofresse impactos negativos profundos, passando de um déficit de US\$ 676 milhões para US\$ 33,42 bilhões nesse mesmo período<sup>141</sup> (Gráfico 8).

Os recursos necessários para o fechamento do balanço de pagamentos foram obtidos por meio da conta capital. Em 1995, a entrada líquida de capitais atingiu o nível de US\$ 30 bilhões contra US\$ 8 bilhões do ano anterior. Esse ingresso também contribuiu para o rápido crescimento das reservas internacionais, que passaram de US\$ 32,21 bilhões, em 1995, para US\$ 74,65 bilhões, em 1998, ou seja, um crescimento de quase 87% em apenas três anos.

**Gráfico 8** - Evolução do saldo em transações correntes, balança comercial e de serviços e rendas -1981-1999



Fonte: Elaborado com base nos dados do BACEN.

<sup>139</sup> Apenas em 1995, o crescimento das importações foi de 51,07% em relação ao ano anterior.

<sup>140</sup> As importações foram favorecidas por um dos pilares do Plano, a âncora cambial, criando uma verdadeira camisa de força nos preços internos da economia brasileira (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2011, p. 456).

<sup>141</sup> Essa foi a situação vivenciada por México e Argentina, sendo uma característica do modelo de estabilização que utiliza o sistema de âncora cambial.

Todavia, os capitais que ingressavam na economia brasileira eram altamente voláteis, perfil que demonstrava a fragilidade da estrutura do Plano Real. Essa fragilidade ficou evidente ainda em novembro de 1994, quando em decorrência da crise mexicana o governo brasileiro teve que alterar sua política cambial.

Foi necessário ainda aumentar de forma abrupta a taxa de juros que em abril de 1995 atingiu o patamar de 85,47%, visando única e exclusivamente atrair capital estrangeiro para recompor as reservas, que haviam sido reduzidas em 27,06%, situação que poderia deteriorar ainda mais as contas externas do país<sup>142</sup>.

Durante o período de 1994-1998, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 3,23% ao ano, todavia no ano de 1998 o crescimento foi de apenas 0,13%. A combinação de elevada taxa de juros, câmbio supervalorizado e baixo índice de crescimento, provocou uma forte deterioração da situação fiscal do setor público. O superávit primário médio, que havia sido de 2,79% do PIB, no período de 1990/1993, foi reduzido em 50%, no período de 1994/1998, tornando-se deficitário nos anos de 1997 e 1998. Por sua vez, o resultado operacional que apresentou um superávit de 1,32% do PIB, em 1994, passou a apresentar um déficit de 7,41% do PIB, em 1998<sup>143</sup>.

O efeito negativo do Plano Real sobre as finanças subnacionais, fez com que estas, após a implantação do Plano econômico, passasse a apresentar déficits primários seguidos, revertendo uma situação superavitária que se mantinha desde 1988. Da mesma forma, analisando o resultado operacional do conjunto dos estados e dos municípios brasileiros, percebe-se que tais esferas de governo juntas vinham apresentando uma tendência de equilíbrio até 1994, cenário que foi modificado a partir do ano seguinte, passando a responderem por mais de 50% dos déficits operacionais do setor público consolidado.

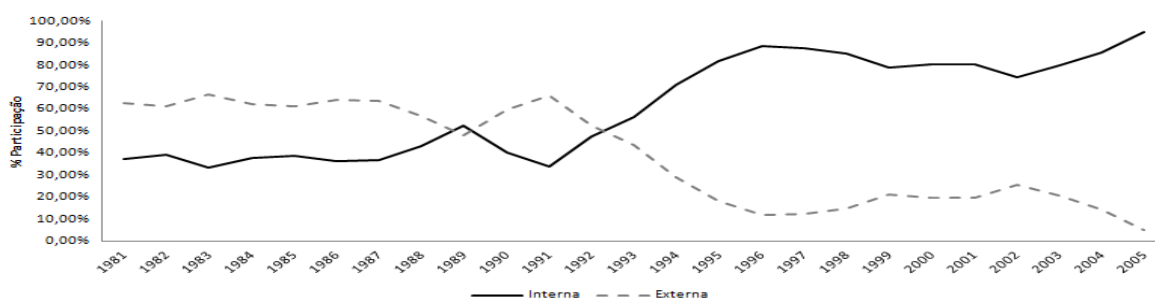
Dois dos pilares do Plano Real, as âncoras cambial e monetária, provocaram uma explosão da dívida pública. A dívida líquida do setor público em relação ao PIB cresceu de 30%, em 1994, para 38,9%, em 1998, um aumento de 30% em apenas quatro anos. Foi nesse período que o endividamento interno chegou a responder por quase 90% da dívida total, superando definitivamente o endividamento externo (Gráfico 9).

---

<sup>142</sup> Esse mesmo mecanismo perverso voltaria a ser utilizado nas crises da Ásia (1997) e da Rússia (1998). Devido a essa “necessidade”, a taxa Selic média, em 1995, foi de 54,9%, sendo reduzida nos anos seguintes, porém sempre acima dos 25%, e com uma inflação baixa o Brasil passou a ter a maior taxa de juros real do mundo.

<sup>143</sup> Significativa parcela das dificuldades enfrentadas pelo setor público decorreu do aumento dos encargos financeiros da dívida pública – estes eram de 3,3% do PIB, no período de 1991/1994, passando para 4,9%, do PIB, no período de 1994/1998.

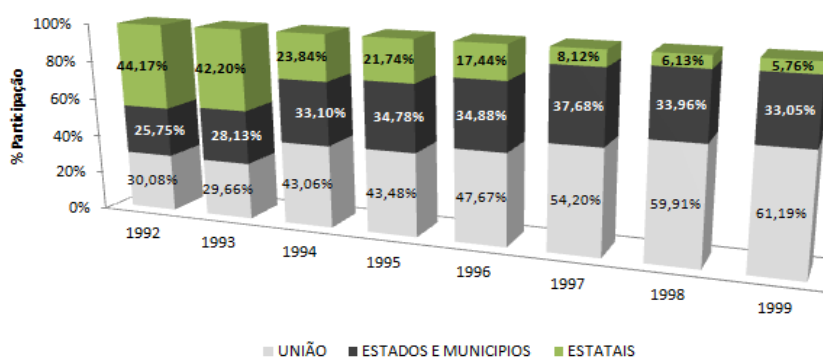
**Gráfico 9** – Composição da dívida líquida brasileira por origem dos recursos – 1981/2005



Fonte: Elaborado com base nos dados do BACEN.

Outra importante alteração na composição da dívida foi provocada pela intensificação do processo de privatização das empresas estatais, que respondiam, em 1992, por 44,17% da dívida líquida total do setor público, passando essa participação a ser de apenas 5,76% em 1999 (Gráfico 10). A política de juros altos utilizada para atrair capitais fez a dívida crescer em bola de neve, e o montante da dívida do setor público passou de R\$ 192 bilhões, em 1994, para R\$ 385,86 bilhões, em 1998, um aumento de quase 100% em apenas quatro anos (SOUZA, 2007, p. 253).

**Gráfico 10** – Composição da dívida líquida brasileira por esfera de governo – 1992-1999



Fonte: Elaborado com base nos dados do BACEN.

Dessa forma, as despesas do governo federal com juros, amortização da dívida e inversões financeiras cresceram rapidamente passando a representar, em 1998, aproximadamente 62,33% das despesas totais dessa esfera. Esse elevado grau de comprometimento de recursos com a dívida pública fez com que, no período após a

implantação do Plano Real, houvesse um forte declínio da participação do setor público nos investimentos da economia brasileira, conforme apontam Montes e Reis (2011).

Vários indicadores macroeconômicos no ano de 1998, último ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, apresentavam sinais de deterioração. O desemprego e o déficit público estavam crescendo enquanto que o crescimento do PIB atingiu índices medíocres (Tabela 11); a poupança bruta caiu de 21,5%, em 1994, para 17,3%, em 1998, o pior resultado desde 1983; o déficit em transações correntes atingiu a marca de 4,16% do PIB, em 1997, sinalizando que o país estava em uma “zona de turbulência” (SOUZA, 2007, p. 259).

**Tabela 11** - Evolução da variação do PIB e do PIB *per capita* Brasil (anos selecionados)

Indicador	Período					
	1980-1984	1985-1989	1980-1989	1990-1994	1995-1999	1990-1999
(%)Variação do PIB	1,65	4,39	3,02	1,38	2,22	<b>1,80</b>
(%) Variação do PIB per capta	- 0,50	2,45	0,97	- 0,17	0,83	<b>0,33</b>

Fonte: Elaborada com base nos dados do IBGE.

A desestabilização de importantes fundamentos macroeconômicos refletia o impacto da globalização financeira fundamentada pelo fluxo de capitais especulativos, característica que tornou o setor público brasileiro extremamente vulnerável, conforme ficou explícito com a crise financeira da Rússia (1998), fenômeno que mais uma vez demonstrou a fragilidade da arquitetura do Plano Real.

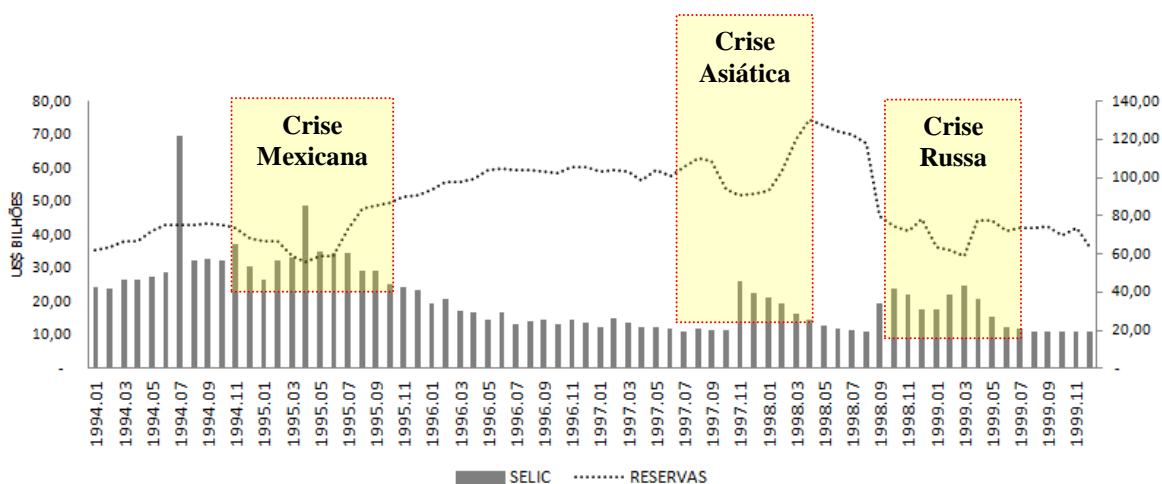
Apenas entre os meses de julho e setembro de 1998, ocorreu uma redução das reservas de cerca de US\$ 27 bilhões e criou-se então um cenário de descrença e desconfiança em relação à sustentabilidade da política econômica praticada pelo governo brasileiro (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2011, p. 468). O Gráfico 11 demonstra a fragilidade da arquitetura do Plano Real. Diante das crises externas, o capital especulativo fugia do país e o governo tinha que elevar a taxa de juros para atrair mais capital especulativo e assim recompor suas reservas. Porém, no cenário de incertezas, provocado pela crise da Rússia, a fuga de capitais não foi contida pela elevação da taxa de juros, que passou de 19,2%, em agosto de 1998 para, 41,6% em outubro desse ano.

Em novembro de 1998, as reservas atingiram o valor de US\$ 41,18 bilhões, o menor estoque desde julho de 1997. Não dispondo de outros mecanismos para combater a crise, e diante de um cenário de fragilidade fiscal associada a desequilíbrios externos, o governo



negociou um novo acordo com o FMI da ordem de US\$ 41 bilhões visando impedir o colapso do Plano Real.

**Gráfico 11-** Taxa de juros SELIC e estoque de reservas internacionais – jan/94 – Nov/99



Fonte: Elaborado com base nos dados do IPEADATA.

Nesse novo acordo, estava contida uma série de medidas a serem cumpridas pelo governo brasileiro, destacando-se a exigência de superávits primários elevados. Já no ano de 1999, a meta ser cumprida deveria ser de 2,6% do PIB e um limite mínimo de reservas a serem mantidas pelo governo brasileiro. Paralelamente às negociações com o FMI, o governo apresentou o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) para o triênio 1999-2001, cujo objetivo principal era garantir o ajustamento das contas públicas em todas as esferas de governo, visando assegurar o pagamento regular aos credores da dívida pública brasileira.

Nesse sentido, a estrutura do PEF foi dividida em duas etapas. A primeira englobava uma Agenda de Trabalho que continha medidas estruturais com alterações institucionais de longo prazo. A segunda implantava o Plano de Ação para o triênio 1999-2001, contendo medidas de curto prazo, que seriam implantadas enquanto as reformas da Agenda de Trabalho estavam em andamento<sup>144</sup>. No Plano de Ação, as metas de superávits primários eram as seguintes: 2,6% do PIB, em 1999; 2,8% do PIB, em 2000; e 3,0% do PIB, no ano 2001. Para se atingir a meta de 1999, o governo federal deveria gerar um superávit de 1,8% do PIB, os estados e municípios 0,40% do PIB, e as empresas estatais 0,4% do PIB.

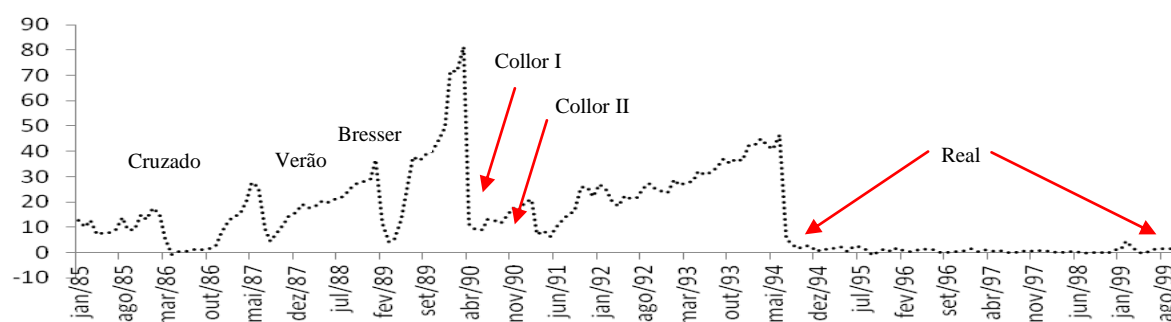
<sup>144</sup> O Plano de Ação representava um ajuste fiscal baseado no aumento das receitas e redução das despesas, visando obter constantes e elevados superávits primários. Essa combinação iria possibilitar a estabilidade da relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB.

Tais resultados eram fundamentais para garantir o acesso a toda a linha de crédito e também necessário para cumprir o acordado em relação ao déficit nominal, que deveria ser de 4,7% do PIB em 1999<sup>145</sup>.

Em decorrência dos efeitos da crise da Rússia, o governo federal decidiu colocar em sua agenda política a regulamentação do art. 163 da Constituição, que trata das finanças públicas. Além disso, para garantir que estados e municípios seguissem sua política, foi elaborado o projeto da Lei complementar nº18, que daria origem, posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamental para a consolidação do enquadramento fiscal dos estados e municípios brasileiros (LEITE, 2011).

O Plano Real foi bem sucedido no combate à inflação conseguindo manter sob controle o processo inflacionário, diferentemente dos planos anteriores, nos quais, após uma abrupta queda, o espiral inflacionário retornava rapidamente a ter uma trajetória ascendente (Gráfico 12). Esse plano, todavia, representou um desastre para as contas externas e para as finanças públicas (OLIVEIRA; NAKATANI, 2008, p. 109), ocasionado pela própria arquitetura do plano, baseada em uma taxa de câmbio supervalorizada, uma taxa de juros elevada, uma extrema abertura comercial e uma dependência do capital estrangeiro.

**Gráfico 12** - Efeito dos planos econômicos sobre a Taxa de inflação IGP-DI - jan/85-ago/99



Fonte: Elaborado com base nos dados do IPEADATA.

O modelo que passou a ser praticado após a implantação do Plano Real teve ainda um efeito devastador sobre o crescimento do país. A taxa média de variação do PIB brasileiro, no período de 1995-1999, foi de apenas 2,2%, um índice menor do que o verificado na década

<sup>145</sup> Com a estabilização da economia, promovida pelo Plano Real, o Brasil passou a utilizar o conceito nominal, que representa a situação geral do setor público, visto que engloba toda as receitas e despesas (PEREIRA, 2009, p. 130).

de 1980 considerada uma década perdida. Esse resultado foi ainda pior se analisarmos toda a década de 1990, pois nesse período a expansão média do PIB foi de apenas 1,80%, um resultado bastante modesto, que sinalizava de forma clara que o modelo adotado não favorecia o crescimento do país, conforme destacou Pereira:

O modelo econômico em vigor, que tenta conciliar crescimento econômico, elevadas taxas de juros reais, aumento do superávit primário e avanços nas contas fiscais, não é sustentável por muito tempo. Podemos, assim, refutar a manutenção da atual política econômica, particularmente das políticas fiscal e monetária, que mantém a transferência de renda dos mais pobres para os mais ricos, na medida em que privilegiam excessivamente o capital financeiro (PEREIRA, 2009, p. 211).

Dessa forma, estão corretos Oliveira e Nakatani (2007, p. 3) ao afirmarem que “desde o seu lançamento em 1994, o programa de estabilização, conhecido como Plano Real, tem se mostrado um inimigo do crescimento econômico”. Conforme apontam esses autores, apenas nos anos de 1994 e 1995, o Brasil conseguiu superar a média de crescimento da economia mundial, nos demais anos atingiu apenas 54% do resultado dos demais países do mundo. Esse fator teve um impacto considerável na taxa de desemprego aberto medida pelo IBGE, segundo o qual essa taxa passou de 5,1%, em 1994, para 7,6%, em 1999.

No tocante às finanças públicas, as medidas adotadas pelo governo central, em conformidade com o acordo firmado com o FMI, fizeram com que, em 1999, o superávit primário consolidado fosse de 3,23% do PIB, enquanto a meta estabelecida era de 2,6% do PIB. Esse resultado foi favorecido, mais uma vez, pela elevação da carga tributária que atingiu nesse ano 32,15% do PIB, um aumento superior a 8% em relação ao ano anterior.

Apesar de todas as esferas de governo terem apresentado resultados primários superavitários em 1999, apenas estados e municípios não conseguiram cumprir sua meta de superávit de 0,4% do PIB. Mesmo que tenham revertido a tendência de déficit desse indicador, que se mantinha desde 1995, essas esferas de governo foram as que menos contribuíram para o resultado consolidado do setor público, com uma participação relativa de apenas 6,50%, enquanto o governo federal sozinho respondeu por 73,07% e as estatais por 20,43% (Tabela 12).

Os déficits primários e nominais acumulados pelas esferas subnacionais no período de 1995-1998 fomentaram ainda mais a tese de que eram essas as principais responsáveis

pelos desequilíbrios fiscais existentes no setor público<sup>146</sup>. No período de 1995-1999, estados e municípios foram as únicas esferas que apresentaram déficits primários, demonstrando o forte efeito negativo do Plano Real sobre as finanças desses entes federados.

**Tabela 12** - Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)  
Conceito: Primário e Nominal % PIB - 1985-1999

Período	Governo federal		Estados e municípios		Estatais		Total	
	Primário	Nominal	Primário	Nominal	Primário	Nominal	Primário	Nominal
<b>1985-1989</b>	<b>0,45</b>	<b>23,40</b>	- <b>0,04</b>	<b>9,09</b>	- <b>1,02</b>	<b>9,71</b>	- <b>0,62</b>	<b>42,20</b>
<b>1990-1993</b>	- <b>1,41</b>	<b>14,84</b>	- <b>0,77</b>	<b>15,64</b>	- <b>1,19</b>	<b>11,40</b>	- <b>2,79</b>	<b>41,87</b>
1994	- 3,68	10,15	- 0,77	12,08	- 1,19	4,74	- 5,64	26,97
1995	- 0,52	2,38	0,18	3,57	0,07	1,33	- 0,26	7,28
1996	- 0,37	2,56	0,54	2,71	- 0,07	0,61	0,10	5,87
1997	0,27	2,63	0,74	3,03	- 0,05	0,45	0,96	6,11
1998	- 0,55	5,40	0,19	2,01	0,35	0,52	- 0,02	7,93
1999	- 2,36	6,87	- 0,21	3,17	- 0,66	- 0,07	- 3,23	9,98
<b>1994-1999</b>	- <b>1,20</b>	<b>5,00</b>	<b>0,11</b>	<b>4,43</b>	- <b>0,26</b>	<b>1,26</b>	- <b>1,35</b>	<b>10,69</b>

Fonte: Elaborada com base nos dados do BACEN. (+) déficit (-) superávit.

Em decorrência do fato de que uma parcela significativa da dívida estava atrelada ao dólar, a desvalorização cambial realizada no final da década de 1990 provocou uma forte elevação da DLSP, que passou de 42,60% do PIB, em 1998, para 46,90% do PIB, em 1999. Tal combinação de taxa de juros elevada e dívida crescente fez com que os gastos reais com juros representassem aproximadamente 6,3% do PIB.

### **3.3 O AMBIENTE DE CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL: BREVE PREÂMBULO**

Visando garantir o cumprimento por parte dos estados e dos municípios das metas do acordo firmado com o FMI, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional, em abril de

<sup>146</sup> Como a maior parcela dos desequilíbrios verificados na segunda metade da década de 1990 era de responsabilidade dos estados e municípios, foram direcionadas a estes as principais medidas a serem implantadas visando reverter os desequilíbrios do setor público. O governo federal repassou para os estados e municípios as condições impostas pelo FMI. Todavia, merece destaque o fato de que o acordo com o fundo foi negociado pelo governo federal e autorizado pelo Senado Federal, não sendo, portanto, negociado com os governos subnacionais.

1999, o Projeto de Lei da LRF, estabelecendo principalmente metas e limites de endividamento e de gastos com as despesas com pessoal para todas as esferas de governo.

Ficava cada vez mais claro o modelo que iria balizar as ações do governo brasileiro. O objetivo central da política econômica passou a ser a recuperação da confiança do mercado, e tornou-se fundamental demonstrar aos agentes que o Estado teria condições de cumprir seus compromissos e metas em relação ao endividamento público, sendo necessário reduzir a função da política fiscal a um mero instrumento de controle da relação DLSP/PIB.

Uma das principais preocupações das autoridades responsáveis pela redução do déficit público foi o controle da despesa de pessoal. Por representar a despesa com maior participação relativa no gasto corrente total do setor público, as mesmas passaram a ter um papel essencial para a efetivação do equilíbrio fiscal no Brasil e, conseqüentemente, a redução do endividamento estatal, principalmente pelo fato de, após a constituição de 1988, ter-se observado um aumento significativo da participação dessas despesas nos gastos primários totais.

Em 1987, a despesa com pessoal do setor público consolidado representava 7,81% do PIB, passando para 12,91% do PIB, em 1990, ou seja, um aumento de 65,4% em apenas três anos, encerrando a década de 1990 com um índice de 9,99% do PIB, mesmo com todas as medidas adotadas pelo governo federal para conter a elevação desses gastos públicos<sup>147</sup>.

Todavia, vale destacar que os entes federados possuíam situações bastante distintas no tocante à relação Despesa com Pessoal (DP) / Receita Corrente Líquida (RCL). De acordo com os limites estabelecidos na Lei Camata II, ficou determinado que a despesa com pessoal não poderia ultrapassar o limite de 50% da RCL, no caso da União, e 60% da RCL, no caso dos estados e municípios<sup>148</sup>, sendo tais índices mantidos na LRF brasileira.

A alteração promovida pela Lei Camata II pouco alterou o quadro de comodidade apresentado pela esfera federal. Por meio da análise dos dados da tabela 13 é possível perceber que ocorreu apenas uma adequação ao desempenho do governo federal, visto que, este vinha realizando um montante de despesa que comprometia apenas 76% do seu limite. Vale destacar que a elevação da carga tributária favoreceu a elevação da RCL e, conseqüentemente, a redução da relação DP/RCL a níveis bastante adequados para essa esfera de governo.

---

<sup>147</sup> Em 1988, os governos subnacionais respondiam por 59,20% do total da despesa com pessoal, índice que atingiu 73,25%, em 1992, e 67,89%, em 1999, período no qual a esfera federal reduziu de forma significativa sua participação nessa rubrica de despesa.

<sup>148</sup> Os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 96/99 foram mantidos na Lei Complementar 101/2000.

**Tabela 13** - Relação Despesa com Pessoal / Receita Corrente Líquida  
por esfera de governo - 1997-1999

Período	Esfera de governo		
	Federal	Estadual	Municipal
1997	46,23%	70,00%	47,52%
1998	42,65%	68,00%	48,01%
1999	38,00%	66,00%	47,59%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os estados, apesar de continuarem descumprindo o limite 60%, apresentavam uma tendência na relação DP/RCL, todavia no ano de 1999, estes ainda executavam um nível de despesa com pessoal que representava 110% do limite estabelecido. No caso dos municípios, os estudos realizados por Giuberti (2005), Fioravante et al (2006), Menezes (2005) e Corbari (2008) apontaram que os limites impostos a essas unidades subnacionais encontravam-se distantes de suas realidades, com exceção de um pequeno grupo de municípios<sup>149</sup> que estavam executando níveis de despesa com pessoal superior aos estabelecidos na Lei Camata II.

Conforme destaca Fioravante et al (2006), esse fato sugere um “erro de calibragem” na definição de tais limites. Esses autores salientam que a base para imposição desses limites foi a realidade vivenciada pelos estados brasileiros e não pela grande maioria dos municípios<sup>150</sup>. O mesmo cenário foi verificado em relação ao grau de endividamento. Tendo como base a relação DCL/RCL, os resultados do conjunto dos municípios era de 21%, em 1998, e 19%, em 1999. Dessa forma, o limite de 120% que seria imposto pela LRF estava muito longe da realidade dos municípios. Tal limite visou controlar os municípios mais endividados como era o caso da cidade de São Paulo, que respondia por 84,19% do endividamento municipal total antes da implantação da LRF (COSTA, 2008).

Dessa forma, diferentemente dos estados, os municípios foram contra a aprovação da LRF, principalmente em virtude do fato das condições para renegociação de suas dívidas terem sido diferente das dos estados<sup>151</sup> (LEITE, 2011, p. 23). Os pequenos municípios tinham

<sup>149</sup> Conforme Menezes (2006), apenas 5,88% dos municípios estavam com a relação DP/RCL superior a 60%.

<sup>150</sup> Os limites estabelecidos foram universais no sentido de se aplicar a todos os municípios de forma homogênea.

<sup>151</sup> Outro fator determinante foi a diferenciação das punições: os governadores eram regidos pela Lei nº 1079, de 1950, e teriam punições políticas; já os prefeitos eram regidos pelo Decreto Lei nº 201, de 1967, que prevê punições penais.

condições de endividamento diferente dos estados, visto que estes possuíam melhores condições de formar uma dívida mobiliária, enquanto o endividamento da maioria dos municípios era basicamente composto de restos a pagar deixados de mandatos anteriores.

Nesse contexto, em 04/05/2000, a Lei Complementar nº 101 foi aprovada, e o governo federal conseguiu que a partir de então os governos subnacionais se integrassem de forma definitiva ao seu “esforço de ajuste fiscal desejado a qualquer custo” (SANTOS et al, 2003, p. 41). Leite (2011) chama a atenção para a rapidez com que o texto da LRF foi aprovado – em apenas 13 meses e sem alterações no Senado ou na Câmara em relação ao que foi proposto pelo poder Executivo, principalmente diante da iminente ameaça de redução da autonomia dos estados e dos municípios.

Conforme esclarece Leite (2011), a rapidez na aprovação da LRF não se explica apenas pelo cenário de crise vivenciado pelo país naquele momento. Teve grande importância o fator político da reeleição e o fato dos governadores não quererem arcar com o ônus político de possíveis demissões de servidores públicos, previstas na reforma administrativa. Sobre esse aspecto a autora esclarece:

Os governadores puderam vincular as demissões a um imperativo constitucional, uma vez que se tratava de uma lei complementar. Este processo provocou uma mudança na disposição dos governadores com relação à LRF. Naquele momento, a lei acabou sendo encarada mais como uma forma dos chefes dos executivos estaduais se desonerarem politicamente no processo de ajuste fiscal do que como uma restrição legal à autonomia fiscal e financeira dos governos estaduais (LEITE, 2011, p. 10).

Com a aprovação da LRF, o governo federal conseguiu tornar uma prioridade institucional os compromissos com o mercado financeiro relativo ao pagamento dos encargos da dívida pública, ficando em segundo plano o atendimento das demandas da população. Para entender como isso se tornou possível e como a União pôde colocar uma verdadeira camisa de força sobre as finanças dos municípios brasileiros, é fundamental analisar as principais características dessa Lei, sua origem, seus mecanismos e os principais objetivos e definições. Tais temas são tratados no próximo capítulo deste trabalho.

## 4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA

### 4.1 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS QUE INFLUENCIARAM A IMPLANTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, A LRF BRASILEIRA

A implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, em 04 de maio de 2000, enquadra-se no processo global de repensar e diminuir o papel do Estado desenvolvimentista na economia. Tal movimento ganhou força nos anos de 1980 com a crise dos déficits públicos que atingiu um considerável número de países, mas foi a partir da década de 1990 que as legislações disciplinadoras das finanças públicas passaram a ser disseminadas de forma mais contundente pelo mundo capitalista.

Nesse período, ganharam força os fundamentos da teoria neoinstitucionalista, junto com as concepções das correntes econômicas do *maistream*, nas quais predominavam o consenso que o equilíbrio fiscal perseguido pelos governos centrais não seria alcançado sem uma rígida disciplina fiscal dos governos subnacionais. Foi dentro desse contexto que a implantação da LRF brasileira teve como objetivo implícito principal o controle das finanças dos estados e municípios.

As bases de elaboração da LRF no Brasil estavam contidas no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI e nos modelos de legislações fiscais implantados nos Estados Unidos, em 1990, na União Europeia, em 1992, e na Nova Zelândia, em 1994.

#### 4.1.1 Estados Unidos: o *Budget Enforcement Act* (1990)

Os Estados Unidos implantaram em 1985 a Lei do Orçamento Equilibrado e do Controle Emergencial do Déficit, denominada Lei *Gramm-Rudman-Hollings*. Essa lei tinha como metas principais o equilíbrio orçamentário e o declínio do déficit fiscal que, em 1991, deveria ser zerado. Tais metas, no entanto, não foram atingidas, principalmente pelo fato da exigência do equilíbrio ter sido feita apenas sobre o orçamento e não sobre sua execução, e porque novas despesas foram criadas sem a respectiva fonte de financiamento<sup>152</sup> (LIMA, 2008, p. 49 e MACHADO, 2004, p. 49).

---

<sup>152</sup> O fato de o controle ter sido baseado apenas em projeções de déficits permitiu estimativas orçamentárias manipuladas, com tendência de arrecadação superior à realidade e a criação de déficits diferentes dos orçados (MACHADO, 2004, p. 50).



Visando corrigir tais falhas, o governo norte-americano estabeleceu em 1990 o *Budget Enforcement Act (BEA)*, tendo como foco principal o equilíbrio na execução das receitas e despesas e não puramente o equilíbrio orçamentário. O BEA previa metas fiscais e cortes automáticos de dotações orçamentárias, sempre que as metas não fossem atingidas (*sequestration*), assim como a necessidade de indicação de uma fonte de receita para criação de uma nova despesa (*pay as you go*). Essas características foram adotadas na implantação da LRF brasileira (CHIEZA, 2008, p. 54).

O déficit foi zerado em 1998, três anos antes do previsto, todavia os gastos públicos voltaram a se expandir em seguida, demonstrando que a criação das leis não era condição necessária ou suficiente para a disciplina fiscal, e que a mesma deveria ser compromisso dos gestores públicos e dos políticos (ALESINA; PERROTI, 1996).

#### **4.1.2 União Europeia: O tratado de Maastricht (1992)**

O Tratado de Maastricht estabeleceu critérios para que países europeus pudessem entrar na União Europeia (UE) e buscava evitar que um dos membros causasse externalidades negativas aos demais, principalmente através de um elevado grau de endividamento público.

As principais metas estipuladas no tratado consistiam em que a dívida pública bruta não poderia ultrapassar 60% do PIB e o déficit público nominal anual não poderia exceder 3% do PIB. O país membro que não cumprisse as metas teria que realizar um plano de ajuste de dez meses, e caso o desvio não fosse corrigido nesse período, seriam suspensos os empréstimos do Banco de Investimentos da Europa (MACHADO, 2004, p. 50).

O orçamento de cada país era feito de forma individual e expressava as prioridades de cada nação. Todavia tais orçamentos deveriam atender ao conjunto de metas e limites estabelecidos para toda a União Europeia, ficando os responsáveis pelos descumprimentos sujeitos a punições. Na UE, tanto as regras como as punições foram definidas de forma conjunta por todos os países membros; no caso brasileiro, houve uma imposição de regras por parte do governo federal aos demais entes federados<sup>153</sup>, como veremos mais adiante.

O grau de importância do Tratado de *Maastricht* ficou caracterizado pelo fato de que as Leis nacionais dos países membros não poderiam se confrontar com o mesmo, passando o Tratado a ter caráter constitucional. Analisando o resultado do Tratado, verificou-se que

---

<sup>153</sup> Esse mesmo conceito foi adotado pela LRF no Brasil, visto que a pretensão do governo federal era impor limites aos governos subnacionais, inclusive foi com base na experiência da União Europeia que foi criada a Lei nº 10.028, que trata dos crimes contra as finanças públicas no Brasil (CHIEZA, 2008, p. 55).

vários países apresentaram significativas reduções em seus déficits. Todavia, em alguns casos, tais resultados só foram possíveis por meio de uma “contabilidade criativa e de uma deterioração de gastos de custeio” (MACHADO, 2004, p. 51).

#### **4.1.3 Nova Zelândia: *Fiscal Responsibility Act* (1994)**

A transparência nas ações orçamentárias do setor público foi o foco principal da *Fiscal Responsibility Act (FRA)*, que buscou viabilizar um maior controle do governo por parte da população. Nessa lei, não foram estabelecidos prazos e percentuais para a questão do endividamento ou do déficit público, mas sim uma trajetória de redução a longo prazo para a relação dívida/PIB (MACHADO, 2004, p. 52). Nesse sentido, os principais objetivos da *Fiscal Responsibility Act* foram:

- i) aumentar a transparência das intenções políticas e os impactos fiscais e econômicos das políticas; ii) trazer uma visão de longo prazo para o orçamento; iii) antecipar o impacto agregado do orçamento, evidenciando-o antes da definição da alocação anual detalhada; iv) assegurar relatórios independentes de avaliação da política fiscal e v) facilitar o exame dos parlamentares e do público em geral dos planos e das informações fiscais e econômicas. (LIMA, 208, p. 52).

Para que tais objetivos fossem atingidos, era necessário respeitar os seguintes princípios:

- 1) Reduzir a dívida pública para níveis prudentes, por meio de superávits anuais. 2) Atingindo-se o nível prudente de dívida pública, mantê-lo; 3) Atingir níveis de riqueza líquida da Coroa que representem uma garantia contra choques adversos 4) Evidenciar e gerenciar prudentemente os riscos que o Tesouro corre; 5) Perseguir políticas compatíveis com um razoável grau de previsibilidade sobre o nível e a estabilidade das alíquotas tributárias (LIMA, 208, p. 53).

Diferentemente do Tratado de Maastricht, a FRA da Nova Zelândia não previu sanções aos governantes, ponto que a tornou uma regra fiscal fraca na visão de Lima (2008). Dessa forma, a legislação brasileira, que herdou o mesmo nome da Lei da Nova Zelândia, incorporou como princípio fundamental a transparência conjuntamente com as punições aos governantes e antes que não cumprissem as metas estipuladas.

## **4.2 FUNDAMENTAÇÃO, OBJETIVO E ABRANGÊNCIA DA LRF BRASILEIRA**

A elaboração da LRF, no Brasil, buscou regulamentar o artigo 163 da Constituição de 1988, que estabelecia que uma Lei Complementar iria dispor sobre os princípios

norteadores das finanças públicas no país<sup>154</sup>. Amparada no Capítulo II do Título VI da referida Carta Magna, a implantação da LRF teve como objetivo principal o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conforme consta no *caput* do artigo 1º da citada Lei.

Para a obtenção da responsabilidade na gestão fiscal o legislador pressupôs:

[...] 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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

A LRF estabeleceu que suas regras deveriam ser aplicadas a todos os entes da federação, a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, inovando ao responsabilizar todos os poderes: Judiciário, Legislativo e Executivo, incluindo os Tribunais de Contas e o Ministério Público, alcançando também as autarquias, as empresas estatais dependentes e os fundos e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município<sup>155</sup>.

Um dos conceitos fundamentais constantes na LRF é o da Receita Corrente Líquida (RCL), que possui extrema relevância, pois servirá de parâmetro para o controle dos limites das despesas com pessoal e endividamento impostos aos entes federados. Considera-se RCL:

[...] O somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (BRASIL, 2000).

A implantação da LRF também teve como objetivo impor limites ao endividamento público e às despesas de caráter continuado, buscando estabelecer mecanismos que garantissem o cumprimento das metas fiscais e o equilíbrio orçamentário. Nesse contexto, três aspectos foram considerados fundamentais na elaboração da Lei Complementar nº 101/2000:

---

<sup>154</sup> Essa ação do governo federal ocorreu apenas dez anos após a promulgação da referida Carta Magna e em paralelo ao processo de negociação de um novo acordo com o FMI, caracterizando uma exigência do Fundo a aprovação da LRF.

<sup>155</sup> Em seu artigo 2º, a LRF traz a definição de todos os entes da federação que foram afetados por seus preceitos.

o planejamento, a transparência, o controle e a fiscalização das contas públicas, aspectos estes que serão analisados nas próximas seções deste capítulo.

### **4.3 O PLANEJAMENTO NA LRF BRASILEIRA**

#### **4.3.1 O Plano Plurianual (PPA)**

O PPA representa um planejamento de médio prazo, englobando um período que coincide com a duração do mandato do chefe do poder executivo (quatro anos), compreendido entre o início do segundo ano de mandato e o final do primeiro exercício do mandato seguinte<sup>156</sup>. Vale destacar que foi após a implantação da LRF que a elaboração do PPA se tornou uma regra para todos os municípios do Brasil. Dessa forma, esse instrumento, no qual está a base dos programas e dos planos de um governo, passou a representar a peça central do sistema de planejamento do setor público federal, estadual e municipal (CHIEZA, 2008, p. 58).

#### **4.3.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

Na LRF, a importância da LDO pode ser retratada pelo fato de ela fazer a ligação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo por seu intermédio que o governo define suas metas e as prioridades para um determinado exercício, estabelecendo, inclusive, o percentual de distribuição de recursos entre os diversos setores do setor público. A LDO busca também estabelecer as ações que garantam o equilíbrio orçamentário.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a impor a todos os entes da federação a obrigação de incluir na LDO um Anexo de Metas Fiscais (AMF), devendo este possuir as previsões de receitas e despesas, os resultados nominal e primário, o montante da dívida pública para o exercício de vigência da LDO e os dois anos seguintes e um Anexo de Riscos Fiscais (ARF), que deve analisar e avaliar os possíveis fatos que poderão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício<sup>157</sup> (GIUBERTI; ROCHA, 2004, p. 7; CHIEZA, 2008, p. 61).

---

<sup>156</sup> Na LRF, o art. 3º, que tratava especificamente do Plano Plurianual, foi vetado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

<sup>157</sup> Na LRF, ficou ainda instituído que a LDO deveria ainda trazer um anexo específico no qual constasse os objetivos da política monetária, creditícia e cambial, bem como as metas de inflação para o exercício subsequente.

### 4.3.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei Orçamentária Anual retrata a integração das ações que norteiam o planejamento, visto que deve respeitar as prioridades e diretrizes contidas na LDO, as normas fixadas na LRF e ter uma relação direta com o PPA, devendo ainda apresentar um demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no AMF da LDO.

Na LOA, deve ainda constar uma previsão de reserva de receita em percentual da RCL para o atendimento de passivos e eventos fiscais imprevistos.

A Lei complementar nº101/2000 estabeleceu ainda que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da Lei Orçamentária Anual<sup>158</sup>, que deve ainda estimar a receita e fixar as despesas de acordo com o Plano Plurianual e com a LDO, englobando o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (MACHADO, 2004, p. 68).

### 4.3.4 Execução orçamentária e cumprimento das metas

O art. 8º da LRF determinou a necessidade da União, estados, Distrito Federal e municípios estabelecerem, no prazo máximo de trinta dias após a publicação da LOA, uma programação financeira e um cronograma mensal de desembolso, tendo como base a LDO e objetivando interligar a execução orçamentária e o fluxo dos recursos financeiros.

Nesse sentido, o governo deveria, a cada bimestre, analisar se a receita realizada estava permitindo o alcance dos resultados primário e nominal estabelecidos no AMF. Caso a receita fosse insuficiente, impedindo o alcance das metas, seriam efetuadas limitações de empenho e corte de gastos, de acordo com o estabelecido na LDO.

Todavia, não seria objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da

---

<sup>158</sup> Porém, o refinanciamento da dívida pública, se houver, será destacado na LOA e nas de crédito adicional, e a correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada, não poderá ser superior à variação do índice previsto na LDO. Essas medidas trazem uma maior transparência no processo de elaboração do orçamento e visam garantir a consistência entre objetivos e execução (GIUBERTI; ROCHA, 2004, p. 8).

dívida e as ressalvadas pela LDO<sup>159</sup>. Nota-se que a LRF atribuiu ao pagamento do serviço da dívida pública um caráter de obrigação constitucional, passando este a se sobrepor a gastos sociais importantes como saúde e educação.

#### **4.4 A RECEITA PÚBLICA E A LRF**

Receita pública são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidos pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas (PEREIRA, 2009, p. 144). A receita pública foi tratada na LRF em duas seções específicas e tendo como enfoque a previsão, a arrecadação e a renúncia de receita.

##### **4.4.1 A previsão e arrecadação da receita**

A previsão da receita deve ser feita com base em normas técnicas e legais, sendo necessária a apresentação da metodologia e memória de cálculo, devendo ainda considerar os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, sendo acompanhada de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, como também da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem.

A LRF instituiu também a chamada “Regra de Ouro”, segundo a qual os entes federados não podem financiar as despesas correntes por meio de operações de créditos, ficando o montante destas limitado ao correspondente valor das despesas de capital (GIUBERTI, 2005). A LRF estabeleceu que para a realização de uma gestão fiscal responsável os entes federados deveriam realizar a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência, ficando impedidos de receber transferências voluntárias em caso de descumprimento dessa norma<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Todavia, no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas (BRASIL, 2000).

<sup>160</sup> Tal mecanismo buscou forçar principalmente os governos subnacionais a aumentarem sua arrecadação, visando financiar uma parcela cada vez maior de seus gastos com suas receitas próprias, esta visão, conforme apontado neste trabalho foi característica da teoria da escolha pública e pode ser apontada como uma das causas da elevação da CTB no Brasil a partir do ano 2000.

#### **4.4.2 A renúncia de receita**

A renúncia de receita foi tratada no art. 14 da LRF<sup>161</sup>, passando-se a exigir, por ocasião de sua ocorrência, que deve vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário nos três primeiros exercícios de sua vigência, respeitado o disposto na LDO, havendo a necessidade que o ente demonstre qual a perda fiscal gerada, o que torna possível a mensuração do montante não arrecadado pelo ente federado.

#### **4.5 A DESPESA PÚBLICA E A LRF**

Conforme Pereira (2009, p.127), a despesa pública corresponde à distribuição e ao emprego das receitas públicas para o custeio dos diferentes setores da administração e para os investimentos. Nesse sentido, a LRF estabeleceu critérios para a geração e limites para a execução de uma série de despesas públicas.

##### **4.5.1 A geração da despesa**

Na LRF, ficou estabelecido que era considerada irregular e lesiva ao patrimônio público toda despesa realizada no exercício e nos anos subsequentes que não estivessem incluídas no orçamento, passando ainda a exigir a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de qualquer aumento de despesa proveniente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental<sup>162</sup>. Tal estimativa deve ser acompanhada das premissas e metodologia de cálculo, devendo ser realizada para o exercício no qual a despesa passe a vigorar e para os dois subsequentes<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Na LRF, a renúncia de receita ocorre na forma de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

<sup>162</sup> As exceções são as despesas destinadas ao serviço da dívida e o reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

<sup>163</sup> O aumento da despesa apenas deverá ocorrer se o ordenador de despesa apresentar uma declaração na qual demonstre que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO. Vale salientar que a elevação de qualquer despesa não deve afetar as metas de resultados fiscais. Os efeitos do aumento da despesa deve ser compensado nos períodos seguintes pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

#### 4.5.2 As despesas e os limites com pessoal

O crescimento dos gastos com pessoal, principalmente após a Constituição de 1988, foi apontado como uma das causas principais do desequilíbrio das contas públicas no Brasil. Dessa forma, o controle e a limitação de tais despesas passaram a ter papel de destaque na LRF que considera como despesa com pessoal<sup>164</sup>:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os 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 adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

Na LRF, os limites estabelecidos para as despesas com pessoal possuem como referência a Receita Corrente Líquida, inovando em relação às Leis Camata I e II ao estratificar os índices por poder e órgão<sup>165</sup>, conforme exposto no Quadro 5.

No tocante ao controle das despesas com pessoal, são considerados nulos os atos praticados pelo gestor público que: descumprirem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para os próximos três exercícios, com declaração do ordenador da despesa, respaldado na LOA e compatibilizado com o PPA e a LDO; excedam o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; resultem em aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão<sup>166</sup>.

**Quadro 5** - Limites com despesas de pessoal por poder e órgão (% RCL)

Esfera/Poder	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Total
União	40,90	2,50	6,00	0,60	50,00
Estados	49,00	3,00	6,00	2,00	60,00
Municípios	54,00	6,00			60,00

Fonte: Lei Complementar nº101 de 04/05/2000.

<sup>164</sup> Na LRF, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal.

<sup>165</sup> O cumprimento dos limites será verificado ao final de cada quadrimestre.

<sup>166</sup> Caso essa norma não seja cumprida, o gestor público estará sujeito à pena prevista, conforme o art. 2º da Lei nº 10.028/2000.



A LRF estabeleceu, também, a necessidade de ajustes nos casos em que o Poder ou órgão atinja 95% do limite máximo estipulado, devendo o mesmo implantar mecanismos de correção para reverter tal situação e evitar o descumprimento das metas estabelecidas<sup>167</sup>. Todavia, se os limites forem ultrapassados, o excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço já no primeiro<sup>168</sup>.

Caso a redução não seja atingida no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: receber transferências voluntárias; obter garantia de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal<sup>169</sup>.

#### 4.6 AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA LRF

Entende-se na LRF por transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS)” (BRASIL, 2000).

A LRF impôs uma série de exigências para a realização de transferências voluntárias. Os entes envolvidos devem cumprir o determinado na LDO, assim como identificar a existência de dotação específica. Deve-se observar a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais<sup>170</sup>.

A transferência apenas poderá ocorrer se o recebedor/beneficiário estiver cumprindo os limites constitucionais relativos à educação e à saúde e os limites relativos às 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.

---

<sup>167</sup> Durante a correção dos desvios o órgão não poderá realizar: concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança e, contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

<sup>168</sup> O objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos, sendo ainda facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária (BRASIL, 2000).

<sup>169</sup> Tais restrições aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão.

<sup>170</sup> O beneficiário deve estar em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos.

Uma preocupação importante a ser destacada na LRF é o fato das transferências voluntárias destinadas às ações de educação, saúde e assistência social não poderem ser objeto de sanções impostas pelo descumprimento de dispositivos da Lei Complementar 101/2000.

#### **4.7 DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO**

A dívida pública foi elevada de forma considerável no período que compreendeu a implantação do Plano Real e a promulgação da LRF, passando a dívida líquida de 24,50% do PIB, em 1994, para 50,20% do PIB, em 1999. Dessa forma, o controle e a redução da dívida pública passaram a configurar um dos objetivos principais da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira<sup>171</sup>.

Na LRF, o conceito de dívida pública consolidada ou fundada ficou estabelecido como: “o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (BRASIL, 2000).

Diferentemente das despesas com pessoal, a LRF não determinou os limites de endividamento, ficando o estabelecimento dos mesmos a cargo do Senado Federal. Este, por meio da resolução nº 40/2001, determinou os limites de 2,0 vezes a RCL para estados e 1,2 vezes a RCL para os municípios. Não foi estabelecido ainda um limite para o governo federal, porém tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei cuja intenção é estabelecer um teto de 3,5 vezes a RCL<sup>172</sup> (CHIEZA, 2008, p. 67).

Em caso de descumprimento dos limites estabelecidos, o ente deverá reconduzir seus índices ao desejado até o término dos três quadrimestres subsequentes, sendo pelo menos 25% no primeiro. Durante o período de adequação, o ente fica impedido de realizar operação de crédito, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, devendo obter resultados primários que possibilitem à recondução da dívida ao limite estabelecido, promovendo inclusive a limitação de empenho. Caso o prazo de recondução da dívida não seja cumprido e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> A elevação da dívida pública no Brasil possui uma ligação direta com o aumento do volume de títulos emitidos pela União e pelo do Banco Central, relativos aos estados e municípios, a chamada dívida mobiliária.

<sup>172</sup> Assim como as despesas com pessoal, a verificação do atendimento do limite da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

<sup>173</sup> As restrições aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

#### **4.7.1 As operações de crédito**

Operações de crédito são as receitas que geram para o ente receptor uma dívida classificada como de longo prazo, ou seja, existe a entrada do recurso financeiro e em contrapartida, constitui-se uma dívida pelo recebimento da receita. Visando evitar o crescimento do endividamento público, a LRF instituiu uma série de procedimentos para que seja possível a contratação de operação de crédito. A solicitação de crédito deve ser acompanhada de pareceres técnico e jurídico, devendo, ainda, demonstrar a sua relação custo-benefício e o seu interesse econômico e social para o ente pleiteante (NASCIMENTO e DEBUS, 2000).

Para esse fim, são requisitos necessários: a prévia e expressa autorização na LOA, em créditos adicionais ou lei específica, a inclusão dos recursos da operação na LOA ou em créditos adicionais; a observância dos limites estipulados pelo Senado Federal; a limitação do valor total das operações ao montante das despesas de capital; e a proibição de compensação automática de débitos e créditos nas operações de crédito externo.

Vale destacar que a LRF proíbe, terminantemente, as operações de crédito entre os entes da Federação, sob qualquer forma, incluído o refinanciamento ou a postergação de dívida anteriormente contraída<sup>174</sup>. Outra proibição refere-se a operações de crédito entre instituição financeira estatal e o respectivo ente controlador, sendo este o beneficiário. Dessa forma, estão vedadas as operações envolvendo os bancos estaduais e os respectivos governos, em que proliferaram, durante muito tempo, práticas escusas, que a norma buscou abolir definitivamente (NASCIMENTO; DEBUS, 2000).

#### **4.8 A TRANSPARÊNCIA, O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO NA LRF**

A transparência, o controle e a fiscalização das ações do setor público são essenciais para garantir um efetivo controle da sociedade sobre o mesmo. Foi nesse sentido que a LRF deu um destaque especial para esses temas. A referida Lei estabeleceu como instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução

---

<sup>174</sup> Dessa forma, tende a encerrar-se um longo capítulo em que o governo federal seguiu refinanciou dívidas de estados e municípios, assumiu dívidas de Estados recém-criados, bem como de órgãos que foram extintos, sendo esse procedimento responsável, em boa parte, pelo crescimento vertiginoso do estoque da dívida do governo central.

Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), assim como as versões simplificadas desses documentos, que devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público<sup>175</sup>.

A obrigatoriedade da elaboração do RREO pelo Executivo consta na Constituição Federal de 1988<sup>176</sup>, ficando a cargo da LRF expandir essa obrigatoriedade para todos os demais Poderes e para o Ministério Público e incluir ainda uma série de dispositivos, dentre os quais se destacam: o balanço orçamentário, os demonstrativos da execução das receitas e das despesas e os demonstrativos dos resultados primário e nominal.

A necessidade de elaboração do RGF por todos os Poderes e órgãos também foi introduzida pela LRF. Nele deve constar uma série de informações das quais se destacam: despesa total com pessoal, as dívidas consolidada e mobiliária, a concessão de garantias, as operações de crédito, as despesas com seus respectivos limites e a indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites estabelecidos<sup>177</sup>. Ficou sob a responsabilidade do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas e do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, o controle e a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas na LRF.

Após analisar as regras e os limites impostos pela LRF, apresentaremos no próximo capítulo os impactos e as transformações ocorridas nas contas públicas do Brasil e como se comportaram as finanças públicas dos municípios alagoanos após a implantação da Lei Complementar 101/2000.

---

<sup>175</sup> Ficou ainda estabelecida a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade das informações sobre a execução orçamentária e financeira, assim como o incentivo à participação popular por meio de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos.

<sup>176</sup> O RREO deve ser apresentado 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

<sup>177</sup> O RGF deve ser apresentado 30 dias após o encerramento do quadrimestre.

## 5 AS FINANÇAS PÚBLICAS APÓS A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA

### 5.1 AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL APÓS A IMPLANTAÇÃO DA LRF

Nesta seção, apresentaremos um panorama geral das finanças públicas das diferentes esferas de governo no Brasil após a implantação da LRF, em 04/05/2000. A análise dos principais indicadores fiscais permite identificar se houve alteração no comportamento dos governos subnacionais, considerados até então propensos ao descontrole fiscal e ao endividamento excessivo.

Conforme demonstra a Tabela 14, a implantação da LRF possibilitou a consolidação do ajuste fiscal do setor público brasileiro iniciado em 1999, ano a partir do qual o Brasil se transformou em um gerador de superávits primários consolidados superiores a 3% do PIB, atingindo o pico de 3,93% do PIB, em 2005, este fato sinalizava ao mercado que o país estava comprometido com o pagamento dos encargos da dívida pública. Apenas nos anos de 2009 e 2010 os superávits primários foram reduzidos, passando de uma média de 3,46% do PIB, no biênio 2007-2008, para 2,41% do PIB, nos dois anos seguintes, ou seja, uma queda superior a 30%.

**Tabela 14** - Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)

Conceito: Primário e Nominal % PIB - 1997-2010

Conceito/Esfera	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Nominal</b>	<b>6,11</b>	<b>7,93</b>	<b>9,97</b>	<b>4,47</b>	<b>4,75</b>	<b>9,61</b>	<b>3,80</b>	<b>2,62</b>	<b>3,17</b>	<b>3,45</b>	<b>2,60</b>	<b>2,00</b>	<b>3,23</b>	<b>2,56</b>
Governo federal	2,63	5,40	6,87	3,13	3,41	5,87	2,32	1,22	3,20	3,05	2,15	0,93	3,32	1,25
<b>Estados e Municípios</b>	<b>3,03</b>	<b>2,01</b>	<b>3,17</b>	<b>2,08</b>	<b>1,86</b>	<b>3,48</b>	<b>1,59</b>	<b>1,75</b>	<b>0,25</b>	<b>0,70</b>	<b>0,48</b>	<b>1,17</b>	<b>-0,07</b>	<b>1,31</b>
Estados	3,03	1,81	2,75	1,78	1,77	2,94	1,33	1,40	0,25	0,60	0,38	0,98	-0,07	1,11
Municípios	0,00	0,20	0,42	0,30	0,09	0,54	0,27	0,35	0,00	0,10	0,10	0,20	0,00	0,20
Estatais	0,45	0,52	-0,07	-0,74	-0,52	0,26	-0,11	-0,35	-0,28	-0,30	-0,03	-0,10	-0,02	0,00
<b>Primário</b>	<b>-1,54</b>	<b>-0,01</b>	<b>-3,23</b>	<b>-3,45</b>	<b>-3,37</b>	<b>-3,21</b>	<b>-3,34</b>	<b>-3,80</b>	<b>-3,93</b>	<b>-3,24</b>	<b>-3,38</b>	<b>-3,54</b>	<b>-2,05</b>	<b>-2,77</b>
Governo federal	-2,23	-0,55	-2,36	-1,85	-1,68	-2,16	-2,28	-2,70	-2,59	-2,16	-2,23	-2,37	-1,35	-2,15
<b>Estados e Municípios</b>	<b>0,74</b>	<b>0,19</b>	<b>-0,21</b>	<b>-0,54</b>	<b>-0,80</b>	<b>-0,72</b>	<b>-0,81</b>	<b>-0,90</b>	<b>-0,99</b>	<b>-0,83</b>	<b>-1,13</b>	<b>-1,02</b>	<b>-0,67</b>	<b>-0,56</b>
Estados	0,74	0,38	-0,14	-0,43	-0,53	-0,54	-0,72	-0,80	-0,81	-0,73	-0,94	-0,83	-0,57	-0,46
Municípios	0,00	-0,19	-0,07	-0,11	-0,27	-0,18	-0,09	-0,10	-0,18	-0,10	-0,19	-0,19	-0,10	-0,10
Estatais	-0,05	0,35	-0,66	-1,06	-0,89	-0,33	-0,25	-0,20	-0,35	-0,25	-0,02	-0,15	-0,03	-0,06

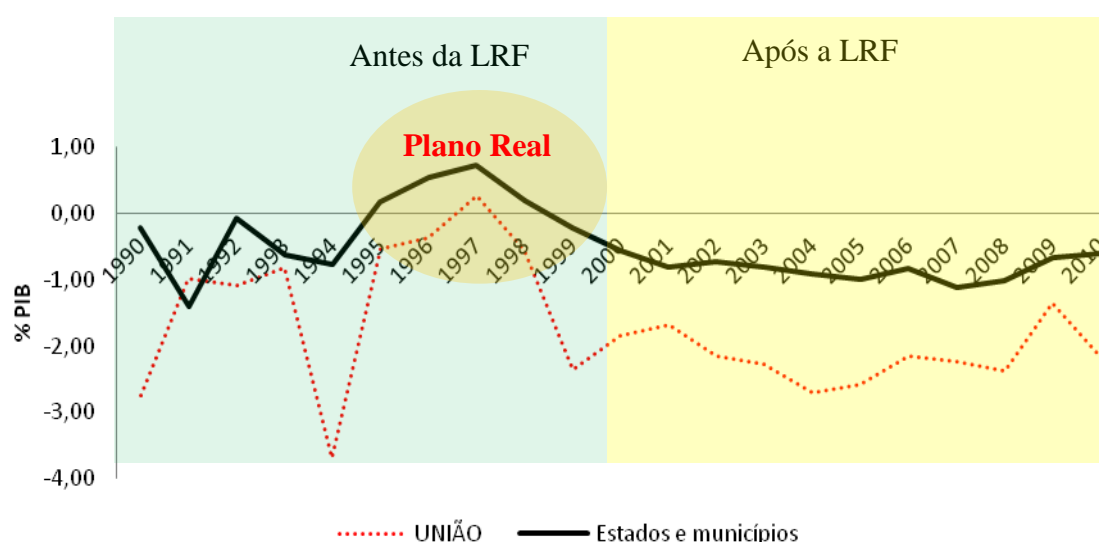
Fonte: Elaborado com base nos dados do BACEN.

A principal causa dessa redução foi a crise do crédito *subprime*, fenômeno que afetou negativamente o crescimento econômico do país. O combate a essa crise fez com que o governo federal adotasse medidas anticíclicas de cunho keynesiano, por um lado ampliando os gastos públicos e, por outro, fazendo uso de pacotes fiscais de redução de impostos e, conseqüentemente, da receita tributária.

O governo federal conseguiu manter, na maior parte do período posterior à implantação da LRF, índices de superávits primários superiores a 2% do PIB. Todavia, no biênio 2009-2010, essa esfera de governo apresentou uma piora significativa de seus resultados, passando a responder por 70% da redução do superávit primário consolidado do setor público.

As esferas subnacionais apresentaram um resultado bastante satisfatório nesse mesmo período, conforme pode ser verificado no Gráfico 13. Estados e municípios conseguiram reverter a ocorrência de déficits primários existentes desde a implantação do Plano Real, em 1994, em superávits que se aproximaram da magnitude de 1% do PIB. Essas duas esferas juntas respondiam, em 1999, por apenas 7% do superávit primário consolidado, tal participação atingiu 33% no ano de 2009.

**Gráfico 13** – Resultado primário por esfera de governo. 1990-2010



Fonte: Elaborado com base nos dados do BACEN.

No ano 2000, o superávit primário dos governos subnacionais representava 29% do montante do governo federal. Em 2009, essa relação atingiu 50%, um desempenho nada modesto para os governos que eram apontados como os causadores dos desequilíbrios do setor público. Esse comportamento diferenciado entre o resultado do governo federal e os governos subnacionais poderia ser justificado pela política anticíclica adotada pela esfera federal para combater os efeitos da crise financeira global.

Todavia, analisando a composição da CTB, percebe-se que houve uma redução da participação do governo federal de 23,41% do PIB, em 2008, para 23,14% do PIB, em 2009. Realizando essa mesma análise com base na receita líquida disponível, observa-se que a participação do governo central cresceu, passando de 19,42% do PIB, em 2008, para 19,52% do PIB, em 2009.

Esse crescimento foi possível devido ao menor repasse de recursos a estados e municípios. A redução das transferências decorreu do fato de que boa parte das desonerações fiscais promovidas pelo governo federal ter sido focada na redução do IPI, tributo que compõe o FPE e o FPM. Dessa forma, é preciso analisar mais detalhadamente os efeitos da crise financeira e seus desdobramentos sobre a arrecadação federal, pois além da União ter aumentado sua efetiva disponibilidade de recursos, adotou unilateralmente medidas que provocaram a queda dos resultados primários dos governos subnacionais.

Entretanto, todo o esforço primário realizado pelas esferas de governos após a implantação da LRF não conseguiu eliminar os déficits nominais, mesmo que estes tenham decrescido de forma significativa no período. O forte nível de ajuste das finanças subnacionais fez com que esses governos obtivessem um inédito superávit nominal em 2009, mesmo durante o adverso período da crise do *subprime*. Vale destacar que os resultados alcançados desde 2005 sinalizavam essa tendência de ajuste dos governos subnacionais. O déficit nominal dos estados e municípios representava 66% do déficit do governo federal, no ano 2000, passando a representar apenas 8%, em 2005, demonstrando o elevado esforço desses governos em participar do ajuste fiscal.

Um dos principais fatores que contribuíram para a melhoria dos resultados fiscais das esferas subnacionais foi o controle dos gastos com pessoal. Eles representam uma variável fundamental no processo de ajustamento das finanças públicas no Brasil e, conjuntamente com a questão da dívida pública, formou o grupo de despesa que recebeu maior atenção na elaboração da LRF brasileira. Por meio das informações contidas na Tabela 15, é possível

perceber que existe uma disparidade significativa entre o limite de 50% da RCL imposto à União e a realidade dos gastos com pessoal dessa esfera de governo.

**Tabela 15** – Relação Despesa com Pessoal x RCL  
por esfera de governo 2000-2007

Esfera	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo federal	38,20%	35,10%	31,90%	31,20%	30,30%	29,40%	29,70%	29,10%
Estados	59,34%	60,87%	62,13%	61,80%	59,63%	53,70%	51,66%	48,25%
Municípios	47,09%	47,34%	45,66%	46,98%	43,82%	43,58%	42,94%	44,03%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No ano 2000, a execução orçamentária dos gastos com pessoal do governo federal representava 76,40% do limite da LRF em 2007. Esse índice caiu para apenas 58,20%. Vale destacar que esse fato não significa que o governo federal reduziu suas despesas com pessoal, muito pelo contrário, apenas nos primeiros sete anos da implantação da LRF esses gastos cresceram mais de 103%. Sendo assim, o que viabilizou o excelente desempenho do governo Federal foi a elevação da sua participação na CTB, fazendo com que a RCL crescesse quase 167% no mesmo período.

A esfera estadual promoveu um ajuste consistente da relação DP/RCL após a implantação da LRF, principalmente após 2004. A despesa com pessoal no período de 2000-2007 cresceu 94,46%, enquanto que a RCL foi elevada em 139,16%. Dessa forma, uma parcela cada vez menor das receitas passaram a ser destinadas aos gastos com pessoal.

Os municípios brasileiros também promoveram um forte ajuste da relação DP/RCL. Essa relação que era de 47,09%, em 2000, passou para 44,03%, em 2007. Todavia, das três esferas de governo, a municipal foi a que apresentou a maior elevação dos gastos nominais com pessoal (132,38%), enquanto que a RCL cresceu 148,51%, entre os anos 2000 e 2007.

O estudo empírico de Fioravante et al (2006) aponta que após a implantação da LRF os municípios que gastavam acima do limite estabelecido reduziram suas despesas, porém os que gastavam com pessoal uma parcela pequena da RCL aumentaram consideravelmente seus gastos. Segundo esses autores, o limite de 60%, por estar distante da realidade da maioria dos municípios brasileiros, funcionou como um estímulo ao aumento das despesas com pessoal, promovendo um verdadeiro “efeito manada” após a implantação da LRF.



A LRF também teve um efeito positivo no endividamento total do setor público brasileiro. A análise da Tabela 16 possibilita a identificação dos efeitos do ajuste fiscal promovido em todas as esferas de governo após a implantação de Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000 sobre a dívida líquida do setor público brasileiro. Apesar de apresentar um processo de elevação no período imediatamente posterior a adoção da LRF (2001 a 2003), a relação dívida/PIB nos primeiros dez anos de vigência da LRF não cresceu de forma descontrolada e retomou a tendência de ajuste a partir do ano de 2004.

**Tabela 16 - Dívida líquida brasileira por esfera de governo (% PIB) 1997-2010**

ORIGEM	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>INTERNA</b>	<b>30,20</b>	<b>36,10</b>	<b>36,90</b>	<b>39,60</b>	<b>42,80</b>	<b>42,00</b>	<b>46,70</b>	<b>44,30</b>	<b>49,00</b>	<b>47,60</b>	<b>51,80</b>	<b>50,10</b>	<b>52,00</b>	<b>50,00</b>
Governo federal	16,80	21,10	21,10	23,40	24,90	23,30	26,90	25,80	31,70	33,00	38,30	36,50	39,10	37,70
ESTADOS E MUNICÍPIOS	12,50	13,70	14,60	15,30	17,50	17,50	19,10	18,00	17,30	14,70	13,50	13,40	12,20	11,60
ESTADOS	Nd	11,80	12,60	13,30	15,50	15,40	16,80	15,70	15,10	12,80	11,70	11,60	10,50	10,00
MUNICÍPIOS	Nd	1,90	2,00	2,00	2,00	2,10	2,30	2,30	2,20	1,90	1,80	1,80	1,70	1,60
ESTATAIS	0,90	1,30	1,20	0,90	0,40	1,20	0,70	0,50	0,00	-0,10	0,00	0,20	0,70	0,70
<b>EXTERNA</b>	<b>4,30</b>	<b>6,30</b>	<b>10,00</b>	<b>9,70</b>	<b>10,60</b>	<b>14,50</b>	<b>12,00</b>	<b>7,50</b>	<b>2,60</b>	<b>-2,70</b>	<b>-9,00</b>	<b>-14,10</b>	<b>-9,20</b>	<b>-9,80</b>
Governo federal	1,90	4,30	7,60	7,50	8,30	12,60	10,20	6,70	2,50	-2,00	-8,00	-12,00	-9,90	-10,50
ESTADOS E MUNICÍPIOS	0,50	0,70	0,90	0,90	1,00	1,40	1,30	1,00	0,80	0,60	0,50	0,60	0,60	0,60
ESTADOS	Nd	0,60	0,80	0,80	0,90	1,20	1,10	0,90	0,70	0,50	0,40	0,50	0,50	0,50
MUNICÍPIOS	Nd	0,10	0,10	0,10	0,10	0,20	0,20	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
ESTATAIS	1,90	1,30	1,50	1,30	1,30	0,50	0,50	-0,20	-0,70	-1,30	-1,50	-2,70	0,10	0,10
<b>DLSP</b>	<b>34,50</b>	<b>42,40</b>	<b>46,90</b>	<b>49,30</b>	<b>53,40</b>	<b>56,50</b>	<b>58,70</b>	<b>51,80</b>	<b>51,60</b>	<b>44,90</b>	<b>42,80</b>	<b>36,00</b>	<b>42,80</b>	<b>40,20</b>

Fonte: Elaborada com base nos dados do Banco Central do Brasil.

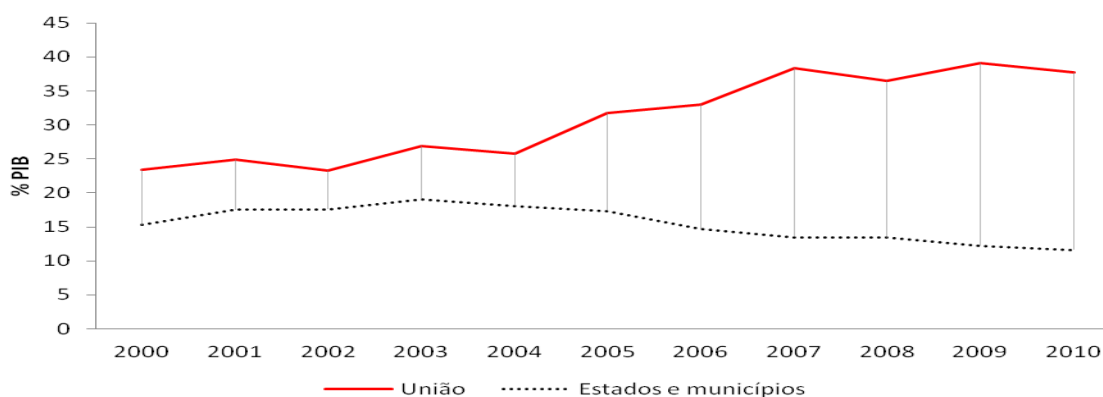
Todavia, excetuando-se o ano de 2008, no qual houve uma forte redução do endividamento líquido externo, a relação dívida/PIB, após a implantação da LRF, não conseguiu sequer atingir os níveis verificados no ano de 1997. Um dos fatores que merece destaque nessa análise é a forte elevação do endividamento interno, pois ele passou de 36,9% do PIB, em 1999, para 52% do PIB, em 2009.

Verifica-se, ainda, que está ocorrendo uma federalização da dívida pública brasileira, visto que em 1999 o governo federal que respondia por 57,18% passou a assumir mais de 75,19 % em 2009. Nesse ano, a dívida mobiliária federal fora do BACEN atingiu o montante de R\$1.398,4 bilhões, ou seja, 44,4% do PIB, índice que superou toda a dívida líquida do setor público. É oportuno reforçar que o governo federal é a única esfera de governo que não possui um limite de endividamento estabelecido na LRF, podendo esta expandir de forma

consistente sua dívida mobiliária independentemente do país está atravessando ou não períodos de crise.

Esse fato configura uma disparidade na estrutura federativa estabelecida na Constituição de 1988, visto que apenas as esferas subnacionais foram sujeitas à imposição de limites de endividamento. No período pós LRF, a dívida interna do governo federal aumentou 61%, enquanto que a dos estados diminuiu 25% e a dos municípios 20%. Dessa forma, o hiato existente entre as dívidas interna federal e dos governos subnacionais, que era de 1,53 em 2000, cresceu de forma consistente, atingindo 3,25 em 2010 (Gráfico 14).

**Gráfico 14 - Evolução da Dívida Interna do governo federal e dos estados e municípios (2000-2010) (%) PIB**



Fonte: Elaborado com base nos dados do BACEN.

Sendo assim, o controle da relação dívida/PIB promovido no período posterior à implantação da LRF foi viabilizado pelos esforços dos governos subnacionais e pela redução da dívida externa líquida ocorrida em função do elevado nível de reservas do país, uma vez que nesse período a dívida bruta brasileira cresceu 127%, passando de R\$ 885 bilhões, em 2000, para R\$ 2 trilhões, em 2010.

Tomando como parâmetros os resultados fiscais, nota-se que, após a implantação da LRF no ano 2000, houve uma melhora considerável dos indicadores fiscais, principalmente nos governos subnacionais. A despesa com pessoal apresentou uma tendência de equacionamento dentro dos parâmetros estabelecidos na referida legislação, merecendo ainda uma atenção especial os resultados da esfera estadual.

Conforme apontam as informações apresentadas nesta seção, nos últimos anos a sustentação do ajuste fiscal do setor público se deve em boa parte aos resultados alcançados pelas esferas subnacionais de governo. Os gastos com pessoal e o endividamento dessas esferas estão dentro dos níveis determinados pela LRF, todavia o volume da dívida federal continua crescendo de forma consistente, mesmo com os elevados índices de superávit primários alcançados desde 1999.

Riani (2009) considerou que os encargos da dívida pública federal representam o principal item de despesa da União. Conforme aponta esse autor, os recursos destinados a tais despesas representaram, em 2006, sete vezes o gasto com saúde e educação juntos, 20 vezes o gasto com segurança e 156 vezes o investimento em ciência e tecnologia. Ainda segundo ele, a dívida pública é a principal causadora da elevação da carga tributária, consumindo quase 30% de todo o montante arrecadado no país. Tal situação fez com que a dívida pública brasileira se tornasse uma das principais formas de transferência de renda do setor produtivo para o setor financeiro privado.

Após apresentarmos a situação das finanças públicas num contexto nacional e identificarmos que os governos subnacionais estão realizando um forte esforço para garantir o controle de suas contas públicas, a próxima seção deste capítulo analisa a situação das finanças públicas dos municípios alagoanos após a implantação da LR, buscando identificar se eles estão seguindo o mesmo padrão verificado nacionalmente.

## **5.2 AS FINANÇAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS APÓS A IMPLANTAÇÃO DA LRF**

### **5.2.1 Desempenho e evolução das receitas públicas dos municípios alagoanos**

As receitas públicas representam os ingressos financeiros utilizados para cobertura das despesas públicas. Conforme estabelece a Lei nº 4.320/64, as receitas públicas se dividem em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes são compostas pelo somatório das receitas tributárias, derivadas de impostos, taxas, receitas de contribuições de melhorias, receitas patrimoniais, aluguéis, dividendos etc.; receitas agropecuárias, receitas industriais, receitas de serviços, receitas de transferências dentre outras receitas correntes. As receitas de capital representam os recursos obtidos em operações de crédito, alienação de bens, recebimento de dívidas, transferências e outras receitas de capital.

A receita pública recebeu destaque especial na elaboração da LRF, tornando obrigatória a previsão e a arrecadação de todos os tributos de responsabilidade da esfera de governo e vinculando a expansão e criação de novas despesas ao prévio estabelecimento da correspondente fonte de receita. Dessa forma, a obtenção de níveis de receitas adequados ao respectivo volume de despesas se tornou um desafio para os gestores municipais.

No caso dos municípios alagoanos analisados, a receita orçamentária total cresceu em termos nominais 3,39 vezes entre os anos 2000 e 2010 (Tabela 17). Os municípios com até 5.000 habitantes foram os que apresentaram a menor elevação. Para esse grupo, o crescimento da receita orçamentária foi de 2,70 vezes. Por sua vez, o maior índice de crescimento ocorreu no grupo 3, cuja receita cresceu 3,75 vezes se comparada aos anos de 2000 e 2010. Esse fato provocou uma desconcentração da receita pública, visto que no ano 2000 apenas as duas cidades com população superior a 100.000 habitantes detinham 44,15% de toda a receita orçamentária, sendo, em 2010, esse índice de participação reduzido para 40,90%.

**Tabela 17** – Evolução da receita orçamentária dos municípios alagoanos  
2000-2010 (R\$)

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes	Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes	Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.	Total
2000	12.756.176	146.685.182	295.772.714	63.561.892	296.295.503	815.071.467
2001	13.664.645	163.761.235	335.977.982	73.644.749	327.993.070	915.041.681
2002	19.723.082	215.693.395	456.124.899	112.774.639	383.140.711	1.187.456.726
2003	18.756.783	213.912.648	477.199.648	100.336.286	420.096.524	1.230.301.889
2004	23.350.527	255.951.382	558.803.292	113.712.200	511.831.009	1.463.648.409
2005	27.487.282	306.530.706	668.179.593	130.243.802	573.173.788	1.705.615.171
2006	31.808.437	356.221.650	771.417.738	147.218.037	655.866.277	1.962.532.139
2007	35.321.058	435.621.143	916.274.232	191.892.298	804.238.698	2.383.347.429
2008	40.255.889	525.668.244	1.087.698.504	227.287.926	995.657.751	2.876.568.314
2009	40.971.607	558.558.970	1.171.995.429	246.559.109	1.018.309.115	3.036.394.230
2010	47.271.778	664.797.135	1.405.843.768	284.001.910	1.181.835.600	3.583.750.191

Fonte: Elaborado com base nos dados do FINBRA/STN

A LRF estabeleceu como parâmetro de referência para os cálculos dos limites com as despesas com pessoal e dívida consolidada líquida a Receita Corrente Líquida (RCL). Sua composição demonstra a extrema dependência dos municípios alagoanos dos recursos oriundos das transferências das demais esferas de governo. No ano de implantação da LRF, o indicador de dependência<sup>178</sup> (ID) apontava que 85,78% da RCL era formada pelas transferências dos governos federal e estadual. Esse percentual pouco foi alterado durante o período analisado nesta pesquisa, chegando em 2010 com uma participação de 83,30%<sup>179</sup> (Tabela 18).

Dessa forma, após a implantação da LRF, ocorreu uma redução da participação das receitas de transferências correntes na receita corrente líquida dos municípios alagoanos, conforme defendido neste trabalho, porém tal redução ainda está longe de afetar o grau de dependência dessas cidades por transferências intergovernamentais.

**Tabela 18-** Participação das Transferências na RCL 2000-2010

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes	Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes	Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.	Total
2000	97,24%	97,41%	94,50%	93,04%	64,46%	85,78%
2001	98,03%	96,53%	93,44%	84,22%	70,85%	86,40%
2002	94,12%	96,23%	89,49%	91,53%	73,29%	85,42%
2003	93,26%	94,82%	87,86%	90,50%	71,15%	83,58%
2004	95,45%	95,75%	92,77%	89,89%	69,12%	85,03%
2005	96,23%	94,56%	91,85%	90,25%	67,86%	84,22%
2006	97,56%	94,63%	91,84%	89,50%	68,06%	84,20%
2007	96,57%	93,40%	90,60%	85,74%	67,10%	82,76%
2008	96,57%	93,12%	90,43%	85,28%	69,70%	83,86%
2009	97,33%	93,66%	92,08%	84,23%	69,57%	84,50%
2010	94,93%	92,06%	90,50%	84,74%	68,63%	83,30%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

A redução do grau de dependência foi motivada pelo aumento da arrecadação tributária própria municipal, visto que no ano 2000 15,78% das cidades alagoanas não

<sup>178</sup> O indicador de dependência mede o grau de dependência do município em relação aos recursos de outras

esferas de governo, sendo calculado da seguinte forma: 
$$ID = \frac{\text{Transferências}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

<sup>179</sup> Vale destacar que para os municípios com até 100.00 habitantes esse índice supera os 90%, um patamar que está bem acima da média nacional que é de 72 %, conforme aponta Bremaeker (2008).

arrecadavam IPTU e 5,56%, o ISS. No ano de 2010, todos os municípios alagoanos arrecadaram o ISS e apenas 2,78 % não arrecadaram o IPTU.

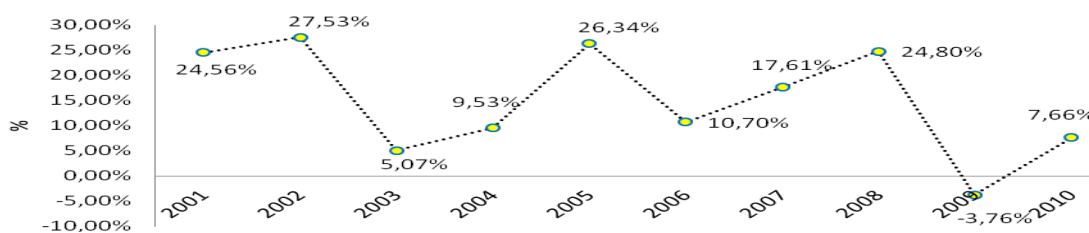
Esses dois impostos respondem por mais de 50% da receita tributária municipal. Dessa forma, o crescimento da arrecadação desses municípios favoreceu o aumento da participação da receita tributária na receita orçamentária total de 10,03%, em 2000, para 10,30%, em 2010. Esse índice ainda está bem abaixo da média nacional que é de 17,21%, indicando que existe um potencial tributário ainda não explorado pelos municípios do estado de Alagoas.

O baixo índice de participação da receita tributária demonstra a falta de uma base fiscal que sustente as atividades de boa parte dos municípios alagoanos, tendo em vista que no ano de 2010 aproximadamente 56% das cidades do estado de Alagoas não arrecadavam o suficiente sequer para pagar suas câmaras de vereadores, o que levava à complementação dos recursos por meio do uso de recursos correntes transferidos.

Dentre os componentes das transferências correntes, o FPM é o que possui a maior participação relativa, representando mais de 40% do volume total recebido pelos municípios brasileiros. Devido a sua importância, qualquer oscilação ocorrida em seu repasse afeta diretamente o desempenho das finanças dos municípios alagoanos.

O Gráfico 15 apresenta a variação anual dos repasses do FPM aos municípios alagoanos e observa-se uma queda no crescimento do volume transferido nos anos de 2009 e 2010. Em termos nominais, no ano de 2009, o volume repassado aos municípios do estado de Alagoas foi 3,76% menor que o ano anterior e, em termos reais, a redução foi ainda mais elevada, atingindo 8,21%. O ano de 2010, apesar de apresentar um crescimento nominal da ordem de 7,66%, em termos reais teve uma elevação de apenas 2,73%, índices bastante modestos se comparados com os verificados no biênio anterior, cuja média real atingiu 15,96%.

**Gráfico 15 - Variação anual do FPM dos municípios alagoanos 2001-2010**



Fonte: Elaborado com base nos dados do FINBRA/STN

Tal situação foi consequência das medidas adotadas pelo governo federal visando minimizar os impactos da crise financeira global desencadeada no ano de 2008. Um dos pilares desse processo de enfrentamento foi a redução das alíquotas do IPI e a revisão da tabela do IR. Sendo ambos os tributos constituintes do FPM, qualquer modificação em seus índices provoca um efeito direto nas contas públicas municipais. Dessa forma, as medidas anticíclicas adotadas pela União afetou negativamente um dos principais componentes da receita orçamentária municipal.

O FPM possui ainda uma característica importante, pois seu caráter redistributivo faz com que os municípios menos populosos apresentem as maiores receitas orçamentárias *per capita*. Comparando os grupos 1 e 5, observa-se que a receita orçamentária *per capita* do primeiro no ano 2000 era 1,70 vezes maior que a do segundo, sendo, em 2010, essa diferença aumentada para 1,86<sup>180</sup> (Tabela 19).

**Tabela 19** – Receita orçamentária *per capita* dos municípios alagoanos 2000-2010 (R\$)

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes	Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes	Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.	Total
2000	624,42	369,94	327,02	351,63	367,54	353,10
2001	678,05	397,90	358,68	387,63	401,24	385,14
2002	981,25	520,34	483,39	590,45	459,81	494,26
2003	938,92	512,41	502,12	519,60	494,39	506,16
2004	1.184,34	604,17	579,42	575,70	578,78	587,90
2005	1.404,35	717,77	687,34	651,34	634,42	676,25
2006	1.637,08	827,54	787,29	727,40	711,00	768,24
2007	1.690,33	1.051,70	924,24	948,09	896,62	943,58
2008	1.871,84	1.233,66	1.065,52	1.090,39	1.077,38	1.105,94
2009	1.896,31	1.306,38	1.138,61	1.171,19	1.056,76	1.144,68
2010	2.362,53	1.594,11	1.378,65	1.326,71	1.267,24	1.376,54

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

<sup>180</sup> Os resultados obtidos para o conjunto dos municípios alagoanos corroboram com o estudo realizado por Gomes e Macdowell (2000), que defendem existir uma relação inversa entre o tamanho do município e o grau de dependência de recursos de outras esferas: quanto menor o município, maior o índice de participação das transferências nas receitas.

A elevada participação do FPM nas receitas municipais se por um lado beneficia os municípios menos populosos, por outro faz com que eles sejam os que mais sofram com os impactos negativos de suas oscilações, além do fato de apresentarem mais dificuldades para cumprir os limites impostos pela LRF.

### 5.2.2 Desempenho e evolução das despesas públicas dos municípios alagoanos.

As despesas públicas representam todos os gastos efetuados pelos entes públicos e financiados com recursos públicos. É por meio da realização de despesas que se concretizam as ações governamentais, que podem ser caracterizadas pelos gastos correntes ou de manutenção e pelas despesas de capital, cujo objetivo principal é criar novos bens por meio dos investimentos públicos ou adquirir bens em uso, que representam incorporações ao patrimônio público.

A LRF estabeleceu uma série de critérios e restrições para impedir o crescimento das despesas públicas a níveis superiores ao efetivamente arrecadados, buscando dessa forma evitar o endividamento público. A Tabela 20 mostra a evolução da despesa orçamentária dos 72 municípios alagoanos analisados nesta pesquisa.

**Tabela 20** – Evolução da despesa orçamentária dos municípios alagoanos 2000-2010 (R\$)

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes	Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes	Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.	Total
2000	12.710.568	146.709.139	298.551.017	63.598.752	257.488.903	779.058.379
2001	13.520.450	163.014.893	333.966.349	78.227.823	343.148.654	931.878.169
2002	19.909.260	215.771.410	462.157.155	114.752.042	390.702.551	1.203.292.418
2003	19.576.194	217.148.817	497.884.087	111.792.311	439.005.517	1.285.406.927
2004	23.870.300	258.539.245	559.160.036	117.407.263	515.306.564	1.474.283.409
2005	26.426.352	300.055.107	659.847.205	128.170.193	569.491.965	1.683.990.822
2006	31.332.147	360.479.342	790.074.871	151.120.924	707.618.662	2.040.625.947
2007	34.940.818	420.404.146	910.571.143	207.525.924	815.360.189	2.388.802.220
2008	40.702.705	510.407.419	1.089.220.784	211.659.309	887.515.907	2.739.506.124
2009	42.463.628	568.781.349	1.212.599.963	293.868.469	1.059.929.134	3.177.642.544
2010	48.302.020	663.228.030	1.386.169.969	267.861.811	1.195.498.739	3.561.060.570

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN.

Percebe-se que, em termos nominais, entre os anos de 2000 e 2010, os gastos públicos do estado cresceram 3,57 vezes, tendo os municípios dos grupos 3 e 5 uma expansão superior a 3,64 vezes, superando a média estadual. Analisando a variação acumulada das



despesas orçamentárias, é possível perceber que, com exceção do ano de 2008, elas superaram a variação das receitas orçamentária dos municípios alagoanos nos demais exercícios financeiros.

A decomposição das despesas orçamentárias dos municípios analisados nesta pesquisa feita na Tabela 21 permite identificar que houve uma expansão dos gastos correntes e uma redução dos gastos com capital. No ano 2000, as despesas com a manutenção da máquina pública representava 89,71% do total dos gastos. Em 2010, esse índice cresceu para 91,49%. Nesse contexto, destaca-se a expressiva elevação dos gastos com pessoal, que representavam, no ano de implantação da LRF, 32,24% das despesas totais passando, no ano de 2010, a responder por 47,39%. Os resultados obtidos apontam que esse índice cresceu de forma inversa ao tamanho da cidade, como nos municípios do grupo -1, quando ele atingiu 58,56% no ano de 2010.

**Tabela 21** – Composição da despesa pública dos municípios alagoanos 2000-2010

Ano	Pessoal	Out.desp Corrente	Total correntes	Investimentos	Out.desp Capital	Total Capital
2000	32,24%	57,47%	89,71%	8,60%	1,69%	10,29%
2001	35,37%	53,90%	89,26%	7,92%	2,82%	10,74%
2002	39,36%	43,04%	82,40%	15,89%	1,71%	17,60%
2003	41,98%	44,33%	86,31%	11,22%	2,47%	13,69%
2004	42,10%	43,59%	85,70%	12,73%	1,57%	14,30%
2005	43,58%	47,12%	90,70%	7,54%	1,76%	9,30%
2006	41,22%	45,21%	86,42%	11,20%	2,38%	13,58%
2007	41,06%	45,86%	86,92%	10,38%	2,70%	13,08%
2008	44,21%	46,46%	90,67%	6,40%	2,94%	9,33%
2009	45,13%	45,61%	90,74%	7,01%	2,25%	9,26%
2010	47,39%	44,10%	91,49%	6,72%	1,79%	8,51%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN.

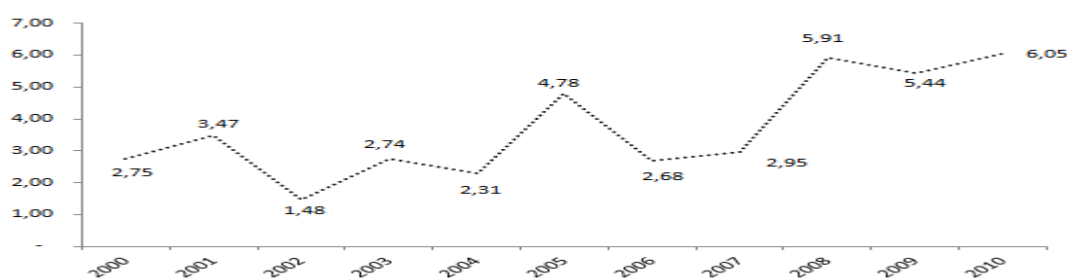
Os resultados extraídos da amostra analisada apontam que o total dos gastos correntes cresceram 366,14% e os gastos com pessoal 571,80%, entre os anos 2000 e 2010, índices de crescimento superiores aos da despesa total e da receita pública total. Esses fatos corroboram com uma das hipóteses desta pesquisa, *a de que a implantação da LRF não foi suficiente para promover a redução dos gastos correntes e, especialmente, os destinados às despesas com pessoal e encargos dos municípios do estado de Alagoas.*

Os dados da Tabela 22 evidenciam, ainda, que houve uma tendência de redução dos gastos voltados aos investimentos públicos no período analisado nesta pesquisa. Essa modalidade de gasto apresentou um comportamento bastante instável, diferentemente dos gastos correntes e com pessoal, que cresceram quase de forma constante, sinalizando que existiu uma tendência de promoção do ajuste fiscal por meio de corte nos investimentos públicos.

O ajuste fiscal viabilizado através da redução dos investimentos públicos se intensificou a partir de 2008, justamente durante o início da crise financeira internacional. Antes da crise os investimentos representavam, em média, 10,79% dos gastos totais, passando para 6,70% após seu início.

Para Menezes (2005), a redução do nível de investimentos pode afetar negativamente a provisão futura de bens e serviços pela esfera municipal. A supremacia e a rigidez dos gastos com pessoal sobre os investimentos públicos podem ser verificadas no Gráfico 16. Observa-se que no ano 2000 a despesa com pessoal era 2,75 vezes maior que os dispêndios com investimentos públicos e em 2010 essa relação atingiu o patamar de 6,05 vezes.

**Gráfico 16 - Razão despesa com pessoal e investimentos dos municípios alagoanos. 2000-2010**



Fonte: Elaborado com base nos dados do FINBRA/STN.

### **5.3 ANÁLISE DOS INDICADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS**

A LRF estabeleceu limites rígidos e universais para o controle das despesas com pessoal e de endividamento. Nesta seção, são apresentados os resultados do desempenho

fiscal dos municípios alagoanos e observado se os mesmos cumpriram os limites da LRF no período em análise.

### 5.3.1 O controle das despesas com pessoal

Conforme exposto na seção anterior, a despesa com pessoal representa o principal item que compõe os gastos públicos correntes. Dessa forma, esse grupo de despesas mereceu uma atenção especial na elaboração da LRF. Limitaram-se então os gastos com pessoal em 60% da RCL. Nesta etapa do trabalho, verificamos se os municípios alagoanos estão cumprindo tal limite.

Para viabilizar tal verificação, utilizou-se como base o Índice de pessoal (IP), calculado pela razão entre os gastos com pessoal e a RCL. Espera-se que após a implantação da LRF os municípios alagoanos tenham apresentado um IP menor ou igual a 60%.

Os resultados apresentados na Tabela 22 demonstram que de forma consolidada os municípios alagoanos cumpriram o limite estabelecido na LRF. Todavia observa-se que houve uma elevação da relação DP/RCL, pois a mesma passou de 41,55%, no ano 2000, para 51,19%, no ano de 2010. Esse índice representa 85,32 % do limite máximo permitido. No ano 2000, esse patamar era de apenas 69,25%. Os dados estatísticos demonstram ainda que 56% do crescimento da RCL foi utilizado para compensar a elevação dos gastos com pessoal.

**Tabela 22** – Despesa com pessoal/RCL dos municípios alagoanos 2000-2010

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes	Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes	Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.	Total	Limite Legal	% Comprometido
2000	45,45%	43,15%	45,46%	39,76%	35,72%	41,55%	60%	69,25%
2001	39,02%	46,25%	45,35%	35,89%	48,38%	45,48%	60%	75,81%
2002	40,02%	40,95%	41,14%	34,70%	41,93%	40,87%	60%	68,11%
2003	44,00%	44,56%	43,26%	37,35%	41,90%	42,57%	60%	70,95%
2004	42,98%	44,88%	42,62%	37,23%	41,32%	42,17%	60%	70,29%
2005	45,45%	46,43%	42,99%	38,51%	41,21%	42,53%	60%	70,88%
2006	47,71%	47,93%	44,92%	39,13%	40,44%	44,31%	60%	73,85%
2007	49,48%	49,14%	46,44%	42,65%	37,34%	43,57%	60%	72,61%

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes	Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes	Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.	Total	Limite Legal	% Comprometido
2009	56,84%	54,92%	53,33%	43,03%	47,61%	50,94%	60%	84,90%
2010	61,80%	55,16%	53,87%	48,12%	45,93%	51,19%	60%	85,32%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN.

Ocorreu ainda no período analisado uma redução do desvio padrão de 0,10, no ano 2000, para 0,06, em 2010, sinalizando que ocorreu uma homogeneidade dos gastos e uma tendência de crescimento do gasto médio, ocasionando uma acomodação dos índices em níveis mais elevados<sup>181</sup>. No ano 2000, apenas 4 municípios (5,56% do total da amostra) apresentavam índices de gastos com pessoal superiores a 60% da RCL. Em 2010, o desequilíbrio atingiu 20 municípios (27,78% do total analisado).

Percebe-se que os municípios que estavam executando despesas acima do limite estabelecido no ano 2000 se ajustaram já no ano seguinte. Porém, comparando os resultados individuais obtidos para os anos 2000 e 2010, verifica-se que 85% dos municípios analisados passaram a gastar uma parcela maior da RCL com as despesas de pessoal. Tais efeitos também foram apontados nos estudos de Giuberti (2005), Fioravante et al (2006) e Corbari (2008).

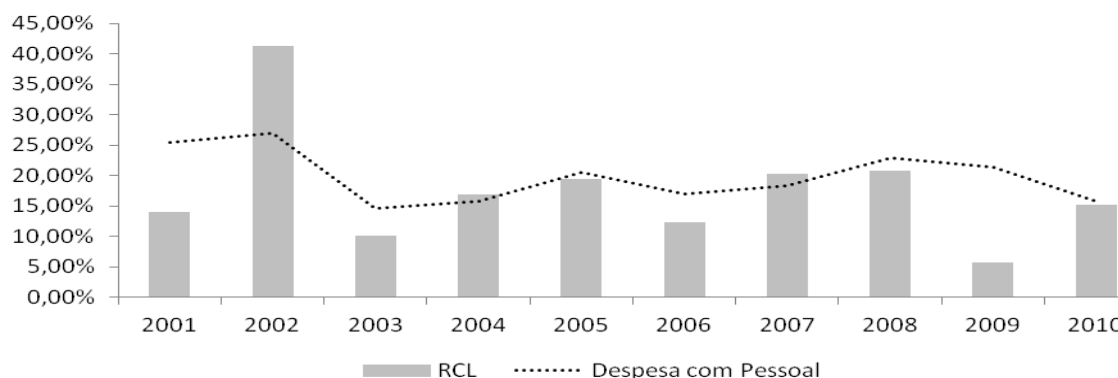
O maior crescimento ocorreu nos anos de 2009 e 2010, ocasionado por uma desaceleração no crescimento da RCL nesse período. Até 2008, o crescimento médio anual da RCL era de 19,39%. Já no biênio 2009-2010, esse índice foi reduzido para 10,46%. Conforme destacado na seção anterior deste trabalho, tal queda foi ocasionada por uma forte retração do crescimento dos repasses do FPM, visto que entre os anos 2000 e 2008 o crescimento médio anual foi da ordem de 18,27%, enquanto que a variação do FPM foi de apenas 1,59%.

O Gráfico 17 apresenta a variação anual da RCL e das despesas com pessoal. Com exceção dos anos 2002, 2004 e 2007, em todos os demais o crescimento dos gastos com pessoal superou o da RCL. Entre os anos 2000 e 2010, a RCL cresceu a uma média anual de 17,60%, enquanto que as despesas com pessoal evoluíram 19,86%. Dessa forma, uma parcela

<sup>181</sup> Tal tendência também foi verificada por Chiezza (2008) ao analisar a situação dos municípios do estado do Rio Grande do Sul.

cada vez maior da RCL foi direcionada a essa modalidade de gastos em detrimento principalmente dos investimentos públicos.

**Gráfico 17** – Variação percentual da Receita Corrente líquida e das despesas com pessoal dos municípios alagoanos 2000-2010



Fonte: Elaborado com base nos dados do FINBRA/STN.

Apesar da queda da RCL provocada pela redução do FPM afetar todos os municípios, o impacto da mesma teve magnitudes distintas dentro dos grupos de municípios estudados nesta pesquisa, pois nota-se que os municípios com população até 5000 habitantes foram os que mais aumentaram seus resultados do Índice de pessoal (IP). Comparando o indicador para os anos de 2008 e 2010, verifica-se que houve uma elevação de 27,98%. Dessa forma, os municípios do grupo 1 foram os únicos a ultrapassarem o limite de 60% da RCL estabelecido pela LRF.

A Tabela 23 permite observar o percentual de municípios que dentro de cada grupo ultrapassou tanto o limite prudencial<sup>182</sup> como o limite legal imposto pela LRF. Nota-se que ocorreu entre os anos 2000 e 2008, uma significativa redução do número de municípios que haviam ultrapassado o limite de 60% da RCL. Todavia, nos exercícios financeiros 2009 e 2010, o índice de municípios em situação irregular atingiu níveis inéditos e crescentes.

Observa-se, ainda, que quanto mais dependente das transferências governamentais maiores dificuldades apresentam o município em cumprir os parâmetros estabelecidos pela LRF. No ano de 2010, mais de 70% dos municípios alagoanos que apresentaram situação de não conformidade com os limites da LRF tinham menos de 20.000 habitantes. Esse percentual de participação se reduz ao mesmo tempo em que aumenta o contingente populacional.

<sup>182</sup> O município ao atingir esse limite deve adotar medidas de ajustes visando evitar o descumprimento do limite legal de 60% da RCL.

**Tabela 23** – Percentual de municípios com relação despesa com pessoal/RCL acima do limite prudencial de 57% e do limite máximo da LRF de 60%

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes		Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes		Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes		Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes		Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.		Total	
	>57%	>60%	>57%	>60%	>57%	>60%	>57%	>60%	>57%	>60%	>57%	>60%
2001	0,00%	0,00%	13,51%	8,11%	7,14%	3,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,72%	5,56%
2002	0,00%	0,00%	2,70%	0,00%	3,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,78%	0,00%
2003	0,00%	0,00%	2,70%	2,70%	7,14%	7,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,17%	4,17%
2004	0,00%	0,00%	2,70%	2,70%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,39%	1,39%
2005	0,00%	0,00%	5,41%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,78%	0,00%
2006	20,00%	20,00%	8,11%	2,70%	7,14%	3,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	8,33%	4,17%
2007	0,00%	0,00%	8,11%	0,00%	7,14%	3,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,94%	1,39%
2008	0,00%	0,00%	5,41%	2,70%	3,57%	3,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,17%	2,78%
2009	60,00%	40,00%	40,54%	21,62%	25,00%	10,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	34,72%	18,06%
2010	60,00%	60,00%	35,14%	27,03%	35,71%	25,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	36,11%	27,78%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN.

Além dos problemas enfrentados com os repasses do FPM, os municípios alagoanos também foram afetados pela política de reajuste do salário mínimo, definida exclusivamente pelo governo federal. O efeito de tal política foi analisado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no ano de 2009, em trabalho intitulado *O aumento do salário mínimo e o seu impacto nas contas municipais*. Tal análise apontou que o aumento de 12,05% no salário mínimo provocaria um crescimento de 26,21% no número de municípios que ultrapassariam o limite de gastos com pessoal imposto pela LRF.

Outro fator que contribuiu para a elevação da relação DP/RCL, no período analisado, foi o crescimento dos gastos sociais nas áreas de saúde e educação. Analisando os resultados consolidados dos 72 municípios, observa-se que ocorreu uma expansão da participação relativa dessas funções públicas no total das despesas executadas pelos municípios alagoanos. No ano 2000, tais gastos representavam 56,98% da despesa orçamentária total, chegando esse índice, em 2010, a 59,50%. Vale destacar que tais áreas utilizam de forma intensiva o fator mão de obra, tendo sua expansão uma relação direta com o crescimento dos gastos com pessoal e encargos verificado no período.

### 5.3.2 A dívida consolidada líquida

Nesta seção, apresenta-se uma análise do desempenho dos municípios alagoanos no tocante ao indicador Índice de Endividamento (Iend), medido pela relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a RCL. Espera-se que após a implantação da LRF esse indicador apresente um resultado decrescente, conforme defende a Lei.

A resolução nº 20 do Senado Federal estabeleceu o mês de maio de 2005 como o prazo máximo para que os municípios se adequassem e cumprissem o limite de endividamento estabelecido. Todavia, para uma mensuração adequada da evolução da dívida dos municípios do estado de Alagoas, é fundamental a análise do desempenho dos municípios alagoanos durante todo o período de vigência da LRF, a fim de identificar a evolução do comportamento dos mesmos perante os limites impostos.

O limite de endividamento dos municípios brasileiros estabelecido na resolução nº 40 do Senado Federal foi de 120% da RCL. Pela análise da Tabela 24, é possível observar que os municípios alagoanos apresentaram, durante toda a série histórica analisada, uma situação bastante confortável em relação ao cumprimento do limite de endividamento estabelecido. No ano de 2000, a relação DCL/RCL era de 63,12%, representando um comprometimento de 52,60% da meta estabelecida; já no ano de 2010, esse índice foi de apenas 5,19%, comprometendo apenas 4,33% do limite máximo<sup>183</sup>.

Tais resultados são compatíveis com os encontrados por Menezes (2005) ao analisar a situação do endividamento municipal em nível nacional, sinalizando que o limite de 120% da RCL está bem distante da realidade da maioria dos municípios. Tais índices encontrados nesta pesquisa corroboram com a hipótese adotada na mesma de que os municípios alagoanos estão cumprindo o limite de endividamento imposto após a implantação da LRF.

---

<sup>183</sup> Fioravante et al (2006), ao analisar o desempenho do endividamento municipal em nível nacional, consideraram que o limite estabelecido pelo Senado Federal estava muito acima da realidade da maioria dos municípios brasileiros, situação que para os autores sinalizava um erro de calibragem, e que o limite definido visou atender aos grandes municípios como foi o caso da cidade de São Paulo que centralizava a maior parcela do endividamento total.

**Tabela 24** – Razão: dívida consolidada líquida /receita corrente líquida - 2000-2010

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes	Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes	Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.	Total	Limite	%
							Legal	Comprometido
2000	-12,23%	16,51%	15,15%	11,65%	173,02%	63,12%	120%	52,60%
2001	-19,37%	15,48%	12,41%	6,93%	137,30%	50,01%	120%	41,68%
2002	-0,10%	11,15%	11,66%	8,86%	88,96%	37,58%	120%	31,31%
2003	-15,60%	11,07%	10,55%	7,43%	70,87%	30,91%	120%	25,76%
2004	-15,25%	10,91%	9,61%	29,55%	85,67%	37,97%	120%	31,65%
2005	0,70%	11,41%	9,83%	21,75%	65,27%	29,48%	120%	24,57%
2006	-5,28%	9,65%	8,05%	8,69%	52,57%	23,27%	120%	19,39%
2007	-7,24%	3,10%	9,42%	-19,36%	36,33%	15,19%	120%	12,66%
2008	-4,32%	-0,55%	5,13%	-22,98%	25,31%	8,34%	120%	6,95%
2009	-5,10%	4,55%	10,10%	-20,07%	22,94%	10,64%	120%	8,87%
2010	-4,21%	0,62%	8,14%	-17,45%	9,78%	5,19%	120%	4,33%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN.

No período em análise, percebeu-se uma redução do índice de endividamento em todas as faixas populacionais, merecendo destaque nesse contexto o fato da cidade de Maceió, além de concentrar mais de 80% do montante total da dívida do estado nos anos de 2000 e 2001, ter sido a única que no período apresentou resultados superiores ao limite de 120% da RCL, com um desempenho da ordem de 173,02% e 137,03%, respectivamente.

Todavia, a partir do ano de 2002, a capital do estado iniciou uma significativa trajetória de ajuste, fazendo com que o nível de endividamento decrescesse de forma quase constante, atingindo em 2010 o índice de 9,78% da RCL. Nesse ano, sua participação na dívida total foi de 61,17%, o menor patamar verificado no período analisado, o que aponta que ocorreu, portanto, uma desconcentração do endividamento durante a vigência da LRF.

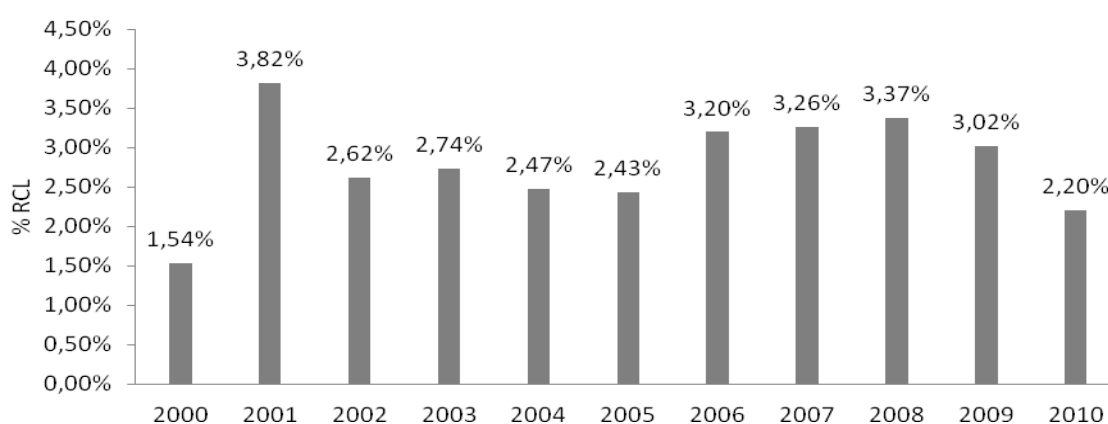
A análise estratificada por grupo de municípios demonstra que não existe uma relação direta entre a dependência financeira e o grau de endividamento municipal, visto que os municípios do grupo 1, que são os mais dependentes de recursos transferidos, apresentaram índice de endividamento bem abaixo do verificado nos municípios dos grupos 4 e 5 que são os menos dependentes de recursos de outras esferas de governo.

Apesar de o endividamento líquido ter sido reduzido de forma considerável no período analisado, as despesas com o serviço da dívida pública dos municípios alagoanos passaram a consumir uma parcela cada vez maior da RCL. No ano 2000, a razão serviço da dívida/RCL era de 1,54%; já em 2010, a mesma foi de 2,20%, um crescimento de 42,86%



(Gráfico 18). Resultados semelhantes foram obtidos por Menezes (2005). No estado de Alagoas, apenas os municípios dos grupos 3 e 4 apresentaram redução nesse índice, em todos os demais ocorreu uma elevação significativa. Vale destacar que após a implantação da LRF tais despesas passaram a serem consideradas prioritárias, não sendo objeto de cortes de gastos ou limitação de empenhos.

**Gráfico 18 - Razão serviço da dívida/RCL dos municípios alagoanos - 2000-2010**



Fonte: Elaborado com base nos dados do FINBRA/STN.

### 5.3.3 O equilíbrio das contas públicas dos municípios alagoanos

A LRF brasileira surgiu dentro de um contexto orientado para a contenção do déficit e conseqüentemente da dívida pública, como já foi visto em seções anteriores deste trabalho. Para o alcance de tal objetivo, criaram-se regras limitadoras dos gastos com pessoal e de endividamento, visando garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas em todas as esferas de governo.

Nesta seção da pesquisa, é verificado se as regras limitadoras impostas pela LRF representaram mecanismos capazes de garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas dos municípios alagoanos. Para analisar esse tipo de comportamento, será utilizado o Índice de Resultado Fiscal (Irf), obtido pela relação entre as despesas orçamentárias totais e a receita

orçamentária total, subtraindo-se as operações de crédito<sup>184</sup>. Um Irf inferior ou igual a 100% representa uma situação de equilíbrio fiscal e valores superiores a 100% demonstram a ocorrência de déficits fiscais.

Os resultados apresentados na Tabela 25 demonstram que a LRF e suas regras limitadoras, isoladamente não representaram instrumentos capazes de garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas dos municípios alagoanos, visto que em 63,36% dos exercícios financeiros analisados verificou-se situações deficitárias.

**Tabela 25 – Equilíbrio fiscal dos municípios alagoanos 2000-2010**

Ano	Grupo-1 Até 5.000 habitantes	Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	Grupo-4 De 100.001 a 500.00 habitantes	Grupo-5 Mais de 500.00 habitantes.	Total
2000	99,64%	100,02%	100,94%	100,06%	87,94%	95,99%
2001	98,94%	99,54%	99,40%	106,22%	105,42%	102,12%
2002	100,94%	100,04%	101,32%	101,75%	102,31%	101,44%
2003	104,37%	101,51%	104,43%	113,37%	105,47%	104,99%
2004	102,23%	101,01%	100,06%	104,39%	101,59%	101,13%
2005	96,14%	97,89%	98,75%	99,08%	99,56%	98,85%
2006	98,50%	101,21%	102,42%	102,88%	108,13%	104,08%
2007	98,92%	96,51%	99,38%	108,15%	101,38%	100,23%
2008	101,11%	97,11%	100,14%	93,12%	89,14%	95,24%
2009	103,64%	101,83%	103,46%	119,36%	104,55%	104,82%
2010	102,18%	99,79%	98,60%	94,32%	101,53%	99,49%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN.

Conforme apresentado, anteriormente, nas Tabelas 18 e 21, no período analisado, as despesas dos municípios alagoanos cresceram em níveis superiores aos das receitas. Tais resultados confirmam a hipótese, presumida neste trabalho, de que o cumprimento dos limites impostos pela LRF, no tocante às despesas com pessoal e controle do endividamento público, representam uma condição necessária, porém não suficiente para garantir resultados fiscais equilibrados.

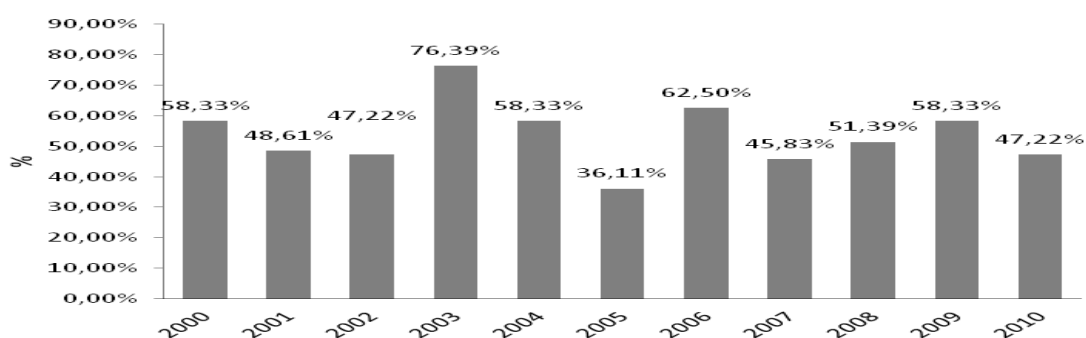
No tocante à amostra selecionada dos municípios alagoanos agrupada por faixa populacional, é possível observar que existe uma relação direta entre as ocorrências de desequilíbrio fiscal e o tamanho das cidades. Nota-se que os municípios dos grupos 1 e 2

<sup>184</sup> Segundo Oliveira (2009), a utilização dessa metodologia revela os possíveis desequilíbrios existentes nas contas públicas.

apresentaram desequilíbrios em 54,54% dos exercícios financeiros. Esses desequilíbrios aumentam de acordo com o crescimento do contingente populacional, atingindo 72,72% nos municípios dos grupos 4 e 5.

Analisando os resultados de forma individual, percebe-se que no ano de implantação da Lei complementar nº 101/2000, dos 72 municípios analisados 58,33% apresentavam desequilíbrios fiscais, com esse índice atingindo um pico de 76,39%, no ano de 2003, voltando a cair para uma média de 51,35%, no período 2004-2010 (Gráfico 19).

**Gráfico 19** - Percentual de municípios alagoanos com desequilíbrios fiscais 2000-2010



Fonte: Elaborado com base nos dados do FINBRA/STN.

Vale destacar que, durante toda a série histórica analisada, em média 90,34% dos municípios nessa situação estavam nos grupos 2 e 3. Os desequilíbrios fiscais verificados necessitam ser analisados com cautela para não serem vistos, de forma simplista, como apenas irresponsabilidades dos gestores municipais.

Primeiro, é preciso considerar que a esfera municipal vem de forma sistêmica assumindo despesas de outras esferas de governo e este fato pode ser verificado pelo aumento da participação dos gastos com saúde e educação nas despesas totais dos municípios alagoanos. Conforme Bremaeker (2012), em 2010, os gastos municipais com ações de outras esferas de governo representaram 4,37% da receita orçamentária municipal em nível nacional. Nos municípios nordestinos, eles alcançaram 5,02% dos municípios nordestinos e 7,13% dos municípios com até 20.000 habitantes. Segundo o autor, nessa faixa populacional tais gastos superam o montante da receita tributária total arrecadada.

Em segundo lugar, faz-se necessário ponderar a situação de extrema dependência da maior parte dos municípios alagoanos das receitas de transferências. Nos últimos anos, as mesmas apresentaram um comportamento bastante instável, fruto da política macroeconômica adotada pelo governo central para combater a crise financeira internacional. Esses movimentos veem fragilizando as finanças públicas municipais.

#### **5.4 ASPECTOS POSITIVOS E CRÍTICOS DA LRF**

Conforme foi discutido no capítulo 3, a LRF brasileira surgiu num contexto de redefinição do papel do Estado na economia e das relações federativas existentes entre as esferas governamentais. Tal legislação está inserida no processo de estabilização fiscal do setor público brasileiro iniciado no final da década de 1980 e aprofundado durante os anos de 1990. Do ponto de vista legal, a Lei Complementar nº 101/2000 buscou regulamentar o art. 163 da Constituição Federal de 1988, definindo normas orientadoras das finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal (PEREIRA, 2009).

Por representar um conjunto de regras de controle das finanças públicas com impactos sobre todas as esferas de governos a LRF, no nosso entendimento apresenta aspectos positivos e negativos que devem ser considerados quando da análise dos seus impactos sobre as finanças públicas dos municípios do estado de Alagoas.

De uma forma geral, e positiva, a implantação da LRF fortaleceu no setor público brasileiro a prática de ações planejadas e transparentes, possibilitando a elaboração de orçamentos mais realistas e uma participação mais efetiva da sociedade nas discussões sobre as ações dos governos. A população pode realizar o acompanhamento e o controle das ações públicas por meio da divulgação do PPA, LDO, LOA, dos pareceres prévios e das prestações de conta, e o acesso a tais informações, sempre que possível, deve ser fornecido inclusive por meio eletrônico. Uma maior capacidade de acompanhamento por parte da sociedade, portanto, contribui de forma positiva para a eficiência e a eficácia da LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira disciplinou também a utilização de importantes canais de endividamento, como foi o caso das operações de crédito, impedindo que despesas com a manutenção da máquina pública continuassem sendo financiadas com o aumento do endividamento público. Outro aspecto positivo e inovador da LRF foi a criação de mecanismos de controle específicos para os períodos eleitorais, em que se buscou restringir a capacidade do Poder Executivo em utilizar de forma indevida a máquina pública com fins

eleitores<sup>185</sup>. Com as devidas ressalvas, os resultados fiscais alcançados após a implantação da LRF demonstram sua relevância na busca de uma execução orçamentária equilibrada e, conseqüentemente, um maior controle e redução do nível de endividamento do setor público brasileiro.

Todavia, desde a sua implantação no ano 2000, uma série de críticas foram feitas à LRF. Para Lopreato (2002), ao interferir na liberdade das esferas subnacionais e definir a composição de seus gastos, a citada legislação promoveu uma restrição da autonomia federativa dos estados e dos municípios.

Os resultados fiscais verificados após a implantação da LRF apontam, ainda, que o governo federal não foi enquadrado nos rigores da Lei na mesma magnitude que os estados e os municípios brasileiros. Além do limite estabelecido para os gastos com pessoal não representar qualquer desafio para o mesmo, a União não possui ainda um limite do seu nível de endividamento, situação que possibilitou a expansão de sua dívida pública sem nenhum controle legal institucionalizado.

Outro ponto de desequilíbrio federativo decorreu do fato da LRF, em seu art. 11, exigir que todos os tributos de competência do ente da federação sejam previstos e efetivamente arrecadados. Todavia o imposto sobre grandes fortunas que desde 1988 é de responsabilidade da esfera federal até hoje não foi sequer regulamentado.

Também não foi ainda alvo de regulamentação o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), conforme estabelece o art. 67 da LRF. O CGF seria responsável pelo acompanhamento e avaliação da política e da gestão fiscal. A ausência desse órgão sinaliza que o processo de institucionalização da LRF ainda não foi finalizado (NOBREGA, 2009).

Ao impor limites inflexíveis e universais, a LRF desconsiderou a heterogeneidade dos municípios e as disparidades regionais existentes no Brasil<sup>186</sup> (FIORAVANTE et al, 2006). Para estes autores, o limite estabelecido para os gastos com pessoal fez com que a minoria que estava descumprindo o mesmo se adequasse, todavia para os que estavam executando gastos bem abaixo do limite imposto, esse passou a funcionar com um estímulo para a elevação dessas despesas.

---

<sup>185</sup> Após a implantação da LRF, o chefe desse Poder ficou impossibilitado de transferir ao seu sucessor despesas que poderiam comprometer sua gestão, impactando negativamente no planejamento de médio e longo prazo estabelecido.

<sup>186</sup> Apesar de possuir limites universais e tratar de forma igual os diferentes, devido a sua complexidade, no artigo como o de nº 57, a LRF estabeleceu prazos diferenciados para a publicação das informações orçamentárias.

Segundo Leite (2011), os limites impostos aos municípios visavam atingir as grandes cidades, como foi o caso de São Paulo. Para a autora, a aprovação da LRF no Senado Federal teria sido até mesmo postergada para que a dívida desse município fosse ratificada antes da implantação da nova legislação, o que traria uma série de limitações aos governos subnacionais.

Tais limitações estão alinhadas à política econômica contracionista adotada pelo governo federal, em meados da década de 1990, cujo foco era a manutenção da estabilidade monetária por meio de uma elevação da taxa de juros e da carga tributária. Nesse contexto, a política fiscal passou a assumir um papel secundário, pois as imposições aplicadas pela LRF fez com que, em períodos de crise, os governos subnacionais ficassem impossibilitados de executar políticas anticíclicas, apresentando fundamentos que se opõem às políticas keynesianas de combate às crises.

Para Keynes (1996), é justamente nesses momentos que os gastos públicos deveriam ser ampliados para atenuar os efeitos negativos das crises. A LRF exige uma ação oposta do gestor público, redução dos gastos públicos na recessão e ampliação nos períodos de expansão da economia. Vale destacar que nos períodos recessivos as demandas por serviços públicos tendem a crescer e a receita pública diminuir<sup>187</sup>. Com o advento da LRF, o déficit público, que na macroeconomia heterodoxa de cunho Keynesiano é tido como uma importante medida anticíclica de combate às crises, deixou de ser um dos pilares do crescimento econômico de longo prazo.

O controle dos gastos com pessoal e endividamento foi o foco principal do ajuste fiscal pretendido com a implantação da LRF. Todavia, segundo os resultados desta pesquisa, parte do ajuste fiscal tem sido feito com base nos cortes dos investimentos públicos<sup>188</sup>. Tal situação é preocupante, principalmente nas regiões mais pobres onde a iniciativa privada não compensaria tal queda, pois os investimentos privados são direcionados para as áreas que apresentem menor risco e maior retorno do capital.

A LRF privilegiou excessivamente as despesas financeiras em detrimento da qualidade dos gastos sociais. Dessa forma, necessidades básicas da população podem deixar de ser atendidas em prol do pagamento dos encargos da dívida pública, que ganharam importância de despesa constitucional após a implantação da LRF.

---

<sup>187</sup> Os artigos 23, 31 e 70 da LRF apenas aumentam o prazo de adequação em períodos de crescimento do PIB inferior a 1%.

<sup>188</sup> Conforme demonstrado, os mecanismos de controle impostos pela LRF não garantem um equilíbrio fiscal de longo prazo.

As considerações apontadas neste trabalho não devem ser analisadas como meras críticas à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sim uma forma de sinalizar que o conceito de responsabilidade fiscal engloba uma série de outros fatores além da mera necessidade de executar um orçamento equilibrado. Apenas a existência de contas públicas equilibradas não garante que o Estado esteja atuando de forma eficiente na correção dos problemas sociais existentes no Brasil, cujas soluções quase sempre dependem de ações governamentais.

## CONCLUSÕES

Nesta pesquisa, a LRF foi analisada não apenas como um novo marco das finanças públicas, mas também como um mecanismo voltado para o controle das finanças de todo o setor público brasileiro e, de uma forma mais contundente, das esferas estadual e municipal. A implantação da LRF brasileira fez parte de um processo de reformulação do papel do Estado na economia, deixando este de atuar como um agente desenvolvimentista para se tornar um garantidor das expectativas do mercado e da eficiência do capital.

No campo teórico, tal reformulação estava embasada na teoria das expectativas racionais da escola novo-clássica, para a qual os desequilíbrios das contas públicas deveriam ser evitados a qualquer custo, visando não promover perturbações no sistema econômico, ocasionadas principalmente pela utilização indevida da política fiscal como promotora do desenvolvimento de uma nação.

Para cumprir esse novo propósito, o Estado não deveria estar envolto em crises fiscais e financeiras como na década de 1980, necessitando ser remodelado na década seguinte para se tornar responsável em suas finanças, transformando-se num agente capaz de honrar seus compromissos com o pagamento dos juros e encargos da dívida pública.

Dentro desse contexto, na década de 1990, tornou-se hegemônica a corrente teórica neoinstitucionalista, segundo a qual tanto o mercado quanto o Estado apresentavam falhas, sendo que a eficiência do primeiro só seria alcançada com a ajuda do segundo. Para que tal objetivo fosse atingido, o Estado deveria se tornar competitivo e eficiente e ter suas relações federativas modificadas para possibilitar ao governo central exercer um controle maior sobre os governos subnacionais, a fim de se buscar o exigido equilíbrio das contas públicas em todas as esferas de governo.

Tal exigência fez parte do acordo firmado entre o Brasil e o FMI em 1999, ocasião na qual ficou sacramentado o papel da política fiscal como instrumento de contenção da relação dívida/PIB e de sinalização do compromisso de todas as esferas governamentais do país com suas obrigações financeiras. Foi nesse cenário que a implantação da LRF no Brasil representou a institucionalização de tal compromisso, garantindo que o mesmo seria honrado por todas as esferas de governo, independentemente da composição política que estivesse no poder.

A implantação da LRF também ocorreu em um cenário de mudança das relações federativas promovidas pela Constituição de 1988, cujos reflexos foram sentidos de forma



mais contundente na década de 1990 e, fundamentalmente, no período posterior à implantação do Plano Real, cujo sucesso passou a depender de um maior controle da União sobre os governos subnacionais.

Para realizar tal controle, tornou-se fundamental a criação de Leis disciplinadoras das finanças públicas, como foi o caso da LRF brasileira. A Lei Complementar nº 101/2000 trouxe uma série de regras e normas que, de forma conjunta, promoveriam o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas. Para que tais metas fossem atingidas, foram estabelecidos limites principalmente para os gastos com pessoal e com a dívida líquida consolidada.

Dessa forma, o presente trabalho teve como objetivo geral analisar se os municípios alagoanos cumpriram os limites impostos pela LRF em relação à execução das despesas com pessoal e o controle da dívida consolidada líquida, garantindo o equilíbrio fiscal das contas públicas no período 2000 a 2010.

Os resultados estatísticos obtidos indicam que de forma consolidada os limites com as despesas com pessoal e endividamento foram cumpridos pelos municípios do estado de Alagoas no período analisado, confirmando, assim, a hipótese adotada nesta pesquisa de que tais estavam sendo respeitados. Todavia, tais limitações não garantiram um equilíbrio fiscal consistente e de longo prazo, corroborando com a hipótese de que o controle realizado apenas sobre os gastos com pessoal não foi capaz de garantir uma execução orçamentária equilibrada.

Vale destacar que esta pesquisa não pretendeu minimizar a importância dos gastos com pessoal no controle das finanças municipais. Entretanto os resultados apontam que outros componentes de gastos também devem ser considerados, como é o caso das despesas financeiras, que cresceram consideravelmente no período em análise e ficaram protegidas do rigor da LRF.

De forma sintética, as principais conclusões deste trabalho podem ser descritas sob os seguintes aspectos:

I) A estrutura federativa brasileira apresenta características diferenciadas do modelo clássico adotado em países como, por exemplo, os EUA. Conforme exposto no segundo capítulo deste trabalho, desde sua origem, a formação do federalismo brasileiro foi marcada por uma luta quase constante dos governos subnacionais por uma maior autonomia financeira do governo central. Essa luta foi intensificada com o processo de redemocratização do país na

segunda metade da década de 1980, sendo que nesse contexto a redistribuição dos recursos disponíveis promovida pela Constituição de 1988 favoreceu estados e municípios.

A partir de então, o governo federal intensificou o processo de recentralização das receitas e redistribuição de encargos para os governos subnacionais, passando ainda a exercer um maior controle sobre as finanças públicas dessas esferas de governo, provocando significativos impactos no pacto federativo. Pelas suas características, a LRF representa um eficiente instrumento de controle implantado pelo governo federal para disciplinar a execução orçamentária de estados e municípios.

II) Os problemas fiscais e financeiros do setor público brasileiro foram intensificados no final da segunda metade da década de 1970 e toda a década de 1980, período no qual o país vivenciou uma ruptura da forma de financiamento do seu desenvolvimento, com impactos negativos consideráveis sobre suas contas externas e seu grau de endividamento, externo e interno. Consideramos que as medidas tomadas pelo governo central para reverter tal quadro agravaram ainda mais a deterioração das contas públicas de todas as esferas de governo. Os problemas não resolvidos na década de 1980 foram tratados na década de 1990 sob um novo modelo institucional, teórico e federativo, principalmente em função da necessidade de manutenção do Plano Real e do fortalecimento do poder central.

III) Apesar de atingir todas as esferas de governo, os dados estatísticos sinalizam que, de certa forma, os limites estabelecidos pela LRF não representaram desafios para a esfera federal. A ela não foi sequer atribuído um limite de endividamento, fazendo com que no período em análise a mesma pudesse aumentar seu grau de endividamento, sem qualquer restrição.

Da mesma forma, a capacidade de elevar a carga tributária e não compartilhar significativa parcela desse crescimento com os demais entes da federação, fez com que o limite com gastos de pessoal ficasse muito longe do que, efetivamente, vem sendo executado, mesmo com a elevação dos seus gastos nominais com pessoal e encargos. Dessa forma, a elevação da CTB serviu para o governo federal viabilizar seu ajuste fiscal, garantindo a geração de superávits primários cada vez mais elevados e comprometidos com o financiamento da dívida mobiliária federal.

IV) Após a implantação da LRF, o esforço fiscal mais contundente vem sendo realizado pelos governos subnacionais. No ano de 1999, estados e municípios respondiam por apenas 6,50% do resultado primário total do setor público e, em 2010, esse índice chegou a 32,68%. Esse movimento fez com, apenas os governos subnacionais, atingissem superávit

nominal no ano de 2009, mesmo diante dos efeitos da crise financeira global e de sua considerável dependência de recursos transferidos pelo governo federal.

V) No tocante à dependência de recursos dos municípios alagoanos, os dados indicaram que após a implantação da LRF houve uma redução da mesma. Tal situação confirma a hipótese apresentada neste trabalho, de que a LRF iria gerar tal fenômeno. Todavia a magnitude dessa queda não foi suficiente para alterar o quadro de extrema dependência de recursos transferidos de outras esferas apresentado pela maioria dos municípios do estado de Alagoas.

Conforme Giuberti (2005), esse elevado grau de dependência caracteriza o *flypaper effect* e no caso dos municípios alagoanos analisados os efeitos negativos do mesmo foram sentidos, principalmente, nos momentos de crise, pela queda da RCL e pela consequente piora dos resultados fiscais e dos indicadores da LRF.

Sobre essa questão, nota-se também que existe uma relação inversa entre o tamanho do município e seu grau de dependência – quanto menor o município maior o grau de participação das transferências na receita orçamentária total. Municípios com essas características geralmente possuem uma estreita capacidade de geração de arrecadação própria.

VI) De forma consolidada, os municípios do Estado de Alagoas cumpriram os limites impostos para gastos com pessoal e encargos, todavia os resultados sinalizaram que houve um crescimento da relação DP/RCL. Esse cenário decorreu da elevação das despesas com pessoal em níveis superiores ao da RCL, que por sua vez foi afetada negativamente pela redução dos recursos transferidos, em decorrência das políticas de combate às crises praticadas pela esfera federal.

Os dados demonstram ainda que o limite universal de 60% da RCL imposto pela LRF não atinge de forma homogênea todos os municípios. A análise por grupo populacional indica que os municípios menos populosos e mais dependentes de transferências intergovernamentais são os que apresentam maior relação DP/RCL, estando eles também mais sujeitos aos efeitos negativos da política anticíclica adotada pelo governo federal.

VII) Quanto ao limite imposto para a relação DCL/RCL, os resultados apresentados indicam que está bem distante da realidade dos municípios alagoanos. Da amostra analisada, a única cidade que apresentava no ano de implantação índices acima do estabelecido pela LRF era a capital Maceió. Esta, todavia, conseguiu reverter esse quadro no ano de 2002.

VIII) O limite imposto pela LRF para os gastos com pessoal e encargos não foi suficiente para reduzir a participação desse tipo de despesa no total das despesas públicas dos municípios alagoanos. Conforme foi visto, ocorreu exatamente o contrário – a participação dos gastos com pessoal cresceu de forma significativa no período, superando no ano de 2010 todo o montante das outras despesas correntes.

Conforme exposto no quinto capítulo desta dissertação, esse tipo de despesa apresentou um crescimento acumulado superior ao da receita orçamentária, da despesa orçamentária e das demais despesas correntes, confirmado a hipótese adotada nesta pesquisa, de que os gastos com pessoal teriam aumentado após a implantação da LRF.

O aumento das despesas com pessoal elevou a participação dos gastos com a manutenção da máquina pública em detrimento dos investimentos públicos. Os resultados confirmam a terceira hipótese desta pesquisa, indicando que no caso dos municípios alagoanos existe uma supremacia dos gastos com pessoal sobre os investimentos.

IX) Os resultados obtidos dos dez indicadores analisados confirmaram as hipóteses estabelecidas nesta pesquisa. Portanto, comparando os resultados e os principais objetivos da lei, é possível observar que existem conflitos entre os objetivos da LRF e seus resultados práticos.

Confirmadas as hipóteses levantadas e alcançados os objetivos propostos no trabalho, vale destacar que os resultados obtidos nesta pesquisa evidenciam que a maioria dos gestores públicos dos municípios alagoanos estão comprometidos com as diretrizes e os limites estabelecidos pela LRF. Todavia, os argumentos e resultados estatísticos sinalizaram também que os limites impostos pela LRF são necessários, porém não suficientes para garantir a existência de gastos eficientes e eficazes.

O principal objetivo não destacado da LRF foi institucionalizar o controle do governo federal sobre os governos subnacionais, fazendo com que os mesmos participassem, definitivamente, de seu processo de ajuste fiscal ditado pelos organismos financeiros internacionais. Principalmente após a crise cambial que a economia brasileira sofreu em 1999, criou-se, desde então, uma camisa de força sobre a capacidade de atuação de gestores públicos municipais em relação à implementação de políticas que visem minimizar as disparidades regionais.

Tal quadro foi desconsiderado ao se estabelecer parâmetros homogêneos para todos os mais de 5.000 municípios brasileiros, visto que uma das principais características desses é justamente a sua heterogeneidade. A LRF tratou de forma igual os que são naturalmente

diferentes. Vale destacar que este estudo não buscou desmerecer os princípios fiscais preconizados pela LRF.

Todavia, o conceito de responsabilidade fiscal supera a mera obtenção de resultados fiscais equilibrados. Em nosso entendimento, tal condição não garante que os recursos públicos estão sendo utilizados de forma eficiente. Dessa forma, o Estado necessita ser eficiente fiscalmente e socialmente. Responsabilidade fiscal e social são objetivos que devem caminhar juntos, são conceitos que se completam e não que se anulam.

Além das metas fiscais, os gestores públicos devem perseguir metas sociais como: a redução da mortalidade e do trabalho infantil, do índice de analfabetismo, da evasão escolar, das diversas formas de violência urbana, etc. Esses índices sinalizam a melhoria da qualidade de vida daqueles que carecem mais amplamente de políticas públicas.

Por fim, acreditamos que este estudo poderia ser ampliado, sobretudo na verificação se o atendimento dos limites impostos pela LRF tem alguma correlação com o desempenho dos indicadores sociais dos municípios alagoanos.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. *A crise da federação no Brasil*. Ensaios FEE, 15, 2: 321-37, 1994.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2000.
- \_\_\_\_\_. *O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do setor público na segunda metade do século XX*: um balanço crítico. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia), Instituto de Economia, Universidade de Campinas, 2003.
- \_\_\_\_\_. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, 1996.
- AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim; KHAIR, Amir. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos. *Administração pública*: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros*: arrecadação própria e receita disponível. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP1/CFP\\_n1\\_art2.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP1/CFP_n1_art2.pdf). Acesso em: 15/06/2012.
- AFONSO, José Roberto. *Keynes, investimento e política fiscal na crise, 2010*. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/54.pdf>>. Acesso em: 20/11/2011
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *Budget deficits and budget institutions*. Working Paper nº 5556, 1996.
- BAER, Wener. *A economia brasileira*. 3. ed. rev, ampl e atual. São Paulo: Nobel, 2009.
- BATISTA, Paulo Nogueira *O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: PEDEX, 1994.
- BELLUZZO, L.G. *O Senhor e o unicórnio*: a economia dos anos 80. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BERTASSI, André Luís. *Um estudo dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas nas capitais dos estados brasileiros*. Dissertação de Mestrado em Administração - Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Americana, 2008.
- BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado*: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BORBA, Jason Tadeu et AL. *Monografia para economia*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOVO, José Murari. *Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil*. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Estadual Paulista, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em: 20/11/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8031/90, de 12 de abril de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de abril de 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8031.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm). Acesso em: 15/11/2011

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 mar. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Perfil e evolução das finanças municipais – 1998-2007*. Relatório preliminar. Brasília, out. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001, do Senado Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12/10/2011.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 do Senado Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12/10/2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2011.

BREMAEKER, François E. J. de. *A Fragilidade Financeira dos municípios*. Salvador: Dom Publicações Legais, 2008.

\_\_\_\_\_. *Despesas municipais com serviços, ações e programas de competência dos estados e da União em 2010*, IBAM. Salvador, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A crise financeira de 2008. *Revista de Economia Política*, vol. 29, nº 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf)> Acesso em: 15 mar. 2011.

BRUE, Stanley L. *História do Pensamento Econômico*. 6. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

CARDOZO, S. A. *Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais*. Campinas: UEC, 2010. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas,

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise* – a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp, 2002.

CARVALHO, Cícero Pérciles de. *Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas*. 4. ed. rev e ampl. Maceió: EDUFAL, 2010.

CARVALHO, F. J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, setembro de 2008.

CHIEZA, R. A. *O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Tese de Doutorado em economia , Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

Confederação Nacional dos Municípios. **O aumento do salário mínimo e o seu impacto nas contas municipais**. Brasília, 2009. Disponível em: [www.cnm.org.br/index.php?option=com](http://www.cnm.org.br/index.php?option=com). Acesso em: 15/12/2011.

\_\_\_\_\_. **Evolução da finanças municipais**. Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.cnm.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=87&Itemid=4](http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=87&Itemid=4). Acesso em: 15/12/2011.

CORBARI, E. C. *Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Curitiba: UFP, 2008. Dissertação de Mestrado em Contabilidade, Universidade Federal do Paraná, 2008.

COSTA, J.F. Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade. Conselho Federal de Contabilidade, 2008.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 18, 95-107, 2002.

FILELLINI, Alfredo. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1989.

FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real*. São Paulo: Ed. Boitempo, 2000.

FIORAVANTE et al. *Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. Texto para Discussão, n. 1223. IPEA, 2006.

FRIEDMAN, M. The role of monetary policy, *Amer. Econ. Rev.* Vol. 58, No. 1. (Mar. 1968), pp. 1-17. Disponível em: <<http://www.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28196803%2958%3A1%3C1%3ATROMP%3E2.0.CO%3B2-6>>. Acesso em: 10/10/2011.

GASTALDI, J. Petrelli. *Elementos de economia política*. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.



GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIUBERTI, A. C. *Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. São Paulo: USP, 2005. Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade de São Paulo, , 2005.

GIUBERTI, A.C; ROCHA, Fabiana. Consenso político com relação à necessidade de disciplina: Um estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. IX Prêmio Tesouro Nacional. 2004. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/IXPremio/lrf/2lrfIXTN/2premio\\_lrf.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/IXPremio/lrf/2lrfIXTN/2premio_lrf.pdf)>. Acesso em: 12/01/2012.

GOMES, G. M. MAC DOWELL, M. C. 2000. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios*: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para discussão. n. 706. IPEA. Brasília. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td\\_0706.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0706.pdf)>. Acesso em: 25/07/2011.

GREMAUD, Amaury; VASCONCELOS, Marco Antônio; TONETO JÚNIOR, Rudnei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

KEYNES, Jonh Maynes. *Teoria geral do emprego, do Juro e do Dinheiro*. São Paulo: Abril, 1996.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da lei de responsabilidade fiscal. Brasília: IPEA, 2011. 35p. (IPEA. Texto para Discussão; 1593)

LIMA, Carlos Pontes Edilberto. Breves comentários sobre a experiência internacional com leis de responsabilidade fiscal. In: *Responsabilidade na gestão pública*: os desafios dos municípios (Coord.); LINHARES et al. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3744/responsabilidade\\_gestao\\_linhares.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3744/responsabilidade_gestao_linhares.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 25/07/2011.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

LUCAS, R. E. *Expectations and the neutrality of money*. *Journal of Economic Theory*, v. 4, n. 2 p. 103-124, Apr. 1972. Disponível em: <[ftp://147.52.239.100/students/master/macro/Lucas%20-%20JET%20\(1972\).pdf](ftp://147.52.239.100/students/master/macro/Lucas%20-%20JET%20(1972).pdf)>. Acesso em: 13/06/2011.

\_\_\_\_\_. Economic policy evaluation: a critique. In: BRUNNER, Karl; MELTZER, Allan H. (Ed). *The Phillips curve and labor market*. Nort-Holland Press, 1976.

LUCAS, R.; SARGENT, T. After Keynesian macroeconomics. In: MILLER, P. J. *The rational expectations revolution*: readings from the front line. Cambridge: MIT Press, 1994.

- MACHADO, Marcelo de Freitas. *A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto do estado*: uma análise dos Governos estaduais. Florianópolis: UFSC, 2004. Dissertação ( Mestrado em Economia e Finanças), Universidade Federal de Santa Catarina, – UFSC, 2004.
- MALTHUS, Thomas Robert. *Princípios de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do Trabalho científico*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios da economia*. v. 1. São Paulo: Abril Cultural, 1982.  
\_\_\_\_\_. *Princípios da economia*. v. 2. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MENEZES, Ana Maria Ferreira. As relações intergovernamentais no Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *BAHIA Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n.4, mar. 2003.
- MENEZES, R. T. *Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros*. Brasília: ESAF, 2005. 64 p. Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF)
- MENEZES, R. T.; TONETO JR, R. *Regras fiscais no Brasil*: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. Planejamento e Políticas Públicas (PPP). Brasília: Ipea, n. 29, jun./dez. 2006.
- MILL, John Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- MONTES, G. E REIS, A. Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. Economia e sociedade. Campinas; Instituto de economia da Unicamp, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1ao7.pdf>>. Acesso em: 12/12/2011.
- MORAES, Antonio Carlos. Três clássicas lições para os “novos” reformadores do Estado. In: *Revista Lutas Sociais*. São Paulo, NEILS/PUC-SP, (5), 1998.
- MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P.B. *Finanças Públicas*; teoria e prática. Rio de Janeiro: Ed. Campus; São Paulo: Edit. Universidade de São Paulo, 1980.
- MUSGRAVE, R. *Teoria das Finanças Públicas*. São Paulo, Editora Atlas, 1973.
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Lei Complementar nº 101/2000*: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

NÓBREGA, M. *Responsabilidade fiscal, muito o que fazer*. Artigo publicado no site Fenafisco, 8 maio 2009. Disponível em: <<http://www.fenafisco.org.br>>. Acesso em: 24/09/2011.

OATES, Wallece E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto; NAKATANI, Paulo. *A política macroeconômica do crescimento insustentável*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1085/1413>>. Acesso em: 07/04/2012.

\_\_\_\_\_. The Brazilian Economy under Lula: a balance of contradictions. *Monthly Review*. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2007, v. 58, pp. 39-49. Disponível em: <http://monthlyreview.org/2007/02/01/the-brazilian-economy-under-lula-a-balance-of-contradictions>. Acesso em: 13/01/2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. In: *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010. p. 153-212.

\_\_\_\_\_. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995

\_\_\_\_\_. Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional. Campinas: UNICAMP, 1992. Tese (Livre Docência), Universidade de Campinas, 1992.

\_\_\_\_\_. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2009.

\_\_\_\_\_. *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996*. Brasília: Ipea, 1999

\_\_\_\_\_. *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro*. Texto para discussão Nº 43. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, dezembro de 2007.

OMAR, H.D. Jabr. 2008 Jul 17. O papel do governo na economia. Indicadores Econômicos FEE [Online] 29:1. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1295>. Acesso em: 25/06/2011.

PENALVA, SANTOS, Angela Moulin S. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4. ed. revista e ampliada, São Paulo: Atlas, 2009.

PINHEIRO A. C. e GIAMBIAGI. As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 22, n.2, 1992.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas 2001.

\_\_\_\_\_. Federalismo Fiscal no Brasil. In: *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3, julho/setembro, 1995.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo, Abril Cultural, 1982.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. A controvertida crise fiscal brasileira. *Revista Desenhahia*. Salvador: Desenhahia, Solisluna, v. 1 n. 1, p. 79-105, set. 2004.

\_\_\_\_\_. Economia política e finanças públicas no Brasil: a recuperação de um debate. *Revista bahia análise & dados*. Salvador, v. 12 n. 4, p. 25-43, março 2003.

\_\_\_\_\_. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, 2004(b).

SANTOS, Reginaldo Souza. *A Teoria das Finanças Públicas no contexto do Capitalismo: Uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elisabeth M. As impossibilidades do projeto descentralizante do Brasil. *Série Estudos e Pesquisas*, v.67/SEI: Salvador, 2004.

\_\_\_\_\_. Administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 27, n. 4, p. 102-135, out./dez. 1993.

SARGENT, Thomas; WALLACE, Neil. Rational expectations, the optimal monetary instruments, and the optimal money supply rule. *Journal of Political Economy*, v. 83, Apr. 1975.

SAY, Jean Baptiste. *Tratado de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, SMITH, Adam. A riqueza das nações. Abril Cultural, São Paulo, 1983.

SOUZA, Araújo de Nilson. *Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

TAVARES, M. C.; Assis, J. C. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1986.

TIEBOUT, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5): 416-24.

VARGAS, Neide César. Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela união no pós-real. Campinas: UEC, 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada), Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

VARGAS, Neide César. *A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal*. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.

VARSAÑO, R. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*: anotações e reflexões para futuras reformas. Texto para Discussão, n. 405. Brasília: Ipea, 1996.

VARSAÑO, R. et al. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Brasília. Textos para Discussão, n. 583, Ipea, 1998.

WALRAS, Léon. *Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura*. São Paulo: Abril, 1983.

**ANEXOS**

**Tabela A1-** Lista dos municípios que não fizeram parte da amostra

<b>Município</b>
Atalaia
Batalha
Belém
Boca da Mata
Cacimbinhas
Cajueiro
Campo Grande
Craíbas
Estrela de Alagoas
Girau do Ponciano
Ibateguara
Inhapi
Japaratinga
Jequiá da Praia
Maragogi
Maribondo
Mata Grande
Matriz de Camaragibe
Novo Lino
Olho d'Água do Casado
Olivença
Palestina
Pariconha
Paripueira
Porto Real do Colégio
Santana do Mundaú
São Brás
São Luís do Quitunde
São Sebastião
Tanque d'Arca

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela A2- Participação de cada grupo na receita orçamentária total Alagoas - 2000-2010**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 habitantes	1,57%	1,49%	1,66%	1,52%	1,60%	1,61%	1,62%	1,48%	1,40%	1,35%	1,32%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	18,00%	17,90%	18,16%	17,39%	17,49%	17,97%	18,15%	18,28%	18,27%	18,40%	18,55%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	36,29%	36,72%	38,41%	38,79%	38,18%	39,18%	39,31%	38,44%	37,81%	38,60%	39,23%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 habitantes	7,80%	8,05%	9,50%	8,16%	7,77%	7,64%	7,50%	8,05%	7,90%	8,12%	7,92%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	36,35%	35,84%	32,27%	34,15%	34,97%	33,61%	33,42%	33,74%	34,61%	33,54%	32,98%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A3- Participação do FPM na receita orçamentária Alagoas - 2000-2010**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 habitantes	60,64%	60,96%	53,07%	61,07%	54,07%	56,97%	53,94%	56,80%	60,39%	57,80%	52,95%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	48,45%	51,86%	49,36%	52,68%	48,29%	50,32%	48,63%	46,46%	47,03%	42,44%	38,01%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	33,19%	35,20%	33,97%	34,18%	31,96%	33,73%	32,19%	32,06%	34,12%	30,91%	27,80%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 habitantes	26,71%	31,09%	25,04%	29,13%	27,27%	29,81%	29,40%	25,33%	26,99%	23,33%	21,64%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	21,73%	26,64%	28,78%	27,30%	24,70%	28,36%	27,22%	26,36%	26,66%	24,79%	23,22%
Total	31,70%	35,17%	34,56%	35,05%	32,27%	34,98%	33,66%	32,59%	33,70%	30,73%	28,03%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A4- FPM per capita por grupo de município Alagoas - 2000-2010 (R\$)**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 habitantes	379	413	521	573	640	800	883	960	1.130	1.096	1.251
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	179	206	257	270	292	361	402	489	580	554	606
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	109	126	164	172	185	232	253	296	364	352	383
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 habitantes	94	120	148	151	157	194	214	240	294	273	287
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	80	107	132	135	143	180	194	236	287	262	294
Total	112	135	171	177	190	237	259	308	373	352	386

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN



**Tabela A5- Participação do IPTU na receita tributária Alagoas - 2000-2010**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 Habitantes	5,39%	8,01%	2,37%	1,69%	1,93%	2,92%	2,25%	2,07%	1,72%	0,90%	0,42%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 Habitantes	21,88%	20,83%	12,18%	10,22%	11,55%	11,73%	8,58%	12,86%	13,01%	10,37%	7,95%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 Habitantes	16,99%	12,68%	8,77%	9,74%	12,51%	10,42%	8,84%	6,70%	8,21%	7,15%	7,88%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 Habitantes	27,83%	20,41%	14,20%	11,32%	15,30%	11,84%	5,64%	4,96%	5,57%	7,29%	9,03%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	27,56%	33,45%	26,30%	26,52%	27,31%	25,17%	22,41%	22,53%	23,83%	22,46%	20,32%
Total	26,30%	29,11%	21,91%	21,66%	23,69%	21,66%	18,66%	18,41%	19,78%	18,40%	16,71%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A6- Participação do ISS na receita tributária Alagoas - 2000-2010**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 habitantes	55,79%	61,79%	40,50%	29,54%	31,94%	31,36%	37,88%	36,93%	35,35%	48,69%	76,70%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	30,60%	35,29%	31,65%	44,13%	34,91%	33,60%	38,25%	30,87%	45,23%	45,69%	53,95%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	44,06%	52,26%	51,36%	52,25%	46,73%	58,76%	61,55%	60,92%	58,38%	64,46%	59,21%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 habitantes	23,24%	34,90%	53,42%	59,76%	55,57%	57,94%	77,95%	79,77%	58,26%	49,14%	43,10%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	39,34%	47,29%	42,91%	49,54%	48,16%	49,16%	51,37%	45,89%	44,03%	44,66%	46,21%
Total	38,77%	47,02%	44,48%	50,20%	47,56%	50,38%	53,65%	49,15%	47,08%	48,37%	49,11%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A7- Participação da despesa com pessoal na despesa total Alagoas - 2000-2010**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 habitantes	40,26%	35,04%	35,68%	41,34%	38,16%	44,51%	44,14%	46,14%	46,67%	54,14%	58,58%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	37,00%	41,10%	37,93%	43,86%	43,26%	46,70%	44,85%	46,95%	47,07%	50,53%	49,39%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	39,15%	39,57%	37,28%	40,46%	42,44%	43,31%	42,16%	45,18%	47,08%	50,15%	51,82%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 habitantes	32,52%	33,20%	30,20%	36,86%	34,83%	35,38%	33,34%	34,87%	41,59%	34,40%	45,38%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	21,06%	29,06%	45,49%	44,11%	43,00%	44,06%	39,87%	34,76%	39,56%	39,12%	41,14%
Total	32,24%	35,37%	39,36%	41,98%	42,10%	43,58%	41,22%	41,06%	44,21%	45,13%	47,39%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A8-** Participação da despesa com pessoal na despesa corrente Alagoas - 2000-2010

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 habitantes	43,76%	38,09%	45,63%	47,16%	46,04%	49,39%	51,10%	51,37%	50,32%	56,45%	62,26%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	41,81%	45,82%	46,61%	49,08%	49,77%	51,52%	51,27%	52,93%	52,06%	55,77%	56,15%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	44,62%	44,89%	46,62%	48,21%	49,10%	48,55%	48,17%	50,49%	51,75%	53,46%	56,03%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 habitantes	37,49%	38,75%	43,33%	44,10%	44,13%	40,27%	41,26%	46,51%	46,60%	44,44%	49,67%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	22,57%	31,98%	50,66%	50,04%	50,02%	47,31%	46,43%	40,40%	43,62%	43,07%	44,61%
Total	35,94%	39,62%	47,77%	48,64%	49,13%	48,05%	47,69%	47,24%	48,76%	49,74%	51,80%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A9-** Participação dos investimentos na despesa total Alagoas - 2000-2010

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 habitantes	6,22%	6,80%	21,50%	10,20%	15,96%	8,59%	12,33%	8,97%	5,42%	2,87%	4,89%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 habitantes	10,44%	8,85%	17,95%	9,25%	11,52%	7,25%	10,46%	8,91%	7,15%	7,63%	10,75%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 habitantes	10,77%	10,58%	19,02%	15,01%	12,38%	8,84%	10,95%	8,55%	7,15%	4,65%	6,23%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 habitantes	10,79%	12,89%	29,56%	15,36%	18,64%	11,41%	18,37%	24,22%	9,79%	21,89%	8,09%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	4,59%	3,79%	6,75%	6,89%	12,23%	5,26%	10,27%	9,73%	4,28%	5,41%	4,82%
Total	8,60%	7,92%	15,89%	11,22%	12,73%	7,54%	11,20%	10,38%	6,40%	7,01%	6,72%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A10-** Participação dos serviços da dívida pública na despesa total Alagoas - 2000-2010

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 Habitantes	0,88%	1,21%	0,22%	1,97%	1,74%	1,19%	1,18%	1,11%	2,02%	1,28%	0,99%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 Habitantes	1,02%	1,28%	0,71%	1,54%	1,71%	2,03%	2,03%	2,39%	2,39%	1,68%	1,22%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 Habitantes	1,16%	0,92%	0,66%	1,19%	1,12%	1,61%	1,38%	1,77%	1,77%	1,55%	1,14%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 Habitantes	1,83%	1,40%	0,72%	1,18%	2,61%	0,88%	0,88%	0,88%	1,04%	0,78%	0,71%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	1,56%	6,57%	5,79%	4,84%	3,86%	3,83%	5,53%	5,41%	6,31%	5,15%	3,82%
Total	1,31%	3,11%	2,33%	2,51%	2,31%	2,37%	2,89%	3,03%	3,30%	2,70%	2,02%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A11-** Participação dos gastos sociais na despesa total Alagoas - 2000-2010

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 Habitantes	65,55%	70,42%	71,64%	67,16%	70,75%	68,93%	73,28%	71,69%	77,67%	74,63%	73,68%
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 Habitantes	75,48%	74,88%	74,74%	74,66%	75,53%	75,40%	75,50%	76,44%	77,47%	75,16%	77,85%
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 Habitantes	77,45%	77,71%	77,75%	76,80%	75,76%	77,29%	78,87%	77,96%	79,28%	76,74%	79,81%
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 Habitantes	76,21%	79,81%	73,90%	71,99%	75,14%	77,23%	80,55%	79,62%	78,37%	79,41%	79,76%
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	64,93%	60,89%	55,15%	57,79%	61,09%	58,87%	61,07%	68,05%	66,59%	68,72%	70,06%
Total	72,64%	71,09%	69,40%	69,38%	70,46%	70,59%	72,14%	74,36%	74,73%	73,98%	76,13%

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A12-** Gasto com educação *per capita* Alagoas - 2000-2010 (R\$)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 Habitantes	194	209	267	301	352	393	448	489	1.087	1.211	1.107
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 Habitantes	144	148	176	193	217	249	288	378	474	540	666
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 Habitantes	115	120	151	166	186	227	257	315	360	391	466
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 Habitantes	86	103	116	120	134	153	184	238	251	286	318
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	59	76	79	92	107	114	135	154	167	182	208
Total	99	109	128	142	160	185	214	263	307	338	398

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN

**Tabela A13-** Gasto com saúde e saneamento *per capita* Alagoas - 2000-2010 (R\$)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 Habitantes	108	122	222	204	258	280	301	327	588	606	510
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 Habitantes	67	78	121	106	131	156	184	212	285	298	381
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 Habitantes	79	91	135	129	143	175	211	235	257	284	335
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 Habitantes	121	155	200	194	227	237	251	319	446	578	512
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	116	129	131	162	169	187	194	233	282	322	461
Total	93	107	137	143	157	182	204	238	288	326	403

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN .

**Tabela A14-** Gasto social *per capita* Alagoas - 2000-2010 (R\$)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo-1 Até 5.000 Habitantes	408	472	710	658	857	931	1.182	1.199	2.308	2.424	2.020
Grupo-2 De 5.001 a 20.000 Habitantes	279	297	389	388	461	530	632	776	1.021	1.116	1.374
Grupo-3 De 20.001 a 100.000 Habitantes	256	277	381	402	439	525	636	716	807	856	1.023
Grupo-4 De 100.001 a 500.000 Habitantes	268	329	444	417	447	495	601	816	796	1.109	998
Grupo-5 Mais de 500.000 habitantes.	207	256	259	299	356	371	468	619	639	756	859
Total	245	279	348	367	417	471	576	703	794	894	1.026

Fonte: Elaborada com base nos dados do FINBRA/STN