

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**OS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE OS MUNICÍPIOS DE
SANTA CATARINA**

THIAGO CALLADO KOBAYASHI

Florianópolis, junho de 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**OS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE OS MUNICÍPIOS DE
SANTA CATARINA**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

Por: Thiago Callado Kobayashi

Orientador: Prof. Lauro Mattei

Área de Pesquisa: Economia Brasileira

Palavras Chave: 1. Déficit Fiscal;
2. Ajuste Fiscal;
3. Lei de Responsabilidade Fiscal;
4. Municípios de Santa Catarina.

Florianópolis, junho de 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 ao aluno Thiago Callado Kobayashi na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Lauro Mattei
Orientador

Prof.
Membro

Prof.
Membro

DEDICATÓRIA

À minha avó OLINDA DA SILVA KOBAYASHI

AGRADECIMENTOS

- Ao meu pai PAULO ROBERTO SILVA KOBAYASHI e à minha mãe GLÓRIA MARIA ARAUJO CALLADO, que sempre me deram todo o suporte, tanto emocional como financeiro, para passar por essa fase da minha vida. Espero um dia poder retribuir na mesma medida.
- À minha irmã DANIELLA VLASIC KOBAYASHI, que é um exemplo de luta e independência. Minha referência.
- À minha namorada LUÍSA TODESCHINI PEREIRA OLIVEIRA, que me aturou durante a fase da monografia e espero que me ature ainda no mestrado, doutorado e pelo resto da vida. Sem ela eu não teria feito essa monografia.
- Aos amigos que fiz durante esse período e espero continuar com eles para o resto da vida: Daniel, Fernando, Jacó, Júnior, Sidnei, Camila, Minero, Manuela, Lenina, Ivan, Sandro, Márcio, Wolney, Fiorela, Renato, Rinaldo e Brunão.
- Aos Professores do curso de economia da UFSC, especialmente aqueles que sempre se esforçaram para ir além das adversidades. Devo muito ao professor Lauro Mattei, que me impulsionou nessa fase da monografia.
- Aos Profissionais do Tribunal de Contas de Santa Catarina, especialmente Raul, Cláudio, Giba, Hamilton, Joffre, André e Andréa, que rompem com o estereótipo do servidor público e me motivaram muito sobre a investigação das finanças públicas.
- Ao restante da minha família que muito me ensinou, especialmente minha tia Dalma Callado que ainda contribuiu com o computador e minha avó Carmelita que me mima com seus quitutes.
- À Universidade Pública Gratuita e de Qualidade.
- À sociedade que sustentou meus estudos.

ÍNDICE

LISTA DE TABELAS.....ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

LISTA DE FIGURASERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da Receita Própria em porcentagem da Receita Orçamentária.....	51
Tabela 2 – Receita Própria em porcentagem do PIB nacional.....	52
Tabela 3 – Receita Própria antes e depois da LRF em porcentagem do PIB nacional.....	53
Tabela 4 – Receita Própria em Valores Atualizados.....	53
Tabela 5 – Evolução das Transferências Correntes em porcentagem da Receita Orçamentária.....	54
Tabela 6 – Evolução das Operações de Crédito em valores atualizados.....	56
Tabela 7 – Evolução da Despesa Corrente em porcentagem da Receita Corrente.....	58
Tabela 8 – Média da Despesa Corrente antes e depois da LRF em porcentagem da Receita Corrente.....	59
Tabela 9 – Evolução da Despesa de Capital em porcentagem da Receita Corrente.....	60
Tabela 10 – Despesa Pessoal em porcentagem da Receita Corrente.....	61
Tabela 11 – Municípios com gasto com pessoal superior a 95% dos 60% da Receita Corrente.....	63

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução das Operações de Crédito em porcentagem da Receita Orçamentária.....	56
Figura 2 – Participação dos Estratos nas Operações de Crédito	57

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 – PROBLEMA DE PESQUISA	10
1.1. INTRODUÇÃO	10
1.2. OBJETIVOS	16
1.3. METODOLOGIA	16
CAPÍTULO 2 – O DÉFICIT FISCAL NA TEORIA ECONÔMICA.....	19
2.1. CONCEITOS DE DÉFICITS.....	19
2.2. DÉFICIT NA TEORIA ECONÔMICA.....	21
2.3. MUDANÇA NA ECONOMIA MUNDIAL.....	31
CAPÍTULO 3 – AS VISÕES BRASILEIRAS DA QUESTÃO FISCAL E A LRF	39
3.1. A VISÃO NEOCLÁSSICA.....	39
3.2. A VISÃO SOCIAL LIBERAL.....	46
3.3. VISÃO KEYNESIANA.....	50
3.4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	56
CAPÍTULO 4 – OS EFEITOS DA LRF SOBRE AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	58
4.1. METODOLOGIA	58
4.2. ANÁLISE DA RECEITA PÚBLICA.....	59
4.3. ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA	66
4.4. ANÁLISE DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO.....	72
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS.....	79

CAPÍTULO 1 – PROBLEMA DE PESQUISA

1.1. Introdução

A crise da dívida externa marca um reordenamento tanto da economia mundial como da brasileira. No primeiro caso, isso representou uma reversão da liquidez de recursos, materializada no aumento da taxa de juros norte americano. Já para economia brasileira significou o fim do padrão “crescimento com endividamento”, e de todo o arranjo de classes que o sustentou, destacando-se o tripé capital nacional, capital externo e Estado.

Durante a década de 1980, a economia nacional enfrentou três questões fundamentais que em conjunto contribuíram para definir esta década como perdida: o problema do financiamento da economia, o impasse da dívida externa/interna e a inflação crônica. Para um entendimento deste período, no entanto, há que se considerar ainda as transferências reais para o exterior. (CARNEIRO, 2002, p.140).

Ao realizar uma retrospectiva da dívida externa verifica-se que o endividamento público nasceu na esfera privada, em fase de grande liquidez internacional, seguido de um aumento do endividamento das estatais e do Estado como um todo, a fim de financiar o II PND. Foi a partir da existência de recursos abundantes que a economia brasileira se estruturou sobre os empréstimos externos. Ao haver a reversão destes fluxos o setor privado adotou uma postura defensiva, ao passo que o Estado acabou transformando-se em garantidor, em última instância, dos empréstimos. Basta recordar dos depósitos registrados em moeda estrangeira do Banco Central e a resolução 432, além da continuação do crescente endividamento das estatais. Este foi o processo de estatização da dívida. O resultado foi a explosão da dívida externa e o aumento da dívida global do setor público, a partir do início da década de 1980.

Em face dessa nova realidade (recursos escassos e pesados encargos da dívida) a política econômica orientou-se para um ajuste externo e um ajuste fiscal. O chamado *drive exportador* foi o aspecto privilegiado por tal política, pois foi a forma encontrada de adquirir os dólares para o pagamento da dívida associada a uma possibilidade de crescimento econômico. Neste sentido, o setor exportador recebeu privilégios, como redução de impostos e subsídios, indo contra o ajuste fiscal que orientava o corte de gastos:

“Em outras palavras, a inflação e a nova orientação do crescimento somadas ao aumento da carga de juros continuavam erodindo a carga tributária bruta e líquida. Dessa forma, a continuidade de redução do déficit público passa a exigir a redução dos gastos públicos para patamar baixíssimo, incluindo a realização de novos cortes, incompatíveis com as necessidades mínimas do crescimento econômico” (CARNEIRO, 2002, p.186).

Cabe salientar que o ajuste fiscal foi resultado de um endividamento que exige altos encargos na forma de juros e amortizações. Simplificando, podemos dizer que o corte de gastos e investimentos do setor público foi para o pagamento de juros da dívida. Segundo CARNEIRO (2002):

“O corte de gastos, apesar de generalizado, atinge mais que proporcionalmente os investimentos, cuja diminuição no período é de 50%. Os gastos de custeio também sofrem expressiva redução, de 33,4%, destacando-se no final do período o corte dos recursos destinados a pessoal” (CARNEIRO, 2002, p.186).

No entanto, o endividamento público não diminuiu, pois a forma em que se financiou o Estado implicou o aumento significativo da dívida interna e um inesgotável crescimento da dívida externa. O seguido aumento da dívida externa pode ser explicado pelas desvalorizações, no início dos anos 1980, ao passo que a dívida interna foi a forma encontrada pelo Estado para adquirir os recursos para a rolagem de suas obrigações. “O aumento desta última (dívida interna), passa de 12,8% do PIB, em 1982, para 19,5 em 1984” (CARNEIRO, 2002, p.192).

Durante a segunda metade da década de 1980, a política econômica adotada é mais flexível frente ao ajuste fiscal, com uma ampliação dos gastos públicos e um aumento da dívida mobiliária federal, flexibilidade esta em resposta ao baixo crescimento apresentado durante a primeira metade, com um forte ajuste recessivo da economia. O ponto que podemos ressaltar neste período é a estabilização da dívida e a adoção da dívida mobiliária de curtíssimo prazo para o governo se financiar.

“A persistência de elevado déficit público no período 1985 – 1989 leva-nos a indagar das condições de seu financiamento. O primeiro aspecto que chama a atenção é que, apesar dos déficits elevados observados no período, a participação da dívida líquida do setor público no PIB estabilizou-se em torno de 50%. Ao confrontarmos essa informação com o fato de que o déficit operacional se eleva no período, chegamos a conclusão de que o estoque da dívida foi, de alguma maneira, desvalorizado” (CARNEIRO, 2002, p.200).

O aumento da dívida mobiliária de curto prazo na participação do total da dívida líquida do setor público, cuja participação passa de 5,4% do PIB, em 1981, para 13,9% em 1989,

evidencia as condições que se apresentam para a economia brasileira. De início podemos destacar a continuidade da restrição de recursos externos imposta no início da década, pois como forma de se financiar o Estado passa cada vez mais a depender da emissão de seus títulos. Os títulos são de curtíssimo prazo e implicam taxas de juros crescentes na economia, pois os agentes que os compram passam a exigir cada vez mais garantias ou retornos.

É nesse cenário de grande endividamento público, taxas de juros crescentes e inflação crônica que se iniciam as políticas de abertura comercial (governo Fernando Collor). Soma-se a isso a tentativa de estabilização da economia com os planos Collor I e II e mais um ajuste fiscal, que já se encontra na literatura como os “tradicionais cortes no gasto público” (TEIXEIRA, 1994). Estes podem ser entendidos como a forma adotada pelo Estado para adquirir recursos para cumprir suas obrigações com os juros da dívida.

“Como 90% da dívida externa eram de responsabilidade do governo e como os superávits comerciais eram gerados pelo setor privado, o impacto das contas externas sobre as contas públicas ia muito além da simples variação das reservas internacionais. A questão do pagamento da dívida deveria ser portanto vinculada à capacidade do governo de gerar superávits primários que lhe permitissem comprar as cambiais necessárias para honrar seus compromissos” (TEIXEIRA, 1994, p.138).

Os resultados foram os seguidos superávits primários combinados ao fraco crescimento da economia, que apresentou resultado significativo apenas em 1993. Além disso, verificamos um rebaixamento da dívida do setor público no ano de 1990, fruto da reversão do volumoso déficit fiscal de 1989, que, no entanto, retomou seu caminho ascendente com novas emissões de dívida do setor público nos anos posteriores. Mesmo com essa forma de adquirir recursos, a situação financeira do setor público resultante deste período foi extremamente positiva, visto pelo lado do equilíbrio orçamentário, inclusive foi um pressuposto necessário para o Plano Real, “uma vantagem que nenhum dos planos anteriores pudera almejar” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

O Plano Real utilizou a “âncora” cambial como forma de estabilizar a economia, que em miúdos, foi a tentativa de recuperação da confiança na moeda nacional, por meio da garantia de seu valor externo. Os pressupostos desta política foram a liquidez internacional, ajuste fiscal e abertura comercial-financeira. Os dois primeiros pontos serviram para financiar a economia e consolidar as reservas internacionais, necessárias para se defender contra um ataque especulativo e criar confiança nos agentes. O terceiro foi a forma proposta para aumentar a competitividade,

retirando-se o Estado como agente - caso das privatizações - e liberalizando-se a entrada de capitais.

“É preciso ter presente a natureza do ”novo” financiamento externo que amparou o plano real. Os países da periferia, o Brasil inclusive, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida, foram literalmente capturados pelo processo de globalização, executando seus programas de estabilização de acordo com as normas dos mercados financeiros liberalizados. A regra básica das estabilizações com abertura financeira é a da criação de uma oferta de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral da globalização. Nesse rol estão incluídos títulos da dívida pública, em geral curtos e de elevada liquidez; ações de empresas em processo de privatização; bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação; e posteriormente, ações depreciadas de empresas privadas, especialmente daquelas mais afetadas pela abertura econômica, valorização cambial e taxas de juros altas” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p.366).

O ajuste fiscal, fruto da política econômica pré-plano real, seguiu ativo, inclusive com grandes superávits fiscais primários, como o de 1994. Uma medida que é exemplar da proposta do ajuste foi a criação do Fundo Social de Emergência em 1994 (depois Fundo de Estabilização Fiscal), que permitia que se desvinculassem das despesas 20% das receitas orçamentárias. No entanto, a questão fiscal não foi resolvida durante os primeiros anos do plano real, pelo contrário, foi exacerbada com o crescente endividamento público. Podemos entender esse endividamento como o grande custo da estabilização que, com uma política de juros altos e câmbio sob controle, incentivou a livre entrada de capitais e o crescimento da dívida interna e externa. “Sucesso no programa de estabilização e crescente desajuste fiscal caminhavam juntos e eram faces desta mesma moeda, o real” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p.390).

A lógica do Plano Real assentada sobre os fluxos de capitais e juros altos disciplinaram a economia brasileira a um ajuste fiscal permanente. Os juros altos sustentam as reservas internacionais que defendem a “âncora” cambial. Por outro lado, os mesmos juros altos implicam encargos crescentes da dívida e uma dívida global maior, o que requer mais recursos para cumprir suas obrigações, logo uma taxa de juros maior e um aperto fiscal cada vez maior. É uma “bola de neve”. E assim pode-se entender os crescentes superávits primários ao lado de crescentes déficits operacionais do Plano Real.

Para a população em geral, e para os estados endividados especificamente, tal política foi perversa no sentido de tomar cada vez mais os recursos desses agentes. Para os primeiros verificamos um aumento da carga tributária bruta de cerca de 22%, em 1994, para um nível

superior a 30% do PIB em 1998. Já os Estados sofreram com a escalada da taxa de juros, implicando na necessidade de uma renegociação em 1997:

“A renegociação levada a cabo em 1997 entre a União e os estados procurou diluir em um longuíssimo prazo (trinta anos) os efeitos das taxas de juros muito altas sobre as dívidas estaduais, que, por isso, tiveram seus valores multiplicados, ainda que não crescessem um centavo por conta das necessidades de gasto produtivo” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p.392).

A desvalorização do real em 1999 mostra a mudança de percepção dos agentes quanto à sustentabilidade da política baseada em taxas de juros altas com crescente endividamento público. Foi a reversão do influxo de recursos externos, influxo esse que foi um dos pilares para o sucesso do Plano Real.

Embora o novo cenário de restrição da liquidez internacional a saída apresentada pela política econômica foi a mesma que promoveu a estabilização dos preços no início do Plano Real: a elevação da taxa de juros a níveis estratosféricos. O resultado foi o inevitável aumento do déficit público, que na medida operacional apresentou a porcentagem recorde de 7,4% do PIB, em 1999.

Frente aos dados recordes do déficit público, foi formulado um grande plano fiscal e, no plano externo, um pedido de auxílio ao FMI para recompor as reservas internacionais. Fruto disso nasceu o “Programa de Estabilização Fiscal”, que consiste em uma proposta de ajuste de três anos para a economia brasileira, afim de se habilitar aos recursos do Fundo. O juste fiscal foi a tônica do documento, que podemos resumir como corte de gastos e aumento da tributação, com aumento da CPMF, do imposto sobre o cheque, da Cofins e da contribuição social incidente sobre o faturamento. Além dessas tradicionais medidas, vale ressaltar o estabelecimento de metas mínimas de superávit primário para o setor público, a desvinculação direta da CPMF da área da saúde e um aumento da desvinculação da despesa com a receita orçamentária.

Não ficaram alheios aos seguidos ajustes os estados e municípios. A percepção de que estes saíram fortalecidos com a constituição “populista” de 1988, pela maior participação na arrecadação federal e um aumento da vinculação das receitas federais foi um importante argumento para incluí-los nos ajustes.

“A constituição de 1988 impôs severas limitações à União; elevação da participação de Estados e Municípios na arrecadação federal; aumento acentuado da vinculação das receitas federais; e concessão de uma série de benefícios previdenciários sem a devida contrapartida do lado das

receitas. Os desajustes gerados ficaram plenamente visíveis com a estabilização de preços a partir do Plano Real, quando os mecanismos de corrosão das despesas deixaram de ser eficazes, gerando um aumento no déficit público” (PLANALTO, 2005, p.12).

Para os municípios o resultado tem sido o inevitável corte da receita e um aumento das obrigações, principalmente nas áreas de saúde e educação. A participação dos municípios na arrecadação federal caiu de 20%, em 1988, para 13%, atualmente, enquanto a participação da União passou de 50% para 65% (IV SEMINÁRIO, 2004). Acompanha isso a maior responsabilidade dos municípios que, por exemplo, na área da saúde aumentaram seus gastos em mais de 50% entre 1990 e 1995. (BAUMANN, 1999, p.28).

No bojo desse novo ajuste imposto à sociedade, materializado no Programa de Estabilização Fiscal, nasce a Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que atinge as três esferas do governo. Seu objetivo é disciplinar a gestão pública através de controles dos gastos e receitas, incluindo-se, principalmente, uma revitalização do processo de planejamento; o controle das receitas e a renúncia fiscal; o controle das despesas com pessoal e o endividamento público. É a responsabilidade fiscal que se traduz, de forma simplificada, em gastar apenas aquilo que se tem.

“A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. É um código de conduta para os administradores públicos que passarão a obedecer normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade” (SANTA CATARINA, 2001, p.11).

Juntamente com uma série de controle das finanças públicas, a LRF também impõe sanções para aqueles administradores que excederem as restrições impostas. As sanções vão desde avisos até o impedimento de transferências voluntárias. Ainda há a lei ordinária nº10.028 de 19 de outubro de 2000, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade, que estabelece as sanções penais, chamadas de sanções pessoais, nas quais os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos com a perda de cargo, inabilitação para exercício de emprego público, prisão e multa.

Por um lado, pode-se enxergar o processo da LRF como um avanço na administração pública, na medida em que organiza as finanças públicas à sua possibilidade, não assumindo mais despesas do que a receita, impedindo atos pessoais e irresponsáveis dos administradores. Além disso, possibilita uma maior participação popular no processo, pois exige um planejamento e uma divulgação dos resultados para a sociedade.

“... a LRF busca desenvolver uma nova cultura na gestão fiscal do Brasil, um novo regime, com princípios sólidos e permanentes que busquem, ao mesmo tempo, atender às exigências momentâneas de um regime fiscal austero, como também assegurar o equilíbrio fiscal de longo prazo” (BENDLIN, 2002).

Por outro, pode-se entender a LRF como a coroação de um ajuste fiscal que busca obter superávits fiscais permanentes a fim de responder ao estrangulamento que representa a dívida pública. É uma adequação dos estados e municípios à concentração de recursos na União, o que provoca as recorrentes reivindicações municipalistas e as reclamações dos governadores estaduais.

Assim, a proposta do presente trabalho é situar a LRF através de uma análise das finanças públicas dos municípios de Santa Catarina, visando responder a seguinte questão: “Quais os efeitos da LRF sobre as finanças públicas dos municípios de Santa Catarina?”.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

- Fazer uma análise das conseqüências da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças dos municípios de Santa Catarina.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Sistematizar o debate sobre déficit fiscal na teoria econômica.
- Identificar a natureza do ajuste fiscal implementado na economia brasileira após a crise da dívida externa
- Analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças dos municípios catarinenses

1.3. Metodologia

A aparente unanimidade na aprovação da LRF pelo congresso nacional contrasta constantemente com as reivindicações municipalistas e com as reclamações dos governos

estaduais quanto ao estrangulamento financeiro que os estados da federação estão sofrendo. Isso implicou, para a pesquisa, uma revisão dos supostos da LRF, cujo objetivo principal é a busca incondicional do equilíbrio orçamentário. Partiu-se, portanto, não da aceitação clara desse suposto, mas de uma observação dele na teoria econômica para depois ir ao estudo de caso.

Assim, a presente pesquisa pode ser dividida em duas etapas. A primeira é uma incursão teórico-bibliográfica, onde o objetivo é identificar o equilíbrio orçamentário em diferentes escolas da teoria econômica, sendo utilizados interpretações keynesianas e neoclássicas. Essa distinção é, ainda, transportada para o debate entre autores brasileiros, onde destacamos GIAMBIAGI, FRANCO, BRESSER PEREIRA, CARNEIRO e BELLUZZO.

A segunda etapa constitui-se em uma pesquisa descritiva sobre os efeitos da LRF nos 293 municípios catarinenses. Para tanto se utilizou a base de dados do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), onde esse apresenta tanto virtudes como defeitos quando comparado a outras fontes de dados, como a Secretaria do Tesouro Nacional. No entanto, optou-se pelos dados do tribunal por abarcar todos os municípios de Santa Catarina e pela qualidade desses dados, que já são julgados pelos conselheiros do tribunal.

Quanto à pesquisa descritiva, é necessário esclarecer que se optou por analisar as finanças públicas municipais por estrato populacional, dividindo os municípios em 6 grandes estratos, para facilitar a pesquisa. Além disso, se verificou separadamente tanto as principais rubricas da despesa como as principais rubricas da receita, pois o objetivo foi ver as diferentes implicações da LRF sobre as finanças públicas municipais, portanto a análise apenas do equilíbrio orçamentário seria restrito. O objetivo dessa parte é entender de que forma os municípios catarinenses têm alcançado esse equilíbrio.

Os capítulos da monografia respondem ao percurso metodológico evidenciado acima, indo, portanto, do geral para o específico. Sendo o capítulo 1 a apresentação do trabalho, seguiu-se a discussão sobre os déficits na teoria econômica no capítulo 2. Nesse capítulo buscou-se fazer a contraposição entre a visão neoclássica sobre os déficits e a visão keynesiana. Ainda tentou-se uma explicação para os motivos dessa divergência, uma explanação sobre a mudança que houve na economia mundial para que houvesse um combate aos déficits fiscais.

O capítulo 3 seguiu a divergência relatada acima, porém com autores brasileiros, daí a razão de incluída, ainda, a crítica feita por BRESSER PEREIRA. O objetivo do capítulo foi demonstrar a forma que o debate em torno do déficit fiscal na teoria econômica transparece nos

autores brasileiro. Esses fazem a discussão em torno da necessidade do ajuste fiscal para a economia brasileira, o que demonstra diferentes formas de entender o ajuste e, conseqüentemente, a LRF.

O capítulo 4 foi um estudo de caso sobre os efeitos da LRF nos municípios catarinenses. O objetivo do capítulo foi verificar de que forma foi alcançado o equilíbrio fiscal proposto pela LRF, quais foram as rubricas do orçamento público municipal mais afetadas. A forma adotada nesse capítulo se baseou na dissertação de BENDLIN do mestrado do CCPGE da UFSC, cujo estudo de caso foi feito nos municípios do estado do Paraná.

Por fim, o capítulo 5 conclui a monografia, levando em conta o debate teórico feito nos primeiros capítulos e o estudo de caso feito no capítulo 4.

CAPÍTULO 2 – O DÉFICIT FISCAL NA TEORIA ECONÔMICA

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é o equilíbrio intertemporal das contas públicas. No entanto, não é unânime a vantagem do combate ao déficit público para a teoria econômica, tendo defensores tanto para uma visão como para outra. Sendo assim, a proposta deste capítulo é analisar o papel do déficit público nas diferentes escolas de pensamento, demonstrando as mudanças ocorridas na economia global que propiciaram a visão hegemônica atual sobre a questão fiscal.

2.1. Conceitos de déficits

Na atualidade existem diferentes maneiras de identificar os déficits públicos, por conta de algumas necessidades práticas: captar o impacto que as diversas variáveis tem sobre o déficit público, bem como separar seus efeitos sobre as contas públicas, de modo a orientar as decisões de política econômica.

A idéia básica de **Déficit Orçamentário** é que o fluxo de dispêndio é superior à entrada de capitais. Neste aspecto fica claro um gasto maior que a receita em determinado período de tempo, mostrando que o déficit é uma medida de fluxo, que requer necessariamente uma referência temporal. Porém, dentro deste conceito geral não é identificada a origem de tal déficit, inviabilizando-se assim uma análise mais consistente sobre os desequilíbrios.

O **Déficit Primário** mostra que o fluxo primário dos gastos não-financeiros foi superior ao das receitas não-financeiras. A segunda parte do conceito (primário) indica a fonte do déficit: as contas primárias, desconsiderando-se os compromissos financeiros. Quando se somam esses compromissos financeiros (o resultado líquido desses compromissos) em função da taxa de juros nominal (taxa de juros real mais correção monetária), temos o **Déficit Nominal**. O principal exemplo de gasto financeiro para o caso brasileiro está nos juros pagos aos detentores da dívida pública.

O **Déficit Operacional** computa, ao invés dos juros nominais, os juros reais aos compromissos financeiros da administração pública. Isso é considerado em situações de alta inflação, como por exemplo no período anterior à estabilização monetária do Plano Real, pois excluiu-se os efeitos da correção monetária sobre o déficit. Por isso, podemos inferir que em

situações de baixa inflação o déficit nominal e o déficit operacional tendem a igualdade, perdendo relevância a utilização desse último.

Em resumo, as fontes de geração de déficit são: 1) a diferença entre gastos não-financeiros e as receitas não-financeiras, 2) o pagamento de juros líquidos sobre o estoque da dívida interna e externa e 3) juros sobre a dívida obtida junto ao BC (GRISA, 2004, p.5).

A metodologia da medição do déficit está baseada na desagregação das contas públicas (que se convencionou chamar método "acima da linha") em todas as suas rubricas dos dois lados, tanto da receita quanto da despesa. Isso exige grande confiabilidade dos dados produzidos pelas diferentes esferas de governo e também das empresas estatais, gerando diversas controvérsias.

Por outro lado, a partir de um acordo com o FMI em 1982 é adotado, para o caso brasileiro, o conceito de **Necessidade de Financiamento do Setor Público**. É um método indireto de verificar a situação real das contas públicas através da variação da dívida pública. Verifica-se o quanto de recursos faltou para "fechar" as contas públicas através da variação do estoque da dívida, isto é, se aumentou o endividamento público significa que houve um déficit, porém não se identifica exatamente onde foi gerado esse déficit. Essa forma é a chamada de "abaixo da linha"¹.

A **Necessidade de Financiamento do Setor Público** possui correspondentes "acima da linha", que vale a pena ressaltar a fim de evidenciar que as formas de medição não distanciam tanto uma da outra, uma vez que não são conceitos excludentes, diferenciando-se apenas através da metodologia do cálculo:

- A **Necessidade de Financiamento do Setor Público** refere-se à variação da dívida fiscal líquida e corresponde, quando se considera o critério acima da linha, ao conceito de **Déficit Nominal**.
- A **Necessidade de Financiamento do Setor Público Operacional** exclui a correção monetária da variação da dívida fiscal líquida e corresponde ao conceito "acima da linha" de **Déficit Operacional**.

¹ O ajuste patrimonial do Estado que influencia diretamente no endividamento público é expurgado através do conceito de Dívida Fiscal Líquida, que mede assim apenas os desequilíbrios estruturais.

- **Necessidade de Financiamento do Setor Público Primário** exclui a variação da dívida fiscal líquida e o pagamento de juros nominais e corresponde, no conceito “acima da linha”, ao **Déficit Primário**.

2.2. Déficit na teoria econômica

Com os diferentes conceitos de déficit já esclarecidos podemos agora verificar seu papel na teoria econômica. Para tanto verificaremos duas vertentes principais: a keynesiana, que sustentou teoricamente o crescimento da economia mundial pós II GM, e a teoria neoclássica, revivida nas políticas que se convencionou chamar “consenso de Washington”.

2.2.1. A teoria Keynesiana

A teoria keynesiana nasce como uma resposta à insuficiência da teoria neoclássica em responder aos problemas da economia mundial, cuja principal expressão foi a crise de 1929. A divergência fundamental pode ser resumida na questão do emprego, pois face a um alto nível de desemprego a teoria vigente afirmava que o mercado encontraria naturalmente seu equilíbrio, onde todos que desejassem trabalhar por uma remuneração correspondente à sua produtividade poderiam fazê-lo. O desemprego, portanto, era um desajuste temporário ou uma opção dos trabalhadores em não aceitar um salário menor. Por outro lado, a visão keynesiana entendia o desemprego como um problema da economia capitalista, que pode encontrar seu equilíbrio com alto nível de desemprego, dependendo unicamente da demanda efetiva.

“Ademais, o argumento de que o desemprego que caracteriza um período de depressão se deva à recusa da mão-de-obra em aceitar uma diminuição dos salários nominais não está claramente respaldado pelos fatos. Não é muito plausível afirmar que o desemprego nos Estados Unidos em 1932 tenha resultado de obstinada resistência do trabalhador em aceitar uma diminuição dos salários nominais, ou de uma insistência obstinada de conseguir um salário real superior ao que permitia a produtividade do sistema econômico. Amplas são as variações por que passa o volume de emprego sem que haja qualquer mudança aparente nos salários reais mínimos exigidos pelo trabalhador ou em sua produtividade” (KEYNES, 1983, p.20).

A demanda efetiva é a produção que se realiza em determinado momento. É o ponto de intersecção entre a procura global e a oferta global da economia, onde entendemos a procura

global como a renda esperada proveniente da venda da produção e a oferta global como a oferta de emprego na economia. Como existem diferentes níveis de renda esperada, a produção se efetivará onde o nível de renda esperada compense a oferta de emprego, e não em um ponto onde houver mais emprego do que a renda esperada ou no inverso disso. Assim, determinado nível de demanda efetiva corresponderá a um nível de emprego, que não necessariamente será o de pleno emprego.

“... em cada momento há, segundo a teoria de Keynes, uma quantidade de emprego determinada com toda precisão, que será a mais lucrativa para ser oferecida aos operários pelos empresários. Não há razão para se supor que esse ponto corresponda ao do pleno emprego” (DILLARD, 1993 p.31).

A união da demanda efetiva ao pleno emprego é um caso de exceção para a teoria keynesiana. Isso acontece por conta da desigualdade entre a renda da sociedade e sua utilização, na forma de consumo e investimento. Nem sempre a renda da sociedade é toda utilizada, fazendo assim que a demanda efetiva se realize em níveis inferiores a sua possibilidade. A causa dessa disparidade pode ter duas explicações segundo a teoria: 1) a renda na forma de consumo não é toda consumida e 2) o investimento não é suficiente para compensar a diferença entre a renda e o consumo.

O primeiro ponto se traduz no conceito utilizado por Keynes de propensão a consumir. A idéia fundamental deste conceito é que nem toda renda adquirida é gasta pelo público, pois este tende a consumir uma parte em bens de consumo e outra parte não é gasta, fazendo assim com que a renda da sociedade seja superior a sua utilização. Como desenvolvimento lógico, mostra como em sociedades mais ricas é mais distante a diferença entre o rendimento e o consumo, pois se torna mais difícil que a sociedade utilize toda sua renda em bens de consumo, enquanto em sociedades mais pobres a renda acaba se transformando quase inteiramente em consumo.

O investimento, sendo os gastos realizados pelos homens de negócios em fábricas, maquinaria e outras formas de bens de produção, pode significar um aumento do consumo, que compense a diferença, explicitada acima, entre o rendimento e o consumo da população. Porém as motivações que regem o investimento são diferentes das que respondem o consumo da população. Para o investimento são dois os principais fatores de influência: 1) a eficiência marginal do capital e 2) taxa de juros.

A decisão de investir significa uma renúncia a liquidez que representa o entesouramento de dinheiro². Ao invés da garantia do dinheiro na mão, uma possibilidade de rendimento futuro sobre um custo previsto pode significar a aplicação desse dinheiro como investimento. Além disso, a taxa de juros pode influir diretamente no investimento, pois uma taxa de juros alta, por exemplo, pode favorecer a especulação em detrimento da produção, que se torna menos compensatória.

Em economias mais avançadas a compensação da diferença entre a renda e o consumo pelo investimento se torna mais difícil. Isso acontece não só pelos próprios determinantes do investimento, que em si já são erráticos, mas por conta da singularidade de economias desenvolvidas, onde o nível de renda supera com maior diferença o consumo.

“Além disso, quanto mais rica for a comunidade, mais tenderá a ampliar a lacuna entre a sua produção efetiva e a potencial; e, portanto, mais óbvios e maléficos os defeitos do sistema econômico. Assim, uma comunidade pobre tenderá a consumir a maior parte de sua produção de modo que um investimento modesto será suficiente para lhe garantir o pleno emprego, ao passo que uma comunidade rica terá de descobrir oportunidades de investimento muito mais amplas, para que possa conciliar a propensão para poupança dos seus membros mais ricos com o emprego dos seus membros mais pobres” (KEYNES, 1983, p.33).

Assim, através da citação acima fica esclarecida a importância do gasto governamental como forma de suprir a insuficiência própria do sistema capitalista em relação ao emprego. Em sua liberdade total o sistema, segundo a teoria keynesiana, necessariamente produzirá o desemprego e é neste ponto que entra o gasto governamental, que influirá diretamente na renda e no emprego. Considerando a enorme dificuldade em aumentar a propensão a consumir, por conta de ter que mudar o hábito de consumo de toda uma população, o gasto estatal aparece como a principal saída de política pública para evitar o desemprego. Além disso, tal gasto possui a vantagem de ter um multiplicador implícito, o que torna recompensador sua utilização, pois será um gasto que irá ser multiplicado de diversas formas na sociedade.

“Por conseguinte, a carga principal para a manutenção de elevados níveis de emprego recai sobre os gastos públicos destinados a cobrir a disparidade existente entre o rendimento e o consumo no pleno emprego” (DILLARD, 1993, p. 96).

² “Um exame mais acurado revelará que a explicação teórica fundamental do desemprego, na teoria de Keynes, se acha nas propriedades peculiares do dinheiro e dos juros. Na ausência do dinheiro ou de qualquer forma de riqueza com as propriedades convencionais do dinheiro, Keynes sustenta que o sistema econômico tenderia a auto adaptação no ponto de pleno emprego” (DILLARD, 1993, p.8).

Em períodos de recessão tal política é defendida pela teoria keynesiana, uma vez que o desemprego aumenta, por conta da desaceleração da atividade econômica e o investimento privado diminui, fruto das expectativas pouco favoráveis sobre o futuro. Assim, é justificável incorrer em déficits fiscais com o intuito de buscar reduzir o desemprego e incentivar a economia, e isso mesmo com gastos frívolos. Por outro lado, em situações de aquecimento da economia a atitude proposta é contrária, produzindo superávits fiscais para compensar o endividamento e o desequilíbrio produzido no período de recessão.

“Os firmes defensores dos orçamentos anuais equilibrados estão talvez tão acostumados a pensar em termos dos princípios fazendários apropriados a uma economia de pleno emprego que não vêem as implicações resultantes para a fazenda pública de uma economia de um desemprego amplo” (DILLARD, 1993, p. 98).

A forma de financiar os gastos públicos é um importante ponto da teoria, pois acaba influenciando na renda e no emprego. O aumento da tributação por parte do governo é uma das formas, porém menos aconselhada, pois neste caso representa uma substituição de um gasto por outro, isto é, uma redução no gasto privado e um aumento no gasto estatal. O chamado *financiamento dos déficits* ou *financiamento criador de rendimentos* é mais indicado quando a proposta é influir positivamente no emprego e na renda. Consiste em adquirir empréstimos para poder gastá-los em obras públicas, o que representará uma renda nova na economia. Assim, é mais aconselhável produzir déficits fiscais e financia-los com empréstimos do que elevar a carga tributária afim de financiar os gastos do governo.

Apesar de preconizar o endividamento em detrimento da elevação da carga tributária para financiar os gastos do governo, Keynes já apresentou no período de 1920 a 1929 propostas contrárias ao pagamento das dívidas de guerra da Alemanha e as dívidas interaliadas, além do cancelamento dos juros das mesmas. Essa defesa foi feita, pois Keynes enxergava uma impossibilidade do pagamento desses compromissos, e assim seria mais fácil já cancelar as dívidas do que sofrer uma instabilidade política e econômica para obter no fim o mesmo resultado, que é o não pagamento.

2.2.2. O Consenso de Washington

O “consenso de Washington” foi uma reunião realizada em 1989 por organismos multilaterais e representantes dos países centrais que buscou orientar a política econômica dos países periféricos, diante da chamada “década perdida” que foi a década de 1980 para esses países. Não constituiu a formulação de uma teoria inovadora, mas um conjunto de medidas práticas, onde identificamos seu fundamento na teoria neoliberal. O próprio autor do termo, o economista do Institute for International Economics, John Williamson, entendeu o que fez como um simples ato de juntar as idéias que já estavam em discussão por toda a parte.

Por toda parte podemos entender como as políticas propaladas em fins da década de 1970 e começo da década de 1980, tanto nos EUA com o início da administração Reagan, como na Inglaterra, com o governo de Margareth Thatcher. Essa onda não foi fruto do acaso, mas nasceu (ou renasceu) com o fim do período de ouro do capitalismo, materializado na recessão que se abatia sobre os países centrais, depois de quase 30 anos de hegemonia da teoria keynesiana.

Como resposta à intervenção estatal defendida por Keynes, o livre mercado é acionado para combater os desvios proporcionados pela atuação do Estado. Seu fundamento, que para os clássicos está baseado na teoria do valor trabalho, é deslocado para a utilidade da mercadoria. Inicialmente apresentada por Jeremy Bentham em 1780, o valor utilidade afirma que a utilidade que um bem propicia é o seu valor de troca e não o trabalho para produzir este bem.

“ Ao romperem com a teoria do valor trabalho, as escola neoclássicas empenharam-se numa abordagem do sistema econômico fundamentada no exame do comportamento individual das diferentes categorias de agentes: para o consumidor, em termos de utilidade e de perda de utilidade marginais; para o produtor, em termos de produtividade e de custo marginais. Assim sendo, ao raciocinar-se sobre a *última unidade disponível (marginalismo)*, a postura é sempre a mesma: utilizar da melhor maneira os recursos de que se dispõe a fim de “maximizar” uma vantagem ou “minimizar” um custo, segundo um cálculo racional” (DELFAUD, 1987, p.36).

A partir dessa idéia se constrói um modelo de equilíbrio para a economia, onde consumidores e produtores encontrariam seu ponto de equilíbrio buscando a satisfação máxima. Sob esse aspecto o consumidor, agente individualista que procura sempre sua satisfação máxima, toma suas decisões quanto ao consumo, trabalho e poupança. Partindo de uma determinada renda o consumidor terá que fazer suas escolhas a fim de satisfazer as diferentes necessidades que possui. Daí pode-se entender os conceitos utilizados de “saturação das necessidades” e a “regra

do consumidor”, que em essência dizem a mesma coisa: a utilidade marginal de uma coisa para uma pessoa diminui com todo aumento da quantidade que ela já possui dessa coisa.

As outras duas decisões do consumidor seguem a mesma linha de raciocínio da decisão de consumir, isto é, o máximo de satisfação possível. Assim, a decisão de trabalhar é feita levando em conta o salário que recebe e a “desutilidade marginal do trabalho”, e só terá vontade de trabalhar quando o salário compensar o esforço que representa trabalhar. Se isso não ocorrer é uma opção não trabalhar. Para o caso da poupança, a opção está entre gastar agora ou postergar o consumo, sendo sempre preferível o primeiro em detrimento do segundo. A poupança representa guardar a riqueza para gastar no futuro, no entanto, há uma recompensa por esse ato que leva as pessoas a pouparem, que é a taxa de juros. Sendo assim, com a taxa de juros como prêmio a poupar, o consumo futuro poderá ser superior ao consumo presente.

O produtor é também encarado como um agente que busca atingir o máximo de satisfação. No entanto os termos desta satisfação são diferentes daquele do consumidor, pois o produtor está posto diante das questões sobre a produção de determinada mercadoria. O custo marginal, produtividade marginal e fatores de produção são as escolhas a serem feitas com o intuito de alcançar a maior satisfação. Assim, por exemplo, a decisão de empregar mais máquinas na produção ou aumentar o número de trabalhadores implica em mudanças no custo e na produtividade e esse incremento só ocorrerá se o aumento do fator de produção render mais do que custa.

A oferta e demanda é o que em última instância regula a interação entre os consumidores e produtores. A partir da oferta e demanda de mão de obra o salário desse será atingido; a partir da oferta e demanda de um produto seu preço será estabelecido; a partir da oferta e demanda de poupança a taxa de juros será determinada; e etc.

Esse entendimento implica no acerto entre as diferentes satisfações dos diferentes agentes, traduzidas no preço de equilíbrio. Sendo o preço de determinado produto, por exemplo, o equilíbrio entre a satisfação do consumidor e a satisfação do produtor. Dentro dessa lógica a livre iniciativa de ambas as partes é a melhor forma de atingir a satisfação mútua, sem prejuízo para parte alguma. A intervenção estatal é vista sob esse prisma como um agente que pode prejudicar essa interação, daí entram problemas como as falhas de governo, a má alocação dos recursos e os privilégios políticos.

Há ainda a junção da teoria neoclássica com alguns aspectos da teoria keynesiana que vale ser ressaltada, pois retoma o conceito de equilíbrio para a teoria econômica. É a chamada síntese neoclássica, onde o desemprego involuntário keynesiano é apresentado como um caso particular da teoria. Sua expressão é o modelo IS – LM, que representa o equilíbrio entre o mercado de bens e serviços com o mercado de moeda.

“O equilíbrio da economia é o ponto em que a curva IS corta a curva LM. Este ponto mostra a taxa de juros, r , e o nível de renda, Y , que satisfazem a condição de equilíbrio relativa a cada um dos mercados, de bens e serviços e moeda. Em outras palavras, nesta intersecção, a despesa observada é igual a despesa planejada, e a demanda por saldos monetários reais é igual à oferta dos mesmos.” (MANKIWI, 1998, p.183).

Dentro disso é apresentada a idéia de déficits gêmeos, onde um déficit fiscal propicia um déficit em conta corrente. Isso acontece quando um aumento de gastos do governo ou uma diminuição dos impostos implica em uma redução da poupança nacional e um estímulo do consumo. Esse aumento do consumo influi nas transações correntes, o que acaba levando a um déficit na conta corrente. Como nessa situação a poupança interna é menor, o ponto de equilíbrio entre a poupança e investimento se dá com uma taxa de juros maiores, que acaba em última instância atraindo capitais externos e a conta capital compensando o déficit comercial. O resultado é um aumento do endividamento, como relatado nos livros texto de macroeconomia, quando falam dos aumentos da taxa de juros norte americana no começo da década de 1980.

Resumidamente apresentamos a teoria neoclássica que sustentou as propostas do “consenso de Washington”, mas vale a ressalva que mostramos os pontos cardeais de tal teoria, sem entrar nos debates específicos, entre as correntes conservadoras e liberais. A proposta foi mostrar como tal teoria sustenta a não intervenção dos governos na economia, que foi o pano de fundo para elaboração das propostas implementadas na economia latina americana durante a década de 1990. Sendo assim, é importante agora esclarecermos as propostas e entendê-las em conjunto.

Como já mencionado anteriormente, o “consenso de Washington” não foi uma renovação da teoria econômica, mas um conjunto de medidas práticas que tem como fundamento o renascimento da teoria neoliberal, com o intuito de combater a intervenção governamental sustentada pela teoria keynesiana. As medidas práticas vistas em conjunto demonstram que mais do que ajustes pontuais elas representam uma opção de desenvolvimento.

WILLIAMSON destaca os seguintes pontos:

a) O equilíbrio orçamentário das contas públicas: resumidamente diz-se que é preciso gastar apenas aquilo que se tem, sem produzir déficits. Isso representa um pressuposto para o equilíbrio macroeconômico que, conseqüentemente, é uma forma de combate à inflação e um sinal para os investidores externos.

“Despite the significant differences in the interpretation of fiscal discipline, i would maintain that there is very broad agreement in Washington that large and sustained fiscal déficits are a primary source of macroeconomic dislocation in the forms of inflation, payments déficits, and capital flight. They result not from any rational calculation of expected economic benefits, but from a lack of the political courage or honety to match public expenditures and the resources available to finance them” (WILLIAMSON, 2005, p.3).

b) A realocação dos gastos do governo como uma restrição aos gastos considerados inadequados ou irrelevantes: dentro disso as propostas principais aparecem na área da saúde, educação e investimento em infraestrutura. Para as duas primeiras áreas a alternativa não é uma redução drástica, mas um direcionamento para a educação básica e saúde preventiva em geral, situada fora das grandes capitais, com o intuito de privilegiar os “desvantajados”. O terceiro aspecto é uma defesa dos gastos com infraestrutura, pois estes são apresentados como de grande dificuldade para a iniciativa privada e necessários para o crescimento da economia.

c) A reforma fiscal entendida como uma reforma da tributação: sua execução é apresentada como uma possibilidade para o combate aos déficits. A elevação da tributação não deve ser baseada, principalmente, no aumento das alíquotas dos impostos, mas deve ter uma base de tributação maior.

d) Sobre as taxas de juros há duas saídas: a determinação pelo mercado e a sustentação da taxa em níveis positivos. O mercado é defendido nessa determinação com o objetivo de combater as possíveis alocações errôneas dos burocratas governamentais, enquanto a defesa da taxa de juros positiva representa a possibilidade de uma entrada de capital para o país (*capital flight*) e um aumento da poupança. No entanto, os níveis devem ser moderados, para promover o investimento produtivo e evitar a explosão das dívidas governamentais.

e) Sobre a taxa de câmbio: é preferível uma taxa “competitiva” determinada do que entrar na discussão da taxa definida pelo mercado, tendo em vista a orientação exportadora (*outward-oriented*) das economias latino-americanas. O objetivo é promover as exportações por uma taxa de câmbio que incentive a competitividade dos exportadores frente à concorrência internacional, porém tal incentivo não deve ser demasiado, pois poderá prejudicar o balanço de pagamentos, por conta de uma grande elevação do preço das importações.

“A competitive real exchange rate is the first essential element of an “outward-oriented” economic policy, where the balance of payments constraint is overcome primarily by export growth rather than by import substitution. There is a very strongly held conviction in Washington that outward orientation and expanding exports – essentially growth in nontraditional exports – are necessary for Latin American recovery” (WILLIAMSON, 2005, p.7).

f) Em sintonia com a orientação exportadora (*outward-oriented*) proposta para América Latina, a política comercial deve ser totalmente liberalizada, com o intuito de proporcionar a entrada de importados à preços competitivos. Isso acaba por incentivar, teoricamente, as exportações, pois estas consumiriam os bens intermediários e bens de capital que não são produzidos internamente à preços mais baixos. Essa idéia é a expressão do combate ao intervencionismo, que propôs para a América Latina em décadas passadas a proteção da indústria nacional através da restrição as importações.

g) A idéia de liberalização financeira é defendida pela não restrição da entrada de Investimento Direto Externo (*Foreign Direct Investment*). Alias, está em consonância com o combate a qualquer tipo de restrição feita pelas economias nacionais latino-americanas. As vantagens do IDE estão nas possibilidades de importação de capital, capital humano, know-how, tecnologia e qualificação, além de propiciar a produção de algumas mercadorias para o mercado interno e contribuir para novas exportações. Pode, ainda, representar a entrada de capital que viabilizará uma diminuição do endividamento público.

h) As privatizações ressaltam a maior eficiência do mercado em alocar os recursos escassos. Mais uma vez afirma-se a necessidade de combater a intervenção estatal e demonstra-se o papel importante que pode ter a privatização no equilíbrio das contas públicas no curto prazo,

traduzindo-se em aumento de receita proveniente das vendas das empresas públicas e no longo prazo pela redução do investimento que era financiado pelo governo.

i) A desregulamentação dos mercados: é vista como uma forma para aumentar a competitividade da produção nacional, principalmente nos países latino-americanos onde a regulamentação é tida como elevada e fonte importante de corrupção. As principais fontes de regulamentação apresentadas são: controle da abertura de firmas e de novos investimentos, restrição à entrada de investimento estrangeiro e a remessa de lucros, leis trabalhistas, controle de preços, barreira as importações e etc.

j) O direito a propriedade (*Property Rights*): é visto como um pressuposto para o bom funcionamento do sistema capitalista. No entanto, isso não é bem respeitado na América Latina, o que pode representar um entrave ao desenvolvimento, devendo ser revertido.

Vistas em conjunto, as propostas práticas apresentadas ressaltam o livre mercado como saída para a crise que assolou a América Latina durante as duas últimas décadas do século XX. São mais do que simples medidas práticas impessoais, representando uma opção de desenvolvimento.

“The economic policies that Washington urges on the rest of the world may be summarized as prudent macroeconomic policies, outward orientation, and free-market capitalism. It practices the last of these with more consistency than the first two, but that should not be taken to imply that they are less important. Most of technocratic Washington believes that the failure to practice what is preached hurts the United States as well as the rest of the world” (WILLAMSON, 2005, p.10).

As medidas apresentadas acima têm como fundamento principal o livre mercado e o equilíbrio. Seu funcionamento está na abertura em todos os âmbitos das economias nacionais e na livre entrada de capitais para financiar os desequilíbrios orçamentários e os investimentos. A abertura comercial seguida da desregulamentação e das privatizações tem importância na medida em que aumenta a competitividade nacional para o comércio internacional e reduz o grau de intervenção governamental, aliviando, em última instância, o orçamento público e impedindo os desvios que representa a atuação governamental. Enquanto isso, o equilíbrio é necessário para manter as finanças públicas sob controle e demonstrar aos investidores e ao capital internacional

o comprometimento da política econômica com os compromissos assumidos, a fim de conseguir atrair os capitais para financiar a economia. Nesta lógica que surge a proposta de uma taxa de juros positiva e uma taxa de câmbio “competitiva”. A primeira corrobora com a idéia de atrair capitais para financiar a economia, pois significa uma taxa atraente para os investidores, e a segunda é uma forma de direcionar a economia diante de um mercado interno, sem poder de compra, para o mercado externo, privilegiando a economia exportadora.

Assim, pode-se resumir a proposta como sendo a liberalização da economia, tanto para a entrada de capitais como para o comércio, visando privilegiar a poupança externa e criar as condições para a produção nacional, com um duplo objetivo: competir externamente e ser fonte de crescimento. A taxa de juros e câmbio são usadas para incrementar tal processo, isto é, quando há escassez de fluxo de capitais, aumenta-se a taxa de juros, e quando for preciso aumentar mais as exportações, mantêm-se o câmbio em níveis “competitivos”.

O equilíbrio orçamentário é importante dentro desta proposta, pois significa dar garantias de fato ao investidor que aplica na economia nacional. Um déficit primário fiscal em uma economia altamente endividada pode representar, aos olhos do investidor, um prenúncio de incapacidade de pagar os compromissos futuros, afetando assim toda a política baseada na atração dos fluxos de capitais. Soma-se a isso a construção de uma credibilidade internacional através da confiança dos investidores nos fundamentos da economia, o que pode propiciar uma diminuição gradual das taxas de juros, pois não será mais necessário um nível alto de juros em uma economia que não apresenta mais grandes riscos.

“Admitindo uma livre circulação de capitais de forma que eles se destinem para onde há o melhor rendimento, além da diferença cambial (rendimento em dólar teria que ser o mesmo em todos os países – a taxa de juros teria que cobrir a diferença entre o rendimento obtido num país com uma moeda e em outro com outra), as taxas de juros são diferentes devido ao risco. É com a partir dessa idéia de juros, entre outras, que as políticas econômicas de caráter neoclássico passaram a ser adotadas pela imensa maioria dos países subdesenvolvidos, principalmente a partir da crise de 1982” (GÜTTLER, 2002, p.78).

2.3. Mudança na Economia Mundial

Como visto no item anterior, há controvérsias na teoria econômica quanto aos efeitos de um déficit fiscal. Segundo a teoria keynesiana, o déficit é importante em economias industriais, principalmente em períodos de recessão, onde a demanda efetiva se torna mais distante do pleno

emprego. Enquanto na teoria neoclássica, o déficit é visto como um fardo que as gerações futuras terão que carregar por conta do aumento do endividamento presente, além de contribuir para a produção de déficits em conta corrente. Sua versão para os países “em desenvolvimento” não foge desta concepção maléfica dos déficits, uma vez que seu aumento significa um descompasso das finanças públicas e um sinal para os investidores externos da incapacidade de comprometimento dos governos com seus compromissos.

Essas concepções reportam-se à determinadas realidades e períodos históricos, obrigando-nos a explicar as mudanças na economia mundial que propiciaram a ascensão de teorias que procuram justificar que os déficits orçamentários são prejudiciais à economia e à sociedade. Para tal, utilizaremos o conceito de “mundialização do capital” de Chesnais (1996).

Para fazer uma contraposição a idéia de “globalização”, muito utilizada durante a década de 1990, Chesnais (1996) lança mão do termo “mundialização do capital”. O objetivo do autor é desmistificar a idéia de que apenas os grupos empresariais e os fluxos comerciais se internacionalizaram. Acrescenta-se, como ponto fundamental, a esfera financeira na globalização. Para tanto, pensa-se o conceito de capital como unidade diferenciada e hierarquizada, cada vez mais nitidamente comandada pelo capital financeiro, que subordina o capital industrial e o capital comercial.

Os principais aspectos da teoria da “mundialização do capital” em Chesnais (1996) apresentam as seguintes características:

- a) O IED (investimento externo direto) suplantou o comércio exterior como vetor principal no processo de internacionalização: seu papel é tão importante nos serviços como no setor de manufaturas;
- b) O chamado intercâmbio intra-setorial é a forma dominante do comércio exterior: caracteriza-se pelo intercâmbio intragrupo, no quadro dos mercados privados das multinacionais, bem como por suprimentos internacionais, organizados pelos grupos, em insumos e produtos acabados;
- c) A integração horizontal e vertical das bases industriais e nacionais separadas e distintas está ocorrendo a partir do IED: as multinacionais beneficiam-se, simultaneamente, da liberalização do comércio, da adoção de novas tecnologias e do recurso às novas formas de gerenciamento da produção (o toyotismo);

d) O grau de interpenetração entre os capitais de diferentes nacionalidades aumentou: o investimento internacional cruzado e as fusões e aquisições transfronteiras engendram estruturas de oferta altamente concentradas a nível mundial.

e) A ascensão de um capital muito concentrado, que conserva a forma monetária, favoreceu a emergência da “globalização financeira”: isso acentuou os aspectos financeiros dos grupos industriais e imprimiu uma lógica financeira ao capital investido no setor de manufaturas e serviços.

A partir da concepção de capital como unidade diferenciada, que engloba o capital comercial, o capital industrial e o capital monetário, o autor demonstra dois movimentos principais da economia mundial que conduziram à atual fase de “mundialização do capital”: 1) centralização/concentração e internacionalização do capital industrial e 2) concentração do capital monetário. Os dois aspectos não se constituem em movimentos independentes, porém para a explicação podem ser separados, onde podemos construir o movimento de cada um para depois verificar sua interdependência e a constituição da fase de “mundialização do capital”.

O primeiro ponto demonstra a centralização e concentração do capital industrial em grandes grupos transnacionais que buscam a maior rentabilidade traduzida, principalmente, em menores salários e maior poder de barganha desses grupos. Sua expressão maior está no Investimento Externo Direto (IED) e nas transações intra-setoriais, que adquirem importância crescente nos fluxos comerciais. O IED é tido como “exportação de valor destinado a produzir mais-valia no exterior” e teve grande salto na economia mundial a partir dos anos de 1980, com o processo de desregulamentação e liberalização das economias nacionais. Foi utilizado ainda como veículo para as fusões e aquisições de empresas locais/nacionais por transnacionais, acentuando ainda mais a centralização/concentração do capital industrial. As transações intra-setoriais são reflexo desse processo, onde o comércio dentro do grupo transnacional passa a responder cada vez mais pelo comércio internacional dos países.

Dois grandes expoentes políticos do movimento relatado acima são os governos de Reagan nos Estados Unidos e de Thatcher na Inglaterra. A principal bandeira da política destes governos foi a liberalização comercial dos governos nacionais, tendo como proposta a diminuição da intervenção governamental.

“A perda, para a esmagadora maioria dos países capitalistas, de boa parte de sua capacidade de conduzir um desenvolvimento parcialmente autocentrado e independente; o desaparecimento de

certa especificidade dos mercados nacionais e a destruição, para muitos Estados, da possibilidade de levar adiante políticas próprias, não são consequência mecânica da globalização, intervindo como processo externo, sempre mais coercitivo, impondo a cada país, a seus partidos e a seus governos uma determinada linha de conduta. Sem a intervenção política ativa dos governos Thatcher e Reagan, e também do conjunto dos governos que aceitaram não resistir a eles, e sem a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir tão depressa e tão radicalmente os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes for conveniente” (CHESNAIS, 1996, p.34).

O movimento principal da “mundialização do capital” é a concentração do capital monetário, que acaba se impondo perante o capital produtivo e o capital comercial. Sua valorização na esfera financeira é o principal objetivo, sendo os mecanismos de valorização as transferências efetivas de riqueza para a esfera financeira e o processo de crescimento de ativos cujo “valor” é largamente fictício. (CHESNAIS, 1996, p.245).

Deve-se deixar claro que a esfera financeira não é local de produção de riqueza, mas onde se reparte a riqueza produzida. Assim, essa esfera mesmo não produzindo pode ser fonte de acumulação de riqueza, o que resulta na visão das finanças como “indústria”, devendo gerar lucros como em qualquer outro setor.

“O problema, de ordem macro e também de ordem ético-social, é que, devido as características próprias da moeda, tais lucros formam-se sucessivamente a transferências provenientes da esfera da produção, onde são criados o valor e os rendimentos fundamentais (salários e lucros)” (CHESNAIS, 1996, p.241)

Essa visão, como demonstra o autor, foi construída historicamente, portanto síntese de diversos elementos, os quais podem ser entendidos a partir de duas fases; a primeira contendo os seguintes pontos: 1) a forte acumulação do capital industrial durante a fase de “ouro” do capitalismo, que resultou em um direcionamento de parte desses capitais para a esfera financeira, com o intuito de manter a acumulação; 2) a criação desenfreada de meios monetários para financiar a emissão de bônus do Tesouro norte americano, que financiava assim seus seguidos déficits orçamentários, resultando mais tarde no fim do padrão ouro e 3) a formação dos Euromercados, resultantes inicialmente dos bancos britânicos que passaram a trabalhar em dólares, e que internacionalizaram a economia do endividamento. Na segunda fase, que se inicia pouco antes da crise da dívida em 1979-1980, destacam-se: 1) a liberalização da concorrência na esfera financeira, o que em outras palavras significou a ascensão dos mercados financeiros e as organizações financeiras que neles atuam; 2) a desintermediação, que é a perda de exclusividade

das transações financeiras pelos bancos, que passam a sofrer a concorrência dos fundos de pensão e fundos mútuos, por exemplo; 3) a desregulamentação, que propiciou a abolição das regulamentações e controles no tocante à fixação dos preços bancários, além de favorecer a criação das inovações financeiras ou os “novos produtos” financeiros e 4) a abertura dos mercados nacionais, entendida sob o aspecto da abertura das barreiras internas existentes entre diferentes especializações bancárias ou financeiras e, ainda, entendida como abertura das barreiras que separam os mercados nacionais dos mercados externos.

Em síntese, podemos dizer que houve um processo de autonomização do capital monetário, ao mesmo tempo em que este passou a subordinar as duas outras faces do capital, que são o capital produtivo e comercial. Isso aconteceu pelo crescente desvio de capitais para a esfera financeira, movimento que se iniciou com a busca de novos meios de acumulação frente a uma grande acumulação industrial durante a fase de ouro do capitalismo. A esse crescimento somam-se os euromercados e a economia do endividamento, que impulsionaram o papel da acumulação financeira, num primeiro momento, e a liberalização, desregulamentação e abertura dos mercados financeiros nacionais, num segundo momento.

A força que adquire o capital monetário provocou desdobramentos importantes sobre a economia mundial, tendo como epicentros principais as atuações das empresas multinacionais e dos governos nacionais. Os primeiros realizam uma diversificação financeira como forma de acumulação. Para tanto, lançam mão de instrumentos que contribuem de diversas formas na atuação industrial, como por exemplo, o aumento da capacidade de alavancagem, a utilização do mercado de títulos de crédito (a securitização) e a especulação sobre o câmbio. No entanto, essa nova atitude leva a uma nova direção da acumulação industrial, influenciada diretamente pela visão financeira da acumulação.

“No tocante ao grande grupo industrial, já deve ser banida a idéia de que haveria uma separação estanque entre as operações direta ou indiretamente ligadas à valorização do capital na produção, de um lado, e de outro lado as operações dirigidas à obtenção de lucros de tipo puramente financeiro. No entanto, permanece a distinção essencial, que separa o capital produtivo, engajado num movimento de valorização do capital onde é central a maximização da produtividade do trabalho, e o capital dinheiro, remunerado pelos juros, aos quais se somam atualmente todo tipo de lucros financeiros ligados ao movimento “autônomo” do capital monetário” (CHESNAIS, 1996, p. 275).

A grande mobilidade e a grande concentração são marcas do capital monetário durante o período da “mundialização do capital”. Isso traz graves conseqüências para a atuação dos Estado

Nacionais, principalmente com a internacionalização da economia do endividamento e com os mercados financeiros nacionais abertos, desregulamentados e liberalizados. A economia do endividamento é a prática do financiamento dos déficits orçamentários dos Estados através da assunção de dívidas que, segundo Chesnais (1996), passa a ter maior importância a partir de meados da década de 1960, com os déficits do governo norte americano, facilitado pelos capitais em busca de valorização fora da esfera produtiva, como já relatamos. A partir de então, essa forma de financiamento passa a ter grande influência nos orçamentos dos Estados, devido à ascensão dos mercados financeiros abertos, desregulamentados e liberalizado, chegando-se ao ponto de serem introduzidos nos objetivos das políticas econômicas.

“A organização de mercados financeiros, escancarados para fora e largamente abertos aos investidores institucionais, permitiu que os governos procedessem à securitização (titularização) dos ativos da dívida pública, isto é, ao financiamento dos déficits orçamentários mediante aplicação de bônus do Tesouro e outros ativos da dívida, nos mercados financeiros. Os interesses capitalistas, especialmente os de caráter rentista, saíram ganhando em todas as instâncias. Beneficiaram-se de mudanças no regime fiscal, inspiradas pela “revolução conservadora”, bem como das oportunidades de evasão oferecidas pela liberalização dos fluxos financeiros, ao mesmo tempo que enriqueciam detendo títulos públicos de curto prazo, no quadro dos fundos mútuos de investimento ou SICAVs. Quanto mais se aprofundaram os déficits orçamentários, mais aumentou a parte dos orçamentos reservada para o serviço da dívida pública, mais forte se tornou sua pressão sobre os governos” (CHESNAIS, 1996, p.259).

É preciso ter clara a natureza desse capital monetário concentrado e com grande mobilidade para entender as consequências sobre a atuação governamental. A proposta de CHESNAIS (1996) é resgatar o “capitalista financeiro” que atua no sentido da valorização D-D` proposto por Marx. A concepção marxista apresentada pelo autor é o capitalista que possui dinheiro que gera mais dinheiro, um valor que valoriza a si mesmo, sem nenhum processo (de produção), servindo apenas de mediação entre dois extremos. A valorização se dá, portanto, com o dinheiro em movimento, indo de um lugar a outro em busca de maior rentabilidade. Isto se traduz, por exemplo, nas taxas de juros positivas e na antecipação da ação de outros agentes. Assim, a variação patrimonial de uma carteira pode se dar em questões de segundos por um anúncio de oferta de ativos, ou por um anúncio de uma taxa de remuneração maior oferecida por determinado título. Tendo em vista a grande concentração que adquiriu essa forma de capital sob o período de “mundialização do capital”, qualquer mudança na política do governo, em diversos âmbitos que possa influir na variação patrimonial dos capitais financeiros, pode representar tanto uma enxurrada de recursos como um efeito manada em busca de ativos mais seguros, como o

dólar, provocando crises cambiais. Isso vai depender do “humor do mercado” ou, em outros termos, do comprometimento dos Estados nacionais com esse tipo de valorização.

Frente a esse capital que se movimenta rapidamente e leva consigo uma grande massa concentrada, os Estados nacionais passam a ser prisioneiros da lógica de acumulação financeira através do uso dos instrumentos de política econômica que capitulam a essa lógica. Daí pode-se entender a mudança na ótica sobre os déficits orçamentários dos governos, sendo prejudicial um governo que não assuma um compromisso sério com os contratos assumidos. Déficits seguidos em uma economia que não apresenta credibilidade poderá resultar em uma mudança na confiança do capital monetário e, assim, levar a uma fuga em massa desse capital, acarretando as crises cambiais. Isso se explica pela característica própria da valorização do capital monetário concentrado, onde uma mudança de “humor” (percepção) desse capital pode representar uma grande variação patrimonial para aqueles que não o acompanharem.

Neste contexto os déficits podem representar uma falta de comprometimento dos Estados com seus contratos assumidos, uma vez que déficits crescentes atuam no sentido do aumento do endividamento e, dependendo do caso, podem gerar a impossibilidade do pagamento da dívida assumida. Assim, o déficit é mais encarado como um sinal para os investidores, que podem tanto aceitá-lo como podem repudiá-lo e iniciar um movimento de mudança de ativos. Como exemplo disso podemos citar o caso dos EUA, que possuem um enorme endividamento, mas que é financiado pela “credibilidade” que possui com o capital monetário concentrado.

“É certo que a situação da economia americana é delicada, que ela tem hoje o maior déficit em conta corrente do mundo, que seu déficit fiscal é imenso e que os EUA são, hoje, os maiores devedores do mundo. Se não fosse um país “wasp” (branco, anglo-saxônico e protestante), não emitisse a moeda de reserva internacional e não fosse uma nação militarmente incontestável, já teria quebrado e estaria seguindo a cartilha do FMI” (NETTO, 2005).

Em síntese, segundo Chesnais, durante a fase de “mundialização do capital” há uma autonomização do capital monetário. Sua característica fundamental é a grande mobilidade e concentração, além de sua valorização ocorrer na esfera financeira, traduzida no esquema D-D’, onde dinheiro gera mais dinheiro. Nessa situação os Estados nacionais perdem a autonomia sobre os instrumentos de política econômica, ressaltada para a pesquisa a política fiscal materializada nos déficits orçamentários. Isso acontece pela grande massa concentrada do capital monetário que pode rapidamente tanto entrar como sair das economias nacionais, provocando graves conseqüências. Afim de frear as saídas em manada do capital monetário, os Estados nacionais são

levados a adotar medidas de ajustes, que servem como sinais para o capital monetário, que assim tem uma previsibilidade das ações governamentais e evita as perdas patrimoniais de seus agentes. O combate aos déficits fiscais pode ser entendido por essa lógica.

CAPÍTULO 3 – AS VISÕES BRASILEIRAS DA QUESTÃO FISCAL E A LRF

Tendo demonstrado o debate quanto os efeitos dos déficits fiscais na teoria econômica, cabe agora verificar a necessidade de ajustes fiscais para a economia brasileira. Observa-se que o debate sobre o ajuste fiscal está intimamente ligado ao debate feito no capítulo anterior, apresentando, portanto, posições divergentes.

A LRF nasce de um grande ajuste fiscal da economia brasileira em 1999, fruto do acordo com o FMI. No entanto, os ajustes fiscais são recorrentes na história recente da economia brasileira. Porém, a necessidade desses ajustes pode ser explicada de diferentes formas. Sendo assim, o presente capítulo apresentará três diferentes visões sobre o ajuste fiscal: a visão neoclássica, a crítica denominada pragmática, encontrada em BRESSER PEREIRA, e a crítica de cunho keynesiana, desenvolvida principalmente por CARNEIRO (2002) e BELLUZZO (2002)

O intuito aqui não é apresentar toda literatura sobre os ajustes fiscais da economia brasileira, mas ter claro a forma de entendê-los para desvendar as reais preocupações da LRF.

3.1. A visão neoclássica

A idéia fundamental encontrada em GIAMBIAGI é que o descompasso entre as demandas sociais e a capacidade do orçamento em representá-las é a principal fonte dos desajustes fiscais da economia brasileira. Esse desajuste, portanto, pode ter diferentes motivos, dependendo do período em questão, sendo que o autor divide claramente em 4 períodos principais, pós crise da dívida: 1) de 1982 a 1984, 2) segunda metade da década de 1980, 3) de 1990 até 1994, 4) de 1995 até o acordo com o FMI.

“O descompasso entre as demandas sociais e a capacidade do orçamento em representá-las se traduziu, durante anos, no Brasil, em aumento de preços. Com o Plano Real, o excesso de demandas por gasto sobre o valor da receita implicou o aumento da dívida pública, que – sem contar a base monetária – passou de 26% para 31% do PIB entre 1994 e 1996.” (GIAMBIAGI, 2002, p.106).

Com a crise da dívida em 1982, o país se vê frente a um novo contexto, que é a explosão da dívida externa, o esgotamento do modelo de endividamento seguido até então e, principalmente, o crescente pagamento de juros. Para se ajustar a essa nova realidade,

materializada na impossibilidade de assumir novas dívidas, o país adota o chamado ajuste recessivo com a saída exportadora, afim de viabilizar o crescimento econômico juntamente com a arrecadação de divisas para cumprir suas obrigações externas. Era a época dos “megasuperávits” comerciais.

O resultado desse aumento extraordinário das exportações foi a constante desvalorização da moeda e um aumento crescente da dívida interna e da emissão monetária, para conseguir reter os dólares dos exportadores. Esse último aspecto é identificado pelo autor como uma grande fonte de desajuste do período, pois representou uma injeção de moeda na economia sem a contrapartida de recursos fiscais para o governo, o que em última instância pressionava o déficit público.

“Para se contrapor a isso, o governo deveria ter aumentado os impostos e/ou ter reduzido a sua despesa, de modo a obter os recursos necessários para que ele, com isso, pudesse adquirir os dólares a serem remetidos para os credores. Isso, entretanto, não ocorreu.” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p.136).

Para o período posterior, o desajuste fiscal não só se mantém como apresenta uma considerável piora - o déficit operacional passa de 3,2% do PIB, em média, durante 1983/1984, para uma média de 5,9% do PIB, em 1988/1989. A causa dessa piora é apresentada como uma fraqueza política, fruto da redemocratização, que trouxe consigo as demandas sociais reprimidas, além de promover uma constituição que elevou as transferências a Estados e Municípios. Tudo isso frente à uma situação fiscal que já vinha deteriorada do período anterior.

O novo governo democrático de José Sarney foi incapaz de imprimir os ajustes necessários para equilibrar o orçamento público, além de não conseguir aglutinar forças para conter os gastos e aumentar as receitas. Pelo contrário, durante o período houve um incremento dos gastos, materializados na nova constituição, e uma redução das receitas, evidenciada na diminuição da carga tributária, que passa de 25,6% do PIB, durante a primeira metade da década, para 23,6% do PIB na segunda metade.

“Em resumo, a combinação de: a) falta de apoio presidencial e/ou sustentação parlamentar para a aprovação de medidas fiscais mais duras; b) existência de demandas sociais reprimidas, próprias do fim de um regime *de facto* e c) natureza precária do ajuste fiscal implementado durante 1983/1984, explica a tendência ao agravamento do déficit público, na segunda metade dos anos 1980.” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p.141)

A década de 1990 “representou um divisor de águas na história econômica brasileira da segunda metade do século” (GIAMBIAGI, 2002). Isso por conta da abertura econômica e da contestação dos principais pilares do modelo de desenvolvimento baseado na combinação de substituição de importações, protecionismo e forte intervenção do Estado na economia. Esta mudança de paradigma para a economia nacional vem acompanhada de uma atitude mais empenhada em combater os desajustes fiscais, que chegou a produzir, em média, nos cinco primeiros anos de 1990 uma NFSP operacional (ver item 2.1.) igual a zero.

A causa para essa melhora da situação fiscal da economia brasileira pode ser atribuída a três fatores principais: a) efeitos da inflação sobre o valor real da despesa; b) alguns ajustes efetivos do gasto e c) a retomada do crescimento, a partir de 1993, com efeitos favoráveis sobre a receita.

É importante fazer uma análise detalhada sobre esses aspectos que, no primeiro caso, mostra a relação entre inflação e a despesa para a economia brasileira durante o período. A característica peculiar para esse aspecto é a ocorrência de um fenômeno, porém ao contrário. A relação usual encontrada na literatura é que quanto maior a inflação pior será a arrecadação, pois essa tem um espaço de tempo determinado para sua efetivação, que pode ser corroída pelo demora de, por exemplo, 15 dias quando a inflação é alta. É o chamado “efeito Tanzi”³. Porém, para a economia brasileira essa relação não foi tão substancial, devido à sofisticação que adquiriu o sistema de indexação dos tributos, apontada pelo autor em duas formas: a) diminuição do intervalo de recolhimento dos impostos e b) o valor a ser cobrado dos contribuintes não mais na moeda nacional e sim em unidades de referência, cujo valor se modificava de acordo com a inflação. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p.146).

O resultado disso foi a interrupção do “efeito Tanzi” e a utilização da inflação como instrumento para melhorar a situação fiscal. Assim, ao invés de deteriorar as receitas, a inflação foi usada para deteriorar a despesa, através da retenção das despesas na chamada “boca do caixa”. Soma-se a isso um efetivo ajuste fiscal com a redução de certas despesas, como o cancelamento de parte dos benefícios pagos pela previdência social, através da diminuição das fraudes, e a

³ Relação entre a arrecadação tributária e as taxas de inflação desenvolvida pelo economista Vito Tanzi. Como existe uma defasagem entre o fato gerador de um tributo e o momento de sua efetiva arrecadação, quanto maior for a inflação nesse período, menor será a arrecadação real do governo, provocada pela desvalorização da moeda na qual os impostos são pagos (SANDRONI, 1985, p.197).

virtual eliminação de parte das transferências às empresas estatais, conformando o cenário pré Plano Real.

Resumindo o período, a inflação foi utilizada como forma de mascarar o desajuste fiscal da economia brasileira, que ainda é apresentada como o excesso de demandas frente à uma restrição de recursos, produzindo considerável melhora fiscal.

O Plano Real foi construído em cima da melhora fiscal do período anterior. Porém essa melhoria não obteve continuidade com a implementação do Plano, pelo contrário, apresentou significativa piora que teve consequências diretas sobre o endividamento público. Essa piora se explica por dois motivos principais: a) fim da utilização da inflação como forma de melhorar a situação fiscal e b) piora do resultado primário nas diferentes esferas do governo.

O primeiro ponto é o fim da prática que produziu melhora nas contas do governo durante a primeira metade da década de 1990. Com a estabilização, a utilização da inflação como forma de deteriorar as despesas chegou ao fim, o que inevitavelmente levou a uma piora fiscal, pois essa forma de diminuir o déficit não poderia mais ser usada, uma vez que comprometeria todo o esforço do novo Plano. Foi a evidência de que a inflação seria capaz de esconder o déficit “potencial” da economia brasileira.

A piora do resultado primário do governo se deve tanto ao governo central como a Estados e Municípios. Para o governo central é ressaltado o aumento nos gastos com aposentadorias e na rubrica de OCC (Outros Custeios e Capital: que corresponde ao valor das despesas do governo central, excetuados quatro grandes itens: pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais e juros da dívida pública). Enquanto que Estados e Municípios apresentaram, principalmente, aumento nos gastos com funcionalismo e com os inativos. Além disso, estes representaram para o governo central um “engessamento do orçamento”, pois passaram a ter maior participação no gasto público total, a partir da constituição de 1988.

“Depois de 1994, a inflação cedeu drasticamente e, em 1998, praticamente chegou a desaparecer. Os termos daquela inconsistência, porém, não se alteraram substancialmente. Até o Plano Real, a diferença entre as demandas sociais e a disposição da sociedade para ser taxada a) espelhava-se em déficits elevados – até 1989 – cobertos pela receita de senhoriagem; ou b) na primeira metade dos anos 1990, era “escondida” por uma inflação elevada, que permitia “atender” às demandas nominais e, ao mesmo tempo, gerar um resultado fiscal operacional próximo do equilíbrio. Com a estabilização, a continuidade da referida inconsistência gerou como resultado uma tendência ascendente da relação dívida pública/PIB, embora atenuada pelas receitas da desestatização, que permitiram, durante um curto período de tempo, sustentar déficits elevados,

sem que essa relação crescesse na intensidade que caberia esperar se não houvesse privatização” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p.156).

Assim, o desajuste apresentado acima leva a um crescimento extraordinário da dívida pública brasileira, onde, por exemplo, a dívida líquida total do setor público passa de 26% do PIB, no final de 1994, para 38,1%, no final de 1998. Essa foi a principal forma encontrada de acomodar as demandas frente a um orçamento limitado. É importante ressaltar que dentre as principais demandas apontadas pelo autor está a situação primária do governo, enquanto o pagamento de juros é relativizado e descartado como fonte de desajuste. Isso acontece, porque a variação do período 1991/1994 para o período 1995/1998 foi pequena, de uma média de 3,3% do PIB passou para 5,0%, enquanto as NFSP operacionais tiveram uma grande variação, passando de uma média de 0,4% do PIB no primeiro período para 5,2% no segundo. Portanto, o pagamento de juros reais não foi um componente importante para explicação do grande aumento das NFSP, mas sim um excesso de demandas primárias (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p.185, p.159).

A dívida utilizada como forma de ajustar o orçamento às crescentes demandas, própria do período pós Plano Real, é contestada pela crise econômica mundial, que tem seu agravante com as sucessivas desvalorizações dos países do Sudeste asiático e com a moratória russa. Há uma restrição da liquidez internacional a partir de 1998 que, somada à crescente relação dívida/PIB que o Brasil apresentava, resultou em uma grande fuga de capitais, que representou, por exemplo, uma redução de US\$ 30 bilhões das reservas internacionais entre agosto e outubro de 1998 e a desvalorização do Real em 1999. Nesta nova situação da economia mundial, o Brasil sofreu com a impossibilidade de assumir novas dívidas e ainda era apontado como a “bola da vez” para decretar a moratória (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p.182).

“Durante um longo tempo, a existência desse hiato entre a demanda por gasto público e a disponibilidade da sociedade em aceitar ser tributada foi ofuscada ou “driblada” através de expedientes como a inflação – seja financiando o desequilíbrio através do imposto inflacionário ou contribuindo para diminuir o valor real do dispêndio -, o endividamento público ou – por um curto período de tempo – a venda de ativos. Entretanto, com os preços próximos da estabilidade – isto é, sem poder contar com a inflação como até 1994 -, diante da necessidade de conter a expansão da dívida pública e praticamente esgotada a privatização, não restava outra saída que encarar a hora da verdade e implementar um forte ajustamento, o que por sua vez – juntamente com a mudança de regime cambial – permitiria uma queda das taxas de juros, trazendo um duplo benefício para as contas públicas, tanto pela melhoria do resultado primário, como pela queda das despesas financeiras. De certo modo, pode-se dizer que 1999 representou o ano em que a realidade fiscal foi encarada de frente, de forma nua e crua” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p.182. grifo nosso).

Em 1998 o Brasil recorre ao FMI como forma de sair da crise. No acordo se introduz uma nova condição para receber os empréstimos do Fundo, que são as metas de superávits primários como proporção do PIB, sendo 3,1% em 1999, 3,25% em 2000 e 3,35% em 2001. Essa é a forma de encarar a realidade fiscal de frente, como apontou GIAMBIAGI e ALÉM na passagem acima, pois vai à origem dos desajustes fiscais da economia brasileira, que são as contas primárias. Vale ressaltar ainda o Plano de Estabilização Fiscal que acompanhou o empréstimo do Fundo e visava um ajuste das contas primárias do governo, com um aumento de receitas e diminuição das despesas.

Por trás dessas medidas estão duas questões fundamentais: a) a mudança de percepção quanto a questão orçamentária no Brasil e b) a concepção teórica dos juros.

O primeiro ponto trata a mudança de uma “restrição orçamentária fraca” para uma “restrição orçamentária rígida”. Isso significa passar de uma situação onde não há uma restrição orçamentária efetiva, com o déficit sendo reflexo do desajuste entre demandas e receita e influenciando no endividamento público, para uma situação onde se define, a priori, um teto para os déficits frente a uma meta conservadora de receita. Nesse último caso, a despesa fica amarrada a fim de obedecer a meta de déficit e restringir o movimento da relação dívida/PIB. O autor aponta como “restrição orçamentária fraca” para os períodos anteriores ao acordo com o FMI em 1998, e como “restrição orçamentária rígida” aquela adotada apenas a partir de 1999 (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p.176).

O segundo ponto mostra como os ajustes fiscais podem propiciar crescimento econômico. Isso se deve a percepção quanto aos juros, admitindo-se a livre circulação de capitais. A idéia de que para a formação dos juros nas diferentes economias é levado em conta o risco que estas economias apresentam, conduz a atitudes práticas com o intuito de reduzir o risco. Para o caso da economia brasileira, o grande gasto público conjugado com elevado déficit público é uma importante fonte de risco. Assim, a produção de seguidos superávits primários é a melhor forma de diminuir o risco da economia, propiciando uma conseqüente diminuição das taxas de juros e logo uma diminuição da relação dívida/PIB. É o círculo virtuoso de crescimento econômico propiciado pelos ajustes fiscais. Isso fica claro na citação anterior de GIAMBIAGI e ALÉM, quando afirma que o ajuste fiscal implica na queda das taxas de juros e, conseqüentemente, uma “queda das despesas financeiras”.

Em sintonia com o exposto sobre “restrição orçamentária rígida” e o risco da economia brasileira, pode-se entender a exaltação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa é entendida como um avanço, na medida em que define critérios de transparência e responsabilidade na administração das finanças públicas. É uma forma de instaurar na administração pública a idéia de equilíbrio fiscal intertemporal e independente de qualquer vontade política.

Concluindo, podemos afirmar que para GIAMBIAGI a necessidade dos ajustes fiscais se dá pelo excesso de demandas frente a um orçamento restrito. Através do tempo, pós-crise da dívida, esse desequilíbrio se manifestou de diferentes maneiras e encontrou diferentes soluções, porém todas paliativas com efeitos prejudiciais à economia brasileira. Relembrando o já exposto, podemos citar a emissão de moeda sem contrapartida de tributos, a senhoriagem e a adoção de dívidas como forma de sustentar o déficit. Porém, com a crise da economia mundial; a restrição de liquidez internacional que se seguiu; a fuga de capitais; o déficit público elevado e a grande relação dívida/PIB da economia brasileira durante o ano de 1998, não foi possível encontrar outra saída senão “enfrentar de frente” o problema, isto é, reduzir a despesa primária e incorporar novas fontes de receitas. Isso representou passar de uma condição de “restrição orçamentária fraca” para uma “restrição orçamentária rígida”.

Em concordância com o que foi apresentado acima, encontra-se a posição de FRANCO (1999). Esse autor, como um dos principais articuladores do Plano Real, mostra como os déficits fiscais no período pré Plano Real foram responsáveis, em grande parte, pela inflação. Os déficits eram entendidos como o excesso de demandas frente à um orçamento restrito e a inflação como a forma encontrada de solucionar tais desajustes.

“A inflação vai assumindo o papel de fator de ajustamento forçado entre desejos e possibilidades, seja pelo lado da receita, pelo imposto inflacionário, seja pelo lado da despesa, ao erodir o valor real das dotações orçamentárias” (FRANCO, 1999, p.238).

Nesse contexto, os grupos sociais mais prejudicados são apresentados como a “gente pobre com pouco acesso aos mecanismos de indexação e poucos amigos em Brasília” (FRANCO, 1999) que acabam sofrendo mais com a inflação. Por outro lado, os grupos organizados possuem mais poder de barganha para defender o seu quinhão na liberação dos recursos e melhores meios de indexação de sua renda. Assim, o combate ao déficit público e a inflação, que viciou a economia na primeira metade da década de 1990, é colocado como ação prioritária para buscar a justiça social, por mais que seja doloroso o remédio para tal doença.

Com a estabilização monetária em 1994 o déficit público aparece claramente, pois não existe mais o subterfúgio da inflação. A saída para o desajuste entre as demandas e o orçamento restrito não pode ser mais buscada pela emissão monetária, o que comprometeria todo o fundamento do Plano Real. A solução apresentada pelo autor, como já visto anteriormente é “encarar de frente” o problema, isto é, reordenar as contas primárias e combater as vinculações obrigatórias, o que faz com que os “orçamentos já nasçam rígidos e desequilibrados” (FRANCO, 1999, p. 242).

“Depois de 1994, com a estabilização, a presença de um grande desequilíbrio fiscal torna-se indiscutível e avassaladora (...) e vai se firmando a percepção de que a escassez de recursos, ou o descompasso entre desejos (orçamentos) e possibilidade (arrecadação e capacidade de investimento), era a regra, e não a exceção” (FRANCO, 1999, p.242).

O autor deixa claro seu conceito de ajuste fiscal, mesmo que esclarece-lo não signifique clarear a exposição. Para ele, é o: “processo pelo qual se modifica o papel do Estado na economia, ou se altera a relação Estado – Sociedade, ou ainda o modo pelo qual são redefinidos os termos de troca entre estabilização e desenvolvimento” (FRANCO, 1999, p.241). Simplificando, ajuste fiscal parece ser uma redefinição do Estado na economia, retirando-se atribuições e depositando-as na iniciativa privada, tendo a estabilização como fundamento principal. Apesar dessa proposta ampla de redefinição, o ajuste fiscal acaba se restringindo, na prática, a cortes de despesas primárias, aumento de receitas e diminuição das vinculações, como forma de adequar as demandas ao orçamento.

3.2. A visão social liberal

Pode-se denominar a visão que será apresentada, tanto de social liberal como pragmática ou neo-estruturalista. O principal expoente é BRESSER PEREIRA, que apresenta suas contribuições fundamentais no livro “Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil” (1996).

O ponto de partida de análise para entender a economia brasileira do final da década de 1990, que se pode estender tanto para outras economias latino americanas como para alguns países europeus, é identificado na crise da dívida do início da década de 1980. Essa crise tem como consequência principal o grande aumento da dívida externa brasileira, gerando uma obrigação com o pagamento dos juros e um permanente desequilíbrio fiscal.

Isso marcou não só o desequilíbrio das finanças públicas brasileiras, mas também decretou o fim do modo de atuação do Estado e sua forma burocrática que sustentou o crescimento da economia por mais de 30 anos. Em conjunto, esses 3 aspectos (crise fiscal, crise do modo de atuação do Estado e crise de sua forma burocrática) formam a “interpretação da crise do Estado”.

O autor afirma que o problema do Estado brasileiro é que ele se tornou muito grande e fraco, como um elefante debilitado. Isso é decorrência do déficit estrutural, fruto da crise não resolvida da dívida e da falta de um novo modo de intervenção do Estado. A solução para tanto é reformar o Estado, torná-lo menor, porém forte. Neste ponto a interpretação pode se diferenciar da proposta neoliberal, pois seu objetivo não é suprimir a maioria das funções do Estado, mas conseguir retomar a capacidade de atuação do Estado, daí continuar com intervenções em áreas estratégicas e apenas regulador em outras áreas.

Um aspecto fundamental da crise do Estado é o seu desequilíbrio fiscal, que perdurou, ora em maior ora em menor grau, por toda década de 1980. Um de seus fatores é o déficit público, propiciado principalmente pelo crescente pagamento de juros sobre a dívida pública, porém não é o único, pois o desequilíbrio fiscal vai além do orçamento e constitui um quadro de imobilização do Estado. Portanto, soma-se ainda a poupança pública negativa, a dívida interna e externa excessiva, a falta de crédito do Estado e falta de credibilidade do governo.

Com um grande endividamento, o Estado passa a produzir seguidos déficits públicos, incrementando ainda mais o tamanho desse endividamento. A poupança nessas circunstâncias tem a tendência de cair cada vez mais, pois os gastos correntes passam a ter cada vez mais peso. Frente à essas circunstâncias, o crédito para o Estado é afetado, pois o temor dos investidores aumenta com a idéia de uma possível moratória e a credibilidade do governo é posta em dúvida quando este não “mantém a palavra” em suas atitudes. Vale a ressalva de que o motivo fundamental indicado nesse processo para a estagnação da economia é a diminuição da poupança pública, que é o motor para o investimento público.

Decorre daí a proposta de BRESSER PERIRA de ajuste fiscal, que seria a forma encontrada de pagar os juros da dívida pública sem incorrer em acréscimo de novas dívidas, a possibilidade de reduzir o estoque da dívida e, principalmente, retomar a poupança pública. Para o autor, o erro da política econômica dos anos de 1970 não foi o fato de assumir considerável endividamento para manter o modelo desenvolvimentista de crescimento, mas foi a falta de um

ajuste em 1979 quando a dívida começou a comprometer o orçamento público e a poupança pública. A partir de então, a dívida e todo o estrangulamento que a acompanhou tomou proporções enormes, exigindo assim um sacrifício igualmente enorme da economia brasileira. Tal sacrifício se traduz em obter um orçamento equilibrado e até superavitário frente a um pagamento considerável de juros sobre a dívida pública. É, em última instância, aumentar receitas e diminuir despesas.

A poupança pública, nas circunstâncias apresentadas acima, não deve ser uma fonte segura para o ajuste fiscal. Isso acontece, pois na visão social liberal o objetivo da política econômica não é acabar com a função alocadora do Estado, mas é superar a crise que se instalou a partir de 1980 e torná-lo novamente uma das molas propulsoras do desenvolvimento econômico, porém agora mais ágil, menor e mais eficiente. Portanto, a poupança pública deve ser conservada para propiciar o investimento público.

Para o autor, o ajuste fiscal deve ser acompanhado de mais duas medidas para superar a crise do Estado. Uma é a idéia do Estado social-liberal, onde o Estado, em algumas áreas, deixa de ser o articulador para ser coordenador, é a parte liberal do conceito. Porém, esse Estado não larga a exclusividade em questões estratégicas, como na educação e saúde, daí o lado social do conceito. Além disso, é necessária uma reforma ampla da administração pública, criando uma nova administração pública, mais ágil e menos engessada.

Na história recente da economia brasileira é identificada uma série de progressos e retrocessos na busca do ajuste fiscal. Os anos de 1981, 1983 e 1984 são identificados pelo autor como anos em que houve forte ajustamento fiscal e diminuição do déficit público. Porém, esses foram alcançados às custas da poupança pública, comprometendo assim a capacidade de investimento do Estado e a possibilidade de crescimento. No período seguinte, que se inicia em 1985 e marca o início do regime democrático no Brasil, o ajuste fiscal foi sacrificado pelo populismo econômico, que significou um aumento dos gastos sociais e a manutenção do investimento público através do aumento do déficit público. A partir de 1987 o ajuste fiscal é retomado, drasticamente aprofundado em 1990 – 1992 pelas medidas do governo Fernando Collor e consolidado em 1994, como pressuposto para o Plano Real (BRESSER PEREIRA, 1996, p.86,87,88,89, 256). Com o Plano Real se adota no Brasil uma política de atração de capitais externos para financiar o crescimento: é a poupança externa consubstanciada à construção de credibilidade. O resultado disso é a retomada do endividamento público, agravando assim o

déficit público e incrementando a chaga histórica da economia brasileira, que é a dívida pública. Nessas condições, qualquer ajuste fiscal é comprometido pelo aumento da dívida pública, e isso é o que caracteriza o período do Plano Real (BRESSER PEREIRA, 2001, p.159 e 165).

Em síntese, o ajuste fiscal entendido como diminuição de despesa e o aumento de receita do Estado é uma medida importante e necessária para combater o déficit público e, principalmente, a dívida pública. Essa última identificada como a causa fundamental do estrangulamento da economia brasileira, que se inicia a partir de 1980. Sendo assim, o entendimento do autor é que não basta levar adiante um grandioso ajuste fiscal, com enormes cortes de gastos e incremento de receita, deixando de lado a questão do endividamento público, pois é o que acaba deteriorando as contas públicas e comprometendo o crescimento do país.

“... a entrada de dinheiro estrangeiro vai conservar sobrevalorizada a moeda local, a inflação diminuirá e os salários subirão. Usando o crédito fácil, os governos aumentarão os gastos estatais – ou vão corta-los menos do que deveriam. O clássico ciclo populista será reproduzido. O dano vai depender do grau de sobrevalorização da moeda e do tamanho relativo do déficit orçamentário interno. Logo, os projetos, que se imaginava fossem financiar projetos de investimento com uma taxa de retorno superior à taxa de juros sendo paga (apesar do pagamento de grandes prêmios de risco), passam a financiar o consumo. E a dívida vai se acumulando. A crise é apenas uma questão de tempo” (BRESSER PEREIRA, 2001, p.159).

Portanto, a perspectiva prática para a economia é um ajuste fiscal em que corte nos gastos produza, ao mesmo tempo, poupança pública somada a um forte controle do endividamento público, com o intuito de reduzi-lo drasticamente. Dentro dessa lógica, a Lei de Responsabilidade Fiscal é estratégica, pois limita a produção de déficits e a dívida de Estados e Municípios. Mas, como já explicitado, não basta uma solvência de Estado e Municípios, se faz importante ainda o firme controle da dívida pública.

Por fim, é importante esclarecer as principais diferenças entre a teoria social liberal e as outras correntes com quem ela dialoga. Isso é ainda mais necessário quando vemos a saída para crise apontada nos parágrafos acima e identificamos a mesma proposta feita pela corrente neoliberal.

Para a teoria social liberal, o ajuste fiscal se faz necessário para reduzir a dívida pública e recuperar a poupança pública, que financia o investimento do Estado, enquanto que para a teoria neoliberal o ajuste fiscal é necessário para adequar o excesso de demanda frente a um orçamento limitado. O primeiro tem o objetivo de reformar o Estado e torná-lo novamente capaz de intervir na economia de forma eficiente, isto é, contribuindo para o crescimento. O segundo visa diminuir

o Estado ao máximo, pois esse é fonte de má alocação dos recursos e, portanto, de desequilíbrios. Decorrente dessa divergência inicial seguem-se outras diferenças importantes, como na política cambial e na política monetária, que influi na taxa de juros.

Porém, essas divergências acima apontadas não escondem uma convergência que acaba influenciando, de algum modo, nas opções de política econômica, como no caso dos fatores de ajuste e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nas palavras de BRESSER PEREIRA:

“A principal diferença com relação à interpretação nacional-desenvolvimentista reside no fato de que esta interpretação afirma que as causas do subdesenvolvimento são “estruturais” e estão diretamente relacionadas ao imperialismo, enquanto a abordagem social-liberal assume que elas são, até certo ponto, “estratégicas” e suas origens são principalmente domésticas. Não havendo necessidade de uma mudança estrutural profunda – o estatismo, por exemplo – para que o desenvolvimento seja retomado” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.51).

Concluindo:

“Para a interpretação da crise do Estado, o subdesenvolvimento não tem um caráter fatalista, nem pode ser explicado essencialmente pela exploração imperialista. Pode, portanto, ser superado desde que corretas estratégias domésticas sejam adotadas, particularmente, desde que um Estado fiscalmente sadio se alie com o setor privado e juntos definam uma estratégia de desenvolvimento” (BRESSER PEREIRA, p.52).

Assim, tanto o endividamento como sua solução devem ser tratados internamente, como questões domésticas. O ajuste fiscal é encarado como um ajuste interno para um problema interno, justificando assim o sacrifício que for necessário, uma vez que foi uma determinação interna.

3.3. Visão Keynesiana

Nesta seção será identificada a posição dos autores brasileiros, de tradição keynesiana, sobre os ajustes fiscais da economia brasileira, ressaltando-se ao final o ajuste fiscal de 1998 que propiciou o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De início deve-se esclarecer a orientação metodológica desses autores, que se distanciam das posições apresentadas anteriormente. O ponto de partida é a interação entre a conjuntura internacional e as respostas das políticas domésticas a essa conjuntura. Sendo assim, não se deve

partir da análise da situação da economia brasileira, mas de um entendimento da situação mundial para daí ver a articulação interna da economia brasileira. A apresentação dessa parte será dividida em três momentos: visão da situação mundial, a economia brasileira na década de 1980 e a economia brasileira na década de 1990, tratando nesse último ponto a política de abertura comercial e estabilização monetária.

Segundo CARNEIRO a orientação metodológica é a seguinte:

“realça a importância da combinação dos fatores internacionais e domésticos na determinação do dinamismo do capitalismo brasileiro, isto é, só é possível explicar as distintas performances desse capitalismo em diferentes períodos históricos pelo exame das articulações concretas entre as dimensões interna e externa do desenvolvimento. Mais exatamente, são as conjunturas históricas específicas que determinam a hierarquia dos fatores externos e internos como elementos de obstáculo ou estímulo ao crescimento” (CARNEIRO, 2002, p.28).

No plano externo o importante a se ressaltar é a política do dólar forte que os EUA impôs a economia mundial a partir de meados da década de 1970. Essa política é entendida como uma ação imperial para retomar a hegemonia, ameaçada principalmente pelo Japão. Sua principal consequência é incrementar a globalização financeira já em curso na economia mundial.

Com o fim do padrão ouro decretado unilateralmente pelos EUA a partir de 1973, o dólar passa a ser a moeda responsável pelas transações mundiais. Essa característica possibilitou aos EUA lançarem mão de uma política que interferisse na economia mundial como um todo em favor de suas necessidades. Uma vertente que deixa isso claro é a forte política monetária restritiva, que passa a vigorar a partir de 1979 e resulta na grande elevação das taxas de juros internacionais, principalmente a americana. O resultado disso foi a reversão dos fluxos internacionais de capitais para dentro da economia americana, que passou de exportador líquido para principal receptor mundial. Além disso, esse fluxo intenso de capitais passou a financiar o consumo americano e as políticas restritivas impuseram uma importante modernização da indústria norte americana, impondo novos ritmos de produtividade do trabalho.

“Tudo isso pode parecer estranho. Mas a verdade é que hoje presenciamos a seguinte situação: os EUA apresentam um déficit fiscal de natureza estrutural cuja incompressibilidade decorre da própria política financeira e da política armamentista, ambas agressivas e imperiais. O comportamento financeiro do déficit é crescente graças à mera rolagem da dívida pública americana, que alcançou em maio de 1985 cerca de 1 trilhão e 800 bilhões de dólares, cifra correspondente à cerca de 80% da circulação monetária total no mercado interbancário internacional. Esta dívida é o único instrumento que os EUA tem para realizar uma captação forçada da liquidez internacional e para canalizar o movimento do capital bancário japonês e europeu para o mercado americano. Por outro lado é um instrumento de aplicação seguro e de

alta rentabilidade para o excesso de recursos financeiros dos principais rentistas à escala mundial. Assim, apesar das críticas ao déficit americano, este tornou-se na prática o único elemento de estabilização temporário do mercado monetário e de crédito internacional. O preço desta estabilidade tem sido a submissão dos demais países à diplomacia do dólar e o ajustamento progressivo de suas políticas econômicas ao desiderato do *equilíbrio global do sistema*” (TAVARES, 1987, p.27).

O fim do padrão ouro significou o fim do lastro para o dólar. Este, então, pode variar independentemente da quantidade de ouro que possui, respondendo apenas as vontades do FED. Além disso, a paridade com as outras moedas pode igualmente variar dependendo apenas das políticas monetárias norte americanas. Essa falta de lastro pode, em última instância, incentivar de forma prejudicial o rentismo em detrimento do investimento produtivo.

“Entre 1979 e 1989, o banco central americano força uma flutuação da taxa de juros do teto de 20% (servindo de *umbrella* para os rentistas de toso os países) para um piso de 4,5%, propiciando movimentos especulativos espasmódicos em todos os mercados financeiros relevantes – em função das tentativas de defesa contra perdas patrimoniais e da busca por novas fontes de ganho especulativo – sem que contudo ocorressem “fugas” do dólar, antes pelo contrário” (TAVARES, 1997, p.63).

Em concordância com CHESNAIS, apresentado no segundo capítulo dessa monografia, TAVARES ressalta a globalização financeira como predominante na economia mundial a partir dos anos de 1970. Os pontos citados acima são característicos dessa nova fase – o dólar forte, fim do lastro ouro, a política do endividamento e o rentismo. A consequência é a mesma já relatada, que TAVARES classifica como a “ditadura do capital financeiro”. Essa ditadura significa a pouca liberdade dos Estados nacionais frente aos movimentos especulativos e frente às necessidades da política imperial dos EUA. Soma-se, ainda, para os demais países, um aumento da fragilidade financeira, representada na necessidade de esterilizar recursos fiscais através da emissão de dívida pública para lastrear os movimentos dos mercados monetários e cambiais. O resultado é um cenário de maior mobilidade de capitais e uma restrição das políticas estatais, excetuando a potência hegemônica.

“O equilíbrio macroeconômico da economia mundial, dada a dolarização generalizada do sistema de crédito, obriga a maioria dos países a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e a obter superávits comerciais crescentes para compensar a situação deficitária global da potência hegemônica. Estas políticas, por sua vez, esterilizam o potencial de crescimento endógeno das economias nacionais e convertem os déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação econômica de corte keynesiano” (TAVARES, 1987, p.36).

Para a economia brasileira, a política do dólar forte adotada pelos EUA em fins dos anos 1970 teve grandes repercussões, dentre as quais cabe destacar a elevação da carga de juros e a restrição da liquidez internacional. Soma-se a isso um desequilíbrio das contas públicas resultante da política anticíclica progressiva e se obtém o panorama que prevaleceu durante a década de 1980. A tônica desse período foi a transferência de recursos reais para o exterior, e é a partir dessa tônica que se deve interpretar a economia brasileira no período.

O grande endividamento externo do Estado brasileiro como um todo força a administração pública a tentar conseguir os dólares necessários para a cobertura dos juros, frente a uma situação de restrição dos empréstimos internacionais para a rolagem da dívida. É o período do chamado ajuste recessivo da economia brasileira, onde o setor privilegiado é o drive exportador.

No período de 1981 a 1984 o que se observa com as contas do governo é uma erosão da carga tributária, causada pela recessão da economia, do efeito tanzi sobre a arrecadação e os privilégios distribuídos para o drive exportador; enquanto a receita é fortemente incrementada às custas da despesa do setor público e do investimento.

“a inflação e a nova orientação do crescimento somadas ao aumento da carga de juros continuavam erodindo a carga tributária bruta e líquida. Dessa forma, a continuidade da redução do déficit público passa a exigir a redução dos gastos públicos para patamar baixíssimo, incluindo a realização de novos cortes, incompatíveis com as necessidades mínimas do crescimento econômico” (CARNEIRO, 2002, p.186. grifo nosso).

Na citação acima fica claro o papel do Estado e a importância de sua intervenção para a economia brasileira, segundo a posição keynesiana. A recessão do período é atribuída, em grande parte, à falta do gasto do governo, que, como sustenta a teoria keynesiana já demonstrada no capítulo 2 dessa monografia, é capaz de influir positivamente na demanda, propiciando o crescimento econômico. Além disso, se verifica uma relação importante entre o setor privado e o setor público, quando se afirma que a iniciativa do primeiro foi ligada diretamente a intervenção do segundo.

Para o período posterior, de 1984 a 1989, se verifica um relaxamento do ajuste imposto no período anterior. Isso significou, principalmente, uma recuperação das despesas correntes, da despesa de custeio e dos investimentos. Ao mesmo tempo se verifica uma diminuição do superávit primário e um aumento do déficit operacional, que significou o descontrole explícito

das finanças públicas. As empresas estatais foram cúmplices nesse processo, na medida em que exigiram uma maior transferência de capital para conseguirem se viabilizar.

“dada a restrição financeira sobre o setor público, oriundo do estoque de dívidas, tudo indica que nos anos 1980 foram tentados 2 padrões de ajustamento inconsistentes. Na primeira metade da década, a obtenção de um superávit insustentável, acompanhado da perda de receita e fundado no corte dos investimentos, e, na segunda, a recuperação de gastos ativos, em especial dos gastos correntes, excessivamente liberal não contribuíram para amenizar as dificuldades de financiamento do setor público. Além disso, o Tesouro foi obrigado a arcar com o ônus crescente dos desequilíbrios das empresas estatais, que se torna fator adicional de constrangimento aos gastos públicos” (CARNEIRO, 2002, P.199).

Em síntese, os anos de 1980 foram caracterizados pelos ajustes impostos a economia brasileira, fruto do aumento do endividamento público, do aumento dos juros e da restrição de liquidez internacional. Frente a isso o governo diminui seus gastos, bem como as possibilidades de intervenção na demanda. Os capitais privados, por outro lado, tomam posições defensivas e encurtam seu horizonte temporal, influenciando na recessão. A forma adotada de financiar a economia passa, então, a ser de curtíssimo prazo e com grande mobilidade de capitais.

A década de 1990 marca a retomada do fluxo internacional de capitais, a abertura comercial e financeira da economia brasileira e a estabilidade monetária a partir de 1994. Isso representou uma nova inserção do Brasil na economia mundial, isto é, uma inserção sobre novas bases.

A estrutura industrial foi fortemente influenciada pela abertura comercial, apresentando ao final do período uma configuração totalmente distinta daquela que iniciou o período. O que se deve ressaltar é a regressão industrial que ocorreu, apontada pelos autores como um retrocesso. Isso significou reverter o processo de diversificação que imperou em vários setores da indústria até 1980, inclusive para a produção intensiva em capital e tecnologia. Com a abertura comercial, segue a diversificação na produção intensiva em mão de obra e recursos naturais, a chamada indústria tradicional, enquanto os setores mais dinâmicos (capital e tecnologia) apresentam uma especialização em algumas áreas, ao passo que outras são oferecidas pelo mercado mundial.

“Essa especialização, cujo significado maior foi a perda de densidade produtiva nos setores responsáveis pela reprodução do capital, marca um antagonismo claro com o processo histórico de crescimento da economia brasileira cuja trajetória, até os anos 1980, havia sido a diversificação e a redução da dependência de importações, incluindo os setores de meios de produção. Significa também que o crescimento da economia nacional passa a depender mais fortemente das importações e, portanto, da qualidade de sua inserção externa” (CARNEIRO, 2002, p.316).

Com a retomada do fluxo de capitais internacionais foi possível à economia brasileira promover a estabilidade monetária. Isso aconteceu sob a forma da âncora cambial, que significa a recuperação da confiança na moeda nacional pela garantia de seu valor externo. A política econômica que se seguiu desde então privilegiou essa posição e apostou no influxo permanente de capitais, que serviu tanto para compensar o déficit em transações correntes como para formar as reservas internacionais.

“É preciso ter presente a natureza do *novo* financiamento externo que amparou o Plano Real. Os países da periferia, o Brasil inclusive, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida, foram literalmente capturados pelo processo de globalização, executando seus programas de estabilização de acordo com as normas dos mercados financeiros liberalizados. A regra básica das estabilizações com abertura financeira é a da criação de uma oferta de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral da globalização” (BELLUZZO, 2002, p.366).

Essa forma de relação com a economia mundial é caracterizada pelos autores como uma forma liberal de inserção, pois aceitá-se que com a abertura comercial e financeira, tanto a estrutura produtiva, a produtividade do trabalho e a taxa de juros, poderiam convergir para os níveis internacionais. Assim, mais adiante, com as taxas de juros menores, a indústria seria incentivada e a dívida controlada, ou até mesmo reduzida.

Por outro lado, a crítica a inserção liberal afirma que as taxas de juros e câmbio respondem a uma determinação sistêmica, onde a moeda brasileira é tida como uma moeda fraca, facilmente influenciada pelas variações das moedas fortes, como o dólar e Euro. Portanto, nesse ponto de vista, as taxas de juros não podem convergir para as taxas de juros internacionais, e adotar a postura contrária só produz a debilidade da economia brasileira.

Essa debilidade se traduz no desequilíbrio financeiro do Estado, que passa de uma situação favorável pré-Plano Real para uma situação de endividamento nunca antes vista. As taxas de juros elevadas conjugadas com a âncora cambial produziram um déficit operacional das contas públicas crescentes, onde a parte financeira é a explicação principal. O outro componente do déficit, que são as contas primárias, apresenta dois movimentos: até 1998 incrementa o déficit através do déficit primário e depois de 1999 apresenta um constante superávit primário, compensando assim, em parte, os gastos com juros da dívida pública.

“Do ponto de vista da demanda agregada, as autoridades econômicas abstiveram-se de realizar uma política contracionista no período de 1994 – 1998, ou seja, o crescimento da carga de juros não foi compensado pela elevação do superávit primário, implicando o aumento proporcional do déficit operacional. Essa preservação do déficit operacional e o seu financiamento pela emissão de dívida pública, todavia, não tiveram impacto expansionista sobre a demanda efetiva, pois não se materializaram em poder de compra, mas em aumento da riqueza financeira privada. Após 1999, com a deterioração do financiamento externo e flutuação do câmbio, a política fiscal adquire um caráter contracionista via realização de superávits primários para compensar a carga de juros” (CARNEIRO, 2002, p.389).

Fica claro na passagem acima a natureza do ajuste fiscal no período do Plano Real, que não difere da década anterior, quando a recessão é atribuída a falta de gasto do governo. Agora, o ajuste fiscal é produzido pelo refluxo de capitais que atingiu a economia brasileira a partir de 1998, sendo necessários os superávits fiscais para o cumprimento da obrigação com os juros da dívida. Nesse aspecto, a política fiscal adquire um caráter contracionista. E é sob esse ponto de vista que se entende a Lei de Responsabilidade Fiscal implementada na economia brasileira a partir de 2000.

3.4. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, é mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sua aprovação foi fácil no congresso brasileiro, sendo aprovada com a grande maioria (385 a favor e 86 contra).

Tanto no discurso de sanção da Lei como em diversas outras apresentações sobre o tema, a necessidade de uma disciplina fiscal para a economia brasileira sempre foi ressaltada. Isso acontece por dois motivos fundamentais: 1) controlar os gastos frente a um orçamento limitado e 2) demonstrar aos investidores o compromisso da economia brasileira com o equilíbrio fiscal. Como já vimos anteriormente, essas posições estão contempladas na literatura econômica através da análise neoclássica, representada no Brasil por autores como GIAMBIAGI e FRANCO.

Resumidamente os principais objetivos da LRF são: prevenir déficits imoderados e reiterados, limitar a dívida pública a níveis prudentes, preservar o patrimônio líquido, limitar o gasto público continuado, estabelecer uma administração prudente dos riscos fiscais e oferecer amplo acesso das informações sobre as contas públicas à sociedade. Isso aplicado a todas as esferas de governo.

“Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 1999, p.1)

Por outro lado, existem outras formas de entender a LRF, que foram contempladas em autores de orientação keynesiana. Esses, por sua vez, demonstram como os ajustes fiscais da economia brasileira, incluído aí o ajuste de 1998 e a LRF, tem o intuito de restringir o gasto do governo para cumprir suas obrigações com os juros da dívida pública. Nesse sentido, os dispositivos da LRF são vistos, unicamente, como meios de gerar receitas e diminuir despesas, sempre. Para o caso dos municípios, significa gerar receita frente à concentração de recursos na União.

Assim, alguns dispositivos que valem ser ressaltados são: impossibilidade de renúncia de receita, aumento de despesa somente com aumento de receita, limitação das operações de crédito, limite com pessoal e as metas fiscais para todas as esferas de governo.

CAPÍTULO 4 – OS EFEITOS DA LRF SOBRE AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA

Passados mais de cinco anos da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os efeitos sobre as finanças públicas ainda não estão claros. Poucos são os trabalhos de análises empíricas que apontam o caminho que se está seguindo. Mais escassa é a pesquisa sobre a realidade catarinense, que está vivendo sob os efeitos da nova lei.

Sendo assim, a proposta do presente capítulo é utilizar os dados produzidos pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), publicados na internet a partir de 2003 sob o título de “Indicadores Municipais”, para verificar as mudanças das finanças públicas dos municípios de Santa Catarina. O foco principal será a implicação da LRF para as finanças públicas municipais de Santa Catarina.

4.1. Metodologia

A unidade de análise das finanças públicas municipais será por estrato populacional. Isso é uma forma de simplificar a pesquisa, pois pode-se trabalhar com um número reduzido de observações que representarão o conjunto. Não será necessário tirar conclusões das finanças de todos os 293 municípios, para tanto bastarão os dados do estrato, que representará os municípios incluídos nele. Isso se faz ainda mais necessário quando a proposta da pesquisa está em verificar os efeitos da LRF sobre as finanças públicas de Santa Catarina, pois possibilita identificar tendências dos diferentes estratos que representam diferentes municípios.

A proposta de estratificação obedece à realidade catarinense, composta em sua grande maioria de pequenos e médios municípios. Não seria de grande utilidade para a presente pesquisa uma estratificação que possua parcela importante situada acima dos 500 mil habitantes, por exemplo. Sendo assim a estratificação adotada será: 1) até 5 mil habitantes, 2) de 5.001 até 10 mil habitantes, 3) de 10.001 até 20 mil habitantes, 4) de 20.001 até 50 mil, 5) de 50.001 até 100 mil e 6) mais de 100 mil habitantes.⁴

⁴ Para outra proposta de estratificação, utilizada para análise das finanças pública municipais de todo Brasil, ver PERFIL E EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS 1998-2003 da Secretaria do Tesouro Nacional.

O resultado dessa estratificação foi a seguinte composição: 106 municípios para o primeiro estrato, 76 para o segundo, 61 para o terceiro, 31 para o quarto, 9 para o quinto e 10 para o sexto. É de se notar que acima dos 300 mil habitantes aparecem apenas 2 municípios e acima de 500 mil nenhum.

A escolha de utilizar o dados do TCE/SC publicados na internet apresenta pontos positivos e negativos quando comparados a outras fontes de dados, como é o caso da Secretária do Tesouro Nacional (STN). O negativo é que sua série histórica vai de 1998 a 2002, enquanto da STN pode-se conseguir a partir de 1989. No entanto, a qualidade dos dados e a extensão dos mesmos favorecem o TCE/SC. Isso acontece, pois a STN trabalha com os dados enviados pelos próprios municípios, sem passar por nenhuma confirmação posterior, o que acarreta em algumas lacunas nas rubricas. Além disso, há uma grande falta de municípios, compondo, por exemplo, no período de 1994 a 2002 a possibilidade de verificação de 200 municípios dos 293 que possui o Estado de Santa Catarina. Por outro lado, o TCE/SC trabalha com os dados de todos os municípios já julgados pelos técnicos do Tribunal e apreciados em plenária dos conselheiros, constituindo ao final dados mais claramente tabelados.

Outra escolha que vale ressaltar é a decomposição das finanças públicas nos principais elementos do orçamento público municipal. Dentro da receita orçamentária encontramos a receita própria, a receita de transferências e as operações de crédito; na despesa orçamentária verificaremos a despesa corrente, a despesa com pessoal e a despesa de capital. E por fim será verificada a execução orçamentária dos municípios catarinenses, uma vez que o principal objetivo da LRF é o equilíbrio orçamentário.

4.2. Análise da Receita Pública

Com o intuito de identificar possíveis efeitos da LRF sobre a receita pública no período de 1998 a 2002 será feita uma decomposição nas principais rubricas, sendo: a receita própria, as transferências correntes e operações de crédito. Isso se justifica, para as duas primeiras rubricas, pela grande importância na composição da receita orçamentária de todos os municípios, sendo que, em conjunto, representam quase a totalidade da receita orçamentária. Para a terceira rubrica, a explicação é encontrada na própria LRF, que tem como um dos fundamentos limitar o endividamento público.

4.2.1. Receita Própria

É considerado receita própria o somatório das receitas de IPTU, ISS, ITBI, taxas, contribuições de melhoria, receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, outras receitas correntes, alienação de bens, amortização de empréstimos e outras receitas de capital. Significa a receita gerada do município que independe de qualquer outro ente da federação e mostra a autonomia dos municípios quanto às transferências da União e Estados.

Os artigos da LRF que causam efeitos sobre as receitas próprias são, principalmente: Art. 1º, que define o conceito de responsabilidade na gestão fiscal como o equilíbrio das contas públicas, isto é, receita orçamentária igual a despesa orçamentária; e Art. 14, que associa a renúncia de receita a medidas de compensação feitas por aumentos de receitas, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Essa regulamentação traz mudanças na percepção do administrador público, que acaba tendo que alcançar o equilíbrio orçamentário, com efeitos diretos sobre as receitas próprias.

“ a LRF institui diversos instrumentos de incentivo à obtenção da receita própria pelo município. Em primeiro lugar, obriga cada prefeitura a instituir e efetuar previsão de arrecadação de todos os impostos de sua competência. O descumprimento também acarreta o bloqueio das transferências voluntárias. Em segundo lugar, ao estabelecer tetos de despesas com pessoal na forma de percentuais da Receita Corrente Líquida, a LRF induz municípios próximos do teto a aumentarem suas receitas próprias” (BENDLIN, p.81).

Tabela 1 – Evolução da Receita Própria em porcentagem da Receita Orçamentária

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002	variação
Até 5.000	6,55%	8,37%	6,44%	6,48%	6,61%	0,86
De 5.001 até 10.000	13,34%	15,66%	14,28%	14,50%	14,37%	7,66
De 10.001 a 20.000	14,14%	15,69%	14,89%	15,29%	15,45%	9,24
De 20.001 a 50.000	25,41%	25,72%	25,37%	23,90%	25,50%	0,36
De 50.001 a 100.000	33,90%	31,55%	31,22%	31,83%	32,45%	-4,29
Mais de 100.000	40,12%	40,39%	37,66%	35,75%	36,65%	-8,64
Todos os Municípios	27,30%	27,85%	26,28%	25,32%	25,94%	-4,98

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005

Primeiro ponto a ressaltar é a participação da receita própria sobre a receita orçamentária de cada estrato populacional. O que se observa é a participação da receita própria proporcional ao tamanho do estrato populacional: assim quanto maior a população maior é a receita própria. A razão disso pode ser encontrada no conceito de receita própria, que envolve tributos que estão

diretamente ligados às atividades econômicas e ao poder aquisitivo da população do município, como por exemplo, o ISS e o IPTU. E como os municípios de maior porte são, geralmente, os mais ricos e com maior atividade, sua alta porcentagem de receita própria pode ser explicada.

A evolução da participação da receita própria sobre a receita orçamentária apresenta diferenças em cada estrato. Pode-se apresentar duas características principais, divididas nos estratos médio/grande e pequeno/médio, sendo o primeiro com a população superior a 50 mil habitantes e o segundo com população inferior a 50 mil habitantes. Para o pequeno/médio observa-se uma considerável elevação no ano de 1999 seguida por uma queda e uma tendência de elevação a partir do ano de 2000. Essa evolução pode ser explicada por um aumento do esforço de arrecadação própria dos municípios onde há uma grande dependência das transferências da união e do estado, o que força a um maior esforço de arrecadação própria a fim de cumprir suas obrigações independentemente. Desprende-se daí que a LRF teve influência positiva sobre as receitas próprias desses municípios.

Para o estrato médio/grande não houve incremento da participação da receita própria sobre a receita orçamentária, pelo contrário, a predominância foi de diminuição da participação. Isso pode ser entendido como uma incapacidade de aumentar um esforço que já é grande e resultante de uma eficiência construída ao longo do tempo, devido ao porte e importância dos municípios situados nesses estratos. Pode-se ressaltar a queda continuada a partir de 1998, que é levemente revertida em 2002.

Por outro lado, levando-se em conta o crescimento do PIB da economia brasileira pode-se comparar o crescimento da arrecadação própria proporcionalmente ao crescimento da economia.

Tabela 2 – Receita Própria em porcentagem do PIB nacional

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002	variação
Até 5.000	0,0014246	0,001913	0,0014744	0,0016054	0,0016098	13,00
De 5.001 até 10.000	0,0030292	0,0036449	0,0033926	0,0036667	0,0036438	20,29
De 10.001 a 20.000	0,0041982	0,0049971	0,0048717	0,0053257	0,0053811	28,18
De 20.001 a 50.000	0,0081969	0,0090344	0,0092975	0,0091234	0,009874	20,46
De 50.001 a 100.000	0,00749	0,0069643	0,0071433	0,0079708	0,0082439	10,07
Mais de 100.000	0,0335692	0,0357113	0,0341262	0,0335762	0,0335485	-0,06

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Neste caso verifica-se um crescimento quase incessante da arrecadação própria. Significa que esta tem sempre crescido mais que o crescimento da economia. Por exemplo, no caso do estrato com municípios com mais de 5.000 habitantes, onde na tabela 1 observa-se uma variação de menos de 1% de 1998 a 2002, pode-se verificar uma variação de 13% no mesmo período na

tabela 2. Vale ressaltar também a grande evolução da arrecadação própria dos municípios do estrato pequeno/médio, que reforça a idéia da busca pela autonomia financeira através da arrecadação própria.

Tabela 3 – Receita Própria antes e depois da LRF em porcentagem do PIB nacional

Estrato	98/99	2001/2002	variação
Até 5.000	0,001669	0,001608	-3,6673547
De 5.001 até 10.000	0,003337	0,003655	9,5358012
De 10.001 a 20.000	0,004598	0,005353	16,438859
De 20.001 a 50.000	0,008616	0,009499	10,248736
De 50.001 a 100.000	0,007227	0,008107	12,178791
Mais de 100.000	0,03464	0,033562	-3,1117903

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Comparando a média da receita própria como participação do PIB nacional dos anos anteriores a LRF com a média dos anos posteriores a LRF obtemos um quadro positivo quanto à evolução do esforço de arrecadação própria dos municípios catarinenses. Isso significa que a LRF pode ser considerada um dos fatores que levou ao maior esforço da administração pública municipal em conseguir recursos próprios, depois do ano de 2000.

É necessário ainda fazer uma ressalva quanto a elevação da arrecadação que ocorreu durante o ano de 1999, que pode-se entender como conseqüência direta do maior esforço que a administração pública como um todo foi obrigada a efetuar para se adequar aos superávits primários, impostos a economia brasileira a partir daquele ano com o acordo do FMI. Além disso, deve-se lembrar também que em 1999 houve a desvalorização cambial que pode ser outra fonte de influência sobre a arrecadação que ocorreu em 1999.

Tabela 4 – Receita Própria em Valores Atualizados

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002
Até 5.000	25.961.478,87	33.680.144,33	25.726.994,48	27.522.365,78	29.489.792,24
De 5.001 até 10.000	55.204.465,82	64.170.509,32	59.195.889,71	62.859.704,83	64.551.985,71
De 10.001 a 20.000	76.507.799,97	87.977.128,59	85.004.729,47	91.302.054,13	95.060.799,42
De 20.001 a 50.000	149.381.435,88	159.058.399,77	162.227.716,74	156.407.469,93	172.803.719,48
De 50.001 a 100.000	136.498.790,00	122.612.260,94	124.640.473,73	136.647.980,89	144.814.119,81
mais de 100.000	611.766.363,51	628.725.734,16	595.454.799,76	575.616.845,96	588.584.916,85
Todos municípios	1.055.320.334,05	1.096.224.177,11	1.052.250.603,88	1.050.356.421,53	1.095.305.333,52

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

A tabela acima, com os dados atualizados para 01/01/2004⁵, confirma a tendência sobre a receita própria evidenciada até então. Demonstra a evolução positiva para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes a partir do ano de 2000. Para o estrato com população entre 50 mil e 100 mil habitantes pode-se observar uma acentuada queda em 1999, que se mantém em 2000 e é revertida em 2001 para chegar no mesmo valor de 1998. Assim, apresenta uma elevação a partir de 2000, como nos municípios de população inferior. Para o estrato com mais de 100 mil habitantes o que ocorre é uma tendência a queda a partir de 1999 que é revertida em 2002 com uma elevação que não retoma o pico de 1999, o que reforça o já exposto sobre os limites para a expansão da arrecadação feita pelos municípios maiores.

4.2.2. Transferências Correntes

Outra componente importante da receita orçamentária dos municípios são as transferências correntes. Estas constituem valor dos recursos recebidos de outros entes de direito público ou privado, independente de contraprestação direta de bens e serviços, onde as principais rubricas são o ICMS e FPM. O primeiro é de responsabilidade estadual enquanto o segundo constitui repasse de parte da arrecadação do Governo Federal.

Tabela 5 – Evolução das Transferências Correntes em porcentagem da Receita Orçamentária

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002	variação
Até 5.000	87,60	88,77	90,10	89,99	86,03	-1,8
De 5.001 até 10.000	81,84	82,20	81,68	82,98	79,00	-3,47
De 10.001 a 20.000	81,46	81,88	81,68	82,19	78,70	-3,39
De 20.001 a 50.000	72,42	72,69	73,11	74,7	70,37	-2,83
De 50.001 a 100.000	64,09	67,44	67,05	66,44	61,63	-3,83
Mais de 100.000	55,15	55,88	58,41	60,61	57,18	3,69
Todos os Municípios	68,57	69,46	70,51	71,88	68,13	-0,64

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Diferentemente da receita própria, as transferências correntes respondem negativamente ao tamanho populacional do estrato, isto é, quanto menor a população do município maior serão as transferências correntes. Isso se explica pela atividade econômica, que se pode associar ao tamanho populacional dos municípios, onde municípios maiores possuem uma maior atividade

⁵ Dados deflacionados para 01/01/2004 pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina baseados no índice IGP-DI. Para verificar a metodologia de cálculo acessar: http://www.tce.sc.gov.br/site/servicos/indicadores/main_files/metodologia.doc

econômica e, conseqüentemente, uma menor participação das transferências na receita orçamentária, uma vez que possuem formas de receita mais variadas. Assim, pode-se entender a participação das transferências de 86,03% da receita orçamentária em 2002 para os municípios de até 5 mil habitantes, ao mesmo tempo em que os municípios de mais de 100 mil habitantes possuem uma participação de 57,18%.

A evolução das transferências tem variação negativa entre os anos de 2001 e 2002. Daí se entende o enorme esforço de arrecadação própria exercido pelos estratos menores, como se viu nas tabelas anteriores. É uma forma de se assegurar contra qualquer sobressalto, a fim de cumprir independentemente suas obrigações de metas fiscais. A correlação entre os dados das transferências correntes e da receita própria colabora com essa conclusão, sendo o resultado para todos os estratos uma correlação negativa

4.2.3 Operações de crédito

As operações de crédito são outra parte importante constitutiva da receita orçamentária. Pode-se entender o seu controle como um dos pilares da LRF, uma vez que as operações de crédito estão intimamente ligadas ao endividamento. As operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de títulos, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com uso de derivativos financeiros. No caso dos municípios destacam-se: as contratações de empréstimos, para investimentos e rolagem de dívidas, sendo esse último com o Governo Federal através do Banco do Brasil.

Há alguns artigos da LRF que influem diretamente nas operações de crédito, destacando-se: o artigo 5º, onde afirma que “é vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada”, e o artigo 12º, onde estabelece que “o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”.

Tabela 6 – Evolução das Operações de Crédito em valores atualizados⁶

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002
Até 5.000	3.520.411,86	1.345.519,84	2.071.518,04	928.549,99	4.282.614,53
De 5.001 até 10.000	3.652.216,27	2.726.521,56	2.403.621,51	1.200.124,89	3.640.646,10
De 10.001 a 20.000	4.941.350,64	1.884.746,12	4.189.528,54	1.740.948,48	5.245.183,42
De 20.001 a 50.000	2.334.201,15	2.908.403,63	3.001.768,91	901.184,50	2.781.543,39
De 50.001 a 100.000	806.936,90	1.056.278,16	3.216.150,64	1.190.166,40	2.895.528,64
Mais de 100.000	38.362.361,60	40.882.203,39	30.844.971,99	21.307.560,76	20.034.380,67
Todos municípios	53.617.478,43	50.803.672,70	45.727.559,63	27.268.535,01	38.879.896,75

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Observa-se na tabela acima, para a maioria dos estratos populacionais, um movimento errático quanto a assunção das operações de crédito. Pode-se explicar tal movimento por conta dos valores relativamente baixos que a maioria dos municípios arrecada, o que promove uma grande variação de um ano para o outro.

O ponto a ser destacado é para o caso do estrato com mais de 100 mil habitantes, pois o mesmo apresenta um quadro mais estável, uma vez que tanto a participação no total das operações de crédito como os valores absolutos desse estrato apresentam números elevados, o que nos indica a maior importância a fim de observar a efetividade da LRF. Nesse estrato, quanto aos valores absolutos, podemos verificar uma consistente variação negativa a partir de 2000, a qual praticamente se manteve em 2002.

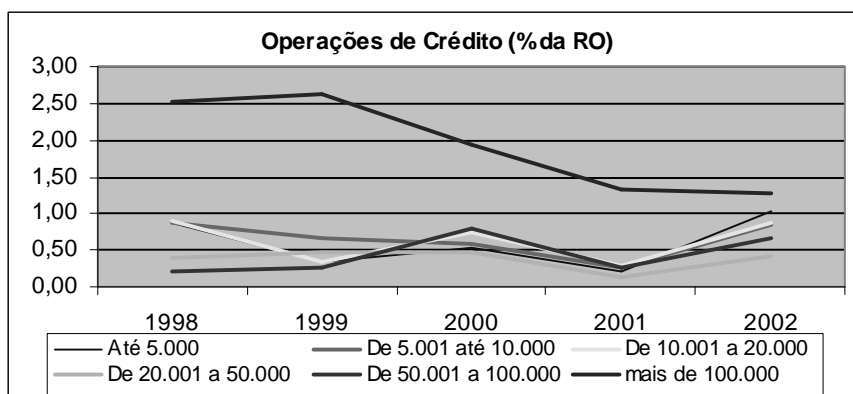


Figura 1 – Evolução das Operações de Crédito em porcentagem da Receita Orçamentária

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005

⁶ Dados deflacionados para 01/01/2004 pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina baseados no índice IGP-DI. Para verificar a metodologia de cálculo acessar:

http://www.tce.sc.gov.br/site/servicos/indicadores/main_files/metodologia.doc

Além disso, fica clara a queda das operações de crédito, para os municípios com mais de 100 mil habitantes, quando se observa como participação da receita orçamentária e como participação no total das operações de crédito. No caso das operações de crédito como participação da receita orçamentária há uma queda desde 1999, que chega a apresentar uma variação negativa de quase 50% entre 1998 e 2003 (figura 1). E, para a participação das operações de crédito do estrato com mais de 100 mil habitantes no total das operações de crédito efetuadas pelos municípios catarinenses, pode-se verificar uma participação decrescente das operações de crédito no total das operações de crédito entre 1998 e 2002, passando de 71% do total para 51% do total, visto na figura abaixo.

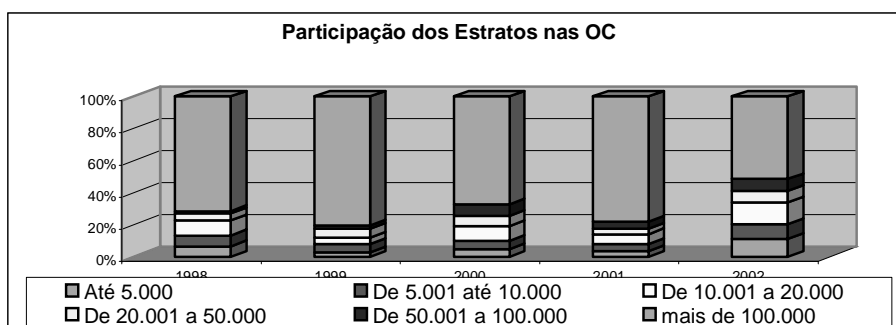


Figura 2 – Participação dos Estratos nas Operações de Crédito

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005

4.3. Análise da Despesa Pública

Tendo em vista a preocupação maior da LRF com o equilíbrio orçamentário, o controle das despesas públicas municipais passa a ter grande importância. São diversos os dispositivos que limitam a despesa e seu incremento, sendo que para analisar seus efeitos se verificarão as seguintes rubricas: despesa corrente, despesa com pessoal e despesa de capital.

O controle principal está na impossibilidade de elevar a despesa pública sem uma contrapartida de receita ou uma diminuição de outras rubricas da despesa. Isso ocorre, principalmente, com relação às despesas de caráter continuado, em que sua adoção implicará em um gasto de difícil remoção. Assim, a partir de 2000, qualquer intuito de se elevar a despesa só será válida se obedecer ao equilíbrio orçamentário, vide principalmente os artigos 15, 16 e 17 da LRF. Cabem duas observações sobre os respectivos artigos: 1) a elevação de receita só é válida

quando implicar em elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; 2) a liberdade para a elevação da despesa com o serviço da dívida, independente da receita.

Como o equilíbrio orçamentário significa a igualdade entre receitas e despesas, o parâmetro utilizado para analisar a situação das despesas municipais será a receita corrente, pois um dos fundamentos da disciplina fiscal é que os gastos públicos sejam financiados, na maior parte, por recursos contínuos, que são as receitas correntes.

4.3.1. Despesa Corrente

A despesa corrente constitui todos os gastos que são efetuados para manter a máquina pública, onde se destacam as despesas com pessoal, de custeio e encargos da dívida pública. São as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. A regulamentação desta rubrica não é explícita na LRF, mas é afetada, principalmente, pelos artigos já citados acima, que impõem restrições para assumir as despesas de caráter continuado.

Tabela 7 – Evolução da Despesa Corrente em porcentagem da Receita Corrente

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002
Até 5.000	89,60	86,23	87,70	86,12	77,89
De 5.001 até 10.000	91,06	87,31	88,97	87,32	79,27
De 10.001 a 20.000	92,63	87,86	86,68	86,57	79,84
De 20.001 a 50.000	91,87	86,26	84,86	86,04	77,32
De 50.001 a 100.000	85,68	82,83	82,68	83,89	76,22
Mais de 100.000	91,45	85,39	81,18	87,40	78,67
Todos os Municípios	90,83	85,91	84,15	86,55	78,34

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Inicialmente, vale ressaltar a grande participação da despesa corrente na receita corrente. Em todos os estratos isso é verificado, o que significa a grande participação dos gastos para manter a administração pública em todos os municípios catarinenses.

A evolução da despesa corrente para todos os estratos, como visto na tabela acima, confirma os dispositivos da LRF. Tendo claro que sua busca principal é o equilíbrio orçamentário e a contenção das despesas continuadas, pode-se observar uma melhora das despesas correntes dos municípios catarinenses, se adequando gradativamente as suas possibilidades. Ressalta-se a evolução negativa em todos os estratos e também o pico de despesa corrente de 1998, que não é retomado em nenhum estrato.

Tabela 8 – Média da Despesa Corrente antes e depois da LRF em porcentagem da Receita Corrente

Estrato	1998/1999	2001/2002
Até 5.000	87,91	82,01
De 5.001 até 10.000	89,18	83,29
De 10.001 a 20.000	90,25	83,20
De 20.001 a 50.000	89,07	81,68
De 50.001 a 100.000	84,25	80,06
Mais de 100.000	88,42	83,03
Todos os Municípios	88,37	82,45

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Observa-se uma queda das médias de despesa corrente quando comparamos o período anterior a LRF com o posterior. Isso acontece indiscriminadamente para todos os estratos, deixando claro a considerável mudança. Porém, deve-se alertar que esse resultado não pode ser atribuído apenas à LRF, concluindo que ela por si só mudou a prática dos municípios. Devemos considerar a evolução da despesa corrente, que já apresentava uma tendência de queda, que se confirmou no período posterior a LRF. Assim, através desse caso, fica claro o papel da LRF nas finanças municipais, que é o de concretizar uma prática buscada por toda economia durante a década de 1990, a disciplina fiscal.

4.3.2. Despesa de Capital

A despesa de Capital é outra parte importante da despesa orçamentária, constituindo-se naquelas despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Suas principais rubricas são os investimentos, inversões financeiras, transferências de capital e amortização de dívidas. Seu controle não é especificado na LRF, porém sofre influência, além das restrições que limitam a elevação de qualquer despesa indiscriminadamente, pelo art.12 § 2º, que diz: “O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”.

Tabela 9 – Evolução da Despesa de Capital em porcentagem da Receita Corrente

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002
Até 5.000	17,34	12,77	14,62	13,48	21,52
De 5.001 até 10.000	16,15	10,78	13,91	10,30	18,30
De 10.001 a 20.000	12,78	11,78	13,92	11,03	17,92
De 20.001 a 50.000	13,08	12,99	12,22	11,06	15,72
De 50.001 a 100.000	15,00	15,39	15,13	12,66	19,56
Mais de 100.000	17,11	13,69	14,10	12,84	16,45
Todos os Municípios	15,56	13,08	13,90	12,07	17,56

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

A evolução da despesa de capital como participação da receita corrente apresentada na tabela acima, para os anos de 1998 a 2002, demonstra uma queda para quase todos os anos. Podemos dizer que há uma tendência de queda até 2001, quando é revertida em todos os estratos por um considerável aumento. Esse aumento parece responder a exigência imposta pelo artigo 12 da LRF. Para tanto, se faz necessário lembrar as conclusões sobre as operações de crédito, que no ano de 2002 apresentaram um aumento generalizado para os municípios com até 50 mil habitantes, enquanto os municípios com mais de 100 mil habitantes apresentaram níveis mais baixos, com relação ao pico. Essas conclusões se refletem nas despesas com capital, principalmente no ano de 2002, que mostra uma grande elevação dos municípios com até 50 mil habitantes, enquanto os municípios com mais de 50 mil habitantes não retomam o pico de 1998. Conclui-se, então, que a despesa de capital no ano de 2002 é resultante, em grande parte, pelo aumento das operações de crédito que atingiu a maioria dos estratos analisados.

4.3.3. Despesa com pessoal

O limite para o gasto com pessoal não é uma restrição apenas da LRF. A limitação do gasto com essa rubrica já aparece na Constituição de 1967, cujo artigo 169 diz: *A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar*. No entanto, tal lei complementar não foi promulgada, relaxando a proposta de limite. A constituinte de 1988 não incorreu no mesmo erro, fixou no art.38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o limite das despesas com funcionalismo público em 65% do valor das receitas correntes da União, dos Estados, do distrito

Federal e dos Municípios, até que a lei complementar referida no artigo 169 fosse promulgada.

Em 1995 surge, então, a lei complementar 82, que limita em 60% da receita corrente o gasto com pessoal, além de impor sanções aos governantes que excederem esse limite. Porém, a despesa com pessoal continuou representando parte expressiva da despesa, e ainda envolto na crise que abateu a economia brasileira no ano de 1998, apareceram a emenda constitucional nº19, em 1998; a lei complementar nº96, em 1999; e a LRF, em 2000.

A despesa com pessoal, segundo a própria LRF, é 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.

Por sua extensa lista de encargos, a despesa com pessoal é fonte de grande controle por parte da LRF, pois assumir um maior gasto com pessoal significa um gasto continuado e de difícil reversão. Sendo assim, podemos ressaltar o limite de 60% da receita corrente líquida (RCL) para o gasto municipal com pessoal (Artigo 19 da LRF). E dentro do gasto com pessoal, 54% é o máximo que o Executivo municipal poderá contratar, enquanto 6% é o limite para o Legislativo (Artigo 20 da LRF). Somam-se a isso as punições automáticas, quando alcançado o limite, ou próximo a este (Artigos 22 e 23), e a proibição de aumento com gasto de pessoal nos cento e oitenta dias anteriores as eleições municipais.

Tabela 10 – Despesa Pessoal em porcentagem da Receita Corrente

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002
Até 5.000	37,58	35,80	36,79	34,03	37,88
De 5.001 até 10.000	41,34	39,23	39,76	36,26	41,94
De 10.001 a 20.000	43,11	40,09	39,33	37,68	43,03
De 20.001 a 50.000	44,20	40,88	40,98	40,32	45,71
De 50.001 a 100.000	41,71	42,08	42,08	39,88	46,15
Mais de 100.000	40,68	37,83	36,94	38,88	45,63
Todos os Municípios	41,44	39,00	38,73	38,28	44,17

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Para a evolução da participação da despesa com pessoal sobre a receita corrente, há uma tendência de queda generalizada para todos os estratos no período de 1998 a 2001. Porém, essa

tendência é fortemente revertida por um grande aumento no ano de 2002. A queda pode ser explicada pelas seguidas regulamentações que se iniciaram na década de 1990 com a lei Rita Camata⁷ de 1995, somadas às novas regulamentações em 1998 e culminando com a LRF em 2000. O aumento em 2002, por outro lado, pode ser compreendido tanto pelo relaxamento das administrações públicas em período eleitoral como a opção dos administradores públicos em aumentar seus gastos com pessoal, uma vez que a grande maioria dos municípios está com esses gastos abaixo do limite da LRF. Soma-se a isso o aumento que independe das políticas públicas, fruto dos acréscimos e vantagens por serviços garantidos aos servidores públicos pela legislação.

Dentre as punições automáticas quanto ao limite imposto ao gasto com pessoal, pode-se destacar o chamado limite de alerta, que constitui punições a administração pública que exceder 95% dos 60% impostos pela LRF:

“Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - 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;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - 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;

V - 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, p.11).

Essas punições servem para precaver o administrador público do limite de 60% da RCL que, quando alcançado, implica em sanções muito mais severas, como por exemplo: impedimento de receber transferências voluntárias, impedimento de contratar operações de crédito e extinção de cargos e funções, para que o excesso de gasto com pessoal seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes.

⁷ Lei Complementar nº82/95, que disciplina os limites das despesas com funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal.

Tabela 11 – Municípios com gasto com pessoal superior a 95% dos 60% da Receita Corrente

1998	1999	2000	2001	2002
3	1	3	1	5

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Observa-se na tabela acima o número de municípios que atingiram o limite de alerta. Está em consonância com a evolução das despesas com pessoal, onde podemos destacar o aumento no ano de 2002, que apresenta aumento generalizado para grande parte dos municípios catarinenses.

Outro fator que vale ser ressaltado é a participação da despesa com pessoal nas despesas correntes. Daí conclui-se que para o ano de 2002 há um grande aumento da participação da despesa com pessoal sobre a receita corrente, que é compensada por outra rubrica e resulta em uma queda da participação da despesa corrente sobre a receita corrente para todos os estratos apresentados.

4.4. Análise do resultado orçamentário

Os itens anteriores analisaram separadamente a receita e a despesa orçamentária, cabendo agora analisá-los conjuntamente. Sendo o objetivo principal da LRF o equilíbrio entre as duas rubricas, tal trabalho será fundamental. Para tanto, vale esclarecer o conceito de responsabilidade na gestão fiscal do Art.1 da LRF, que engloba o equilíbrio orçamentário:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (BRASIL, 2005, grifo nosso).

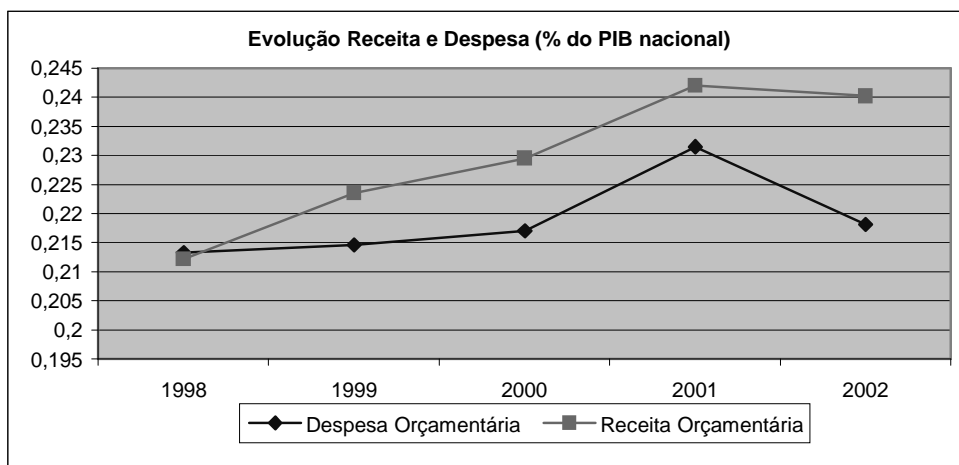


Figura 4 – Evolução da Receita Orçamentária e Despesa Orçamentária em porcentagem do PIB
 Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Quando comparada a evolução da receita e da despesa orçamentária para todos os municípios de Santa Catarina observa-se que no período de 1998 a 2002 a receita orçamentária teve uma elevação superior a despesa. Isso demonstra a busca, traduzida no equilíbrio orçamentário proposto pela LRF, de um aumento de receita com uma restrição das despesas. No entanto, essa elevação da receita orçamentária não foi suficiente para impedir a ocorrência dos déficits fiscais dos municípios, como podemos ver na figura abaixo:

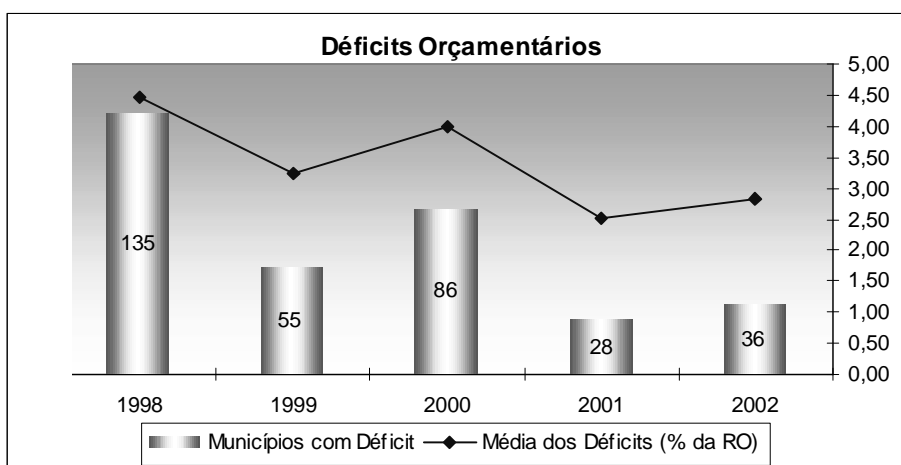


Figura 5 – Déficit Orçamentários
 Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas no TCE/SC, 2005.

Os déficits fiscais dos municípios catarinenses não deixaram de ocorrer, porém, como demonstra a tabela, esses apresentaram uma sensível diminuição. Para verificar isso são

observados tanto o número de municípios com déficit como a média dos déficits auferidos durante o período. Para o primeiro há uma queda considerável do número de municípios que apresentaram déficits, passando de uma média de 95 no período anterior a LRF para uma média de 32 no período posterior. Em consonância, a média dos déficits orçamentários como participação da receita orçamentária apresenta uma tendência de queda, passando de uma média de 3,8% da receita orçamentária para 2,6%.

Os dados apresentados permitem afirmar que a LRF vem contribuindo com a tendência de equilíbrio orçamentário, apresentando um quadro de diminuição tanto dos municípios com déficits como a média desses déficits em porcentagem da receita orçamentária. Para a receita orçamentária destacam-se os seguintes efeitos: o aumento significativo da receita própria a partir do ano de 2000 para os municípios com menos de 50 mil habitantes e a diminuição significativa das operações de crédito para os municípios com população superior a 100 mil habitantes compensada, em parte, pelo aumento das operações de crédito para os municípios com população inferior a 100 mil habitantes. Enquanto para a despesa orçamentária destacam-se: a diminuição da despesa corrente em proporção da receita corrente a partir do ano de 2000, diminuição essa que se mantém mesmo com a significativa elevação da despesa com pessoal no ano de 2002; ainda observa-se uma diminuição da despesa de capital como participação da receita corrente para todos os estratos no período de 1998 a 2001, que é compensada por um aumento no ano de 2002 onde se observa um aumento das operações de crédito para a maioria dos estratos.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

A apresentação da LRF à sociedade brasileira colocou implicitamente a necessidade de se buscar o equilíbrio fiscal, tendo os déficits fiscais um papel maléfico, como um problema histórico da economia brasileira. Sua aprovação no congresso brasileiro em 2000 com grande maioria de votos, além de todas reportagens vinculadas na mídia, como a recente festa de aniversário da referida lei, reforçam a idéia de unanimidade. Porém, tanto na teoria econômica como na análise dos dados sobre os efeitos da LRF nos municípios catarinenses pode-se encontrar discordâncias quanto à virtuosidade do equilíbrio fiscal.

O ponto de vista dominante está assentado sobre a teoria econômica neoliberal, traduzida nas propostas do “consenso de Washington”, evidenciados no capítulo 2 dessa monografia. O ponto central, tanto da teoria como das propostas, é a não intervenção do Estado na economia, uma vez que esse é a principal fonte de desequilíbrios. No caso dos déficits fiscais públicos, tal teoria argumenta que seus efeitos sobre a economia acabam sendo, em última instância, sempre prejudiciais, pois o resultado final é, inevitavelmente, um aumento do endividamento e um aumento dos preços. Em conjunto com outras propostas do “consenso de Washington”, o combate aos déficits fiscais propostos para os países latino americanos se insere dentro de uma opção de desenvolvimento, onde o equilíbrio fiscal é uma condição necessária, como um certificado de confiabilidade diante dos investidores internacionais.

Por outro lado, a teoria keynesiana, que sustentou o crescimento da economia mundial durante o período de ouro do capitalismo, demonstra a necessidade do gasto público para a demanda efetiva alcançar o pleno emprego da economia. Isso acontece, pois há uma lacuna entre a renda da sociedade e seu gasto na forma de consumo e investimento privados. Nem toda a renda é consumida e o investimento responde a variáveis que não necessariamente compensarão a parte da renda que não é gasta na forma de consumo. Daí entra o gasto do Estado na economia, que tem a responsabilidade de suprir essa diferença, mesmo com gastos frívolos. Em períodos de recessão, onde as famílias passam a poupar mais, a capacidade ociosa aumenta juntamente com o desemprego e o horizonte para o investimento privado não é promissor o déficit público é aconselhável para sustentar a demanda agregada. Portanto, em determinados períodos o déficit público é defendido como forma de diminuir o desemprego e contribuir para o crescimento econômico.

A mudança na economia mundial traduzida no conceito de “mundialização do capital” demonstra que o incentivo ao equilíbrio fiscal das contas públicas não é só uma proposição da teoria neoliberal, em oposição à teoria keynesiana, mas o resultado de um processo histórico onde houve a autonomização do capital monetário, o qual foi favorecido pelo crescimento da economia mundial durante o período de ouro do capitalismo; pela economia do endividamento iniciada em meados dos anos 1960 pelos EUA; pelos euromercados e pela liberalização/desregulamentação financeira a partir da década de 1980. O resultado disso foi a grande concentração do capital monetário associado à uma acentuada mobilidade, o que acabou por restringir a soberania dos Estados nacionais frente a acumulação desse capital. O déficit fiscal, dentro dessa autonomia do capital monetário, representa uma sinalização para esse capital do comprometimento da política econômica nacional com a valorização financeira.

O debate em torno do equilíbrio fiscal apresentado como o debate entre a teoria neoclássica e a teoria keynesiana se transporta para as interpretações sobre a necessidade de ajustes fiscais para a economia brasileira, o que evidência mais uma fonte de desacordo entre a unanimidade aparente que sustentou a criação da LRF.

Para GIAMBIAGI e FRANCO, as fontes de desequilíbrio fiscal são as diversas demandas sociais frente a um orçamento limitado. O resultado disso, historicamente, tem sido a inflação e o aumento do endividamento público, pois o problema central nunca foi confrontado. Isso muda a partir de 1999 com a adoção da “restrição orçamentária rígida”, onde se define, a priori, um teto para déficits frente a uma meta conservadora de receita. No bojo dessa mudança de prática, a LRF é exaltada como medida exemplar, pois transforma em lei uma medida de política econômica, que é o equilíbrio fiscal.

Para a visão social liberal, proposta principalmente por BRESSER PEREIRA, os ajustes fiscais são necessários para superar a crise fiscal do Estado, que significa que esse se tornou grande demais, porém sem poder de ação, mobilizado pelo pagamento de juros da dívida pública e pela perda de poupança pública. Os ajustes, nessa perspectiva, são incentivados como forma de retomar a poupança pública e diminuir o endividamento público, com o intuito de reformar o Estado, tornando-o menor e eficiente.

Representado por CARNEIRO e BELLUZZO, a tradição keynesiana ressalta a necessidade do gasto público para sustentar a demanda efetiva. Durante a década de 1980 observam-se duas formas de ajustes, a primeira mais recessiva enquanto a segunda mais liberal,

porém igualmente ineficiente, pela falta de financiamento da economia. O resultado é que o endividamento público durante todo o período representou um grande estrangulamento da economia e os cortes de gastos daí resultante foram “incompatíveis com as necessidades mínimas do crescimento econômico” (CARNEIRO, 2002, p.186). Os anos 1990 assistiram a inserção liberal da economia brasileira à economia mundial, o que significou suprir a necessidade de financiamento através das regras dos mercados financeiros liberalizados, em busca da equalização das taxas de juros, da produtividade do trabalho e da estrutura produtiva do país aos níveis internacionais. Porém, a característica de país periférico com moeda fraca não permite essa equiparação aos níveis internacionais, e o refluxo de capitais no ano de 1998 exemplificou essa incapacidade. Desde então, com a restrição da liquidez internacional, o país é obrigado a adotar os superávits primários como parte do acordo com o FMI e como forma de adquirir recursos para compensar a carga de juros da dívida pública, que cresceu explosivamente durante o período. É o caráter contracionista da política fiscal, que produz superávits primários para pagar juros da dívida, e é sob essa perspectiva que se encaixa a LRF, adequando os gastos as receitas.

Os dados sobre os efeitos da LRF sobre as finanças públicas municipais de Santa Catarina destacam melhoras com relação ao equilíbrio fiscal, tendo o déficit público diminuído consideravelmente. No entanto, como não há unanimidade quanto a virtuosidade desse equilíbrio, ressalta-se ainda: o considerável aumento da receita própria dos municípios catarinenses, o que significa um maior sacrifício por parte da população para contribuir ao equilíbrio orçamentário; e a diminuição da despesa corrente, mesmo com o aumento da despesa com pessoal, o que significa um grande corte de outras rubricas do orçamento público municipal, diminuindo sua capacidade de intervenção. É de se ressaltar a melhora dos gastos de capital, fruto principalmente do aumento das operações de crédito para os municípios com população inferior a 100 mil habitantes, o que está diretamente ligado ao aumento da receita e do, conseqüente, aumento da capacidade de endividamento.

Em conjunto com as constantes reivindicações dos administradores públicos municipais, como o aumento do Fundo de Participação Municipal (FPM), e com as informações quanto a concentração de recursos fiscais na União, diminuindo a participação de estados e municípios, os dados sobre os efeitos da LRF reforçam a visão de que os recentes ajustes fiscais da economia brasileira são necessários para honrar o pagamento da dívida pública, representando, como

demonstrado nos autores keynesianos, um estrangulamento do país. A LRF não foge dessa prerrogativa, o que evidencia a falta de unanimidade quanto suas virtudes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**. Rio de Janeiro, v. 24, n° 1, p.51 – 71, 2004.

AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v.15, n° 2, p.321 – 337, 1994.

BAUMANN, Renato. O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: ____ (org): **Brasil uma década em transição**. Rio de Janeiro: Editora campus, 1999. Cap. I.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. Plano Real: do sucesso aos impasses. In: _____. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap.VIII, p. 361 – 403.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.datalegis.inf.br/legislação/txato.php>. Acesso em: 25 jul. 2000.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional, 2005. **Perfil e evolução das finanças municipais 1998-2003**. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em: 23 maio 2005.

BRASIL. **Exposição de motivos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: Casa Civil, 1999. Disponível em: < https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/EM-PLC18.htm >

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BENDLIN, Josiane. **A lei de responsabilidade fiscal e os efeitos sobre a gestão fiscal: um estudo de caso em municípios do Estado do Paraná**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina; União da Vitória, PR: Fundação Municipal Faculdade da Cidade de União da Vitória – FACE, 2002.

BRAGA, José Carlos de Souza; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; DAIN, Sulamis. A instabilidade das finanças públicas da América Latina. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v.16, n° 2, p.593 – 702, 1995.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: editora UNESP, IE – Unicamp, 2002. Capítulos IV, V e VII.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996. Capítulos I, IX, X e XI.

DELFAUD, Pierre. **As teorias econômicas: um guia de leitura**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1987.

DIEESE. **Considerações sobre o pacote fiscal**. São Paulo, dez. 1998. Disponível em: < <http://www.dieese.org.br> >. Acesso em: 23 jan. 2005.

DILLARD, Dudley. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**: teoria de uma economia monetária. 7 Ed. São Paulo: Pioneira. 1993

FRANCO, Gustavo H. B. **O desafio brasileiro**: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo: Ed. 34, 1999. Capítulos I e VIII.

GIAMBIAGI, Fabio. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? **Revista e Economia Política**. Rio de Janeiro, v. 17, n° 1, p.61 - 135, 1997.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 475p.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins da. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista e Economia Política**. Rio de Janeiro, v. 24, n° 3, p.405 - 421, 2004.

MANKIWI, N. Gregory. **Macroeconomia**. São Paulo: Livros Técnicos e Científicos, 1998.

MUNICÍPIOS no sufoco. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 11 nov. 2004.

NETTO, Antonio Delfim. **Choques e realidade**. Folha de São Paulo, 20 abr. 2005.

PLANALTO. **Política fiscal e reformas estruturais**. Brasília. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 23 jan. 2005.

RAMOS, Ana Paula. A política fiscal do Plano Real e o ajuste fiscal para 1999/2001. **Revista e Economia Política**. Rio de Janeiro, v. 21, n° 4, p.47 - 63, 2001.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. 459p

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001.

SCHWARTSMAN, Alexandre. A crise cambial e o ajuste fiscal. **Revista e Economia Política**. Rio de Janeiro, v. 19, n° 1, p.5 - 91, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e Dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TAVARES, Martus. **Reestruturação fiscal no Brasil**. Brasília. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 23 jan. 2005.

TEIXERA, Aloísio. A política econômica no início dos anos 90. In: ____: **O ajuste impossível: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: editora UFRJ, 1994. p.121 – 140.

WILLIAMSON, John. **What Washington Means by Policy Reform**. Institute for International Economics. Disponível em: <<http://www.iiie.com/publications/papers/williamson1102-2.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2005.

IV Seminário Estadual de Prefeitos. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 3 dez. 2004. Caderno especial.