

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: transparência e responsabilidade

Luiz Carlos dos Santos

Resumo

Este artigo, especialmente elaborado para a coletânea de estudos, pela jubilação do Prof. Dr. Edivaldo M. Boaventura, na UFBA, em 2003, apresenta aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando a transparência e responsabilidade como principais pilares desse “estatuto da cidadania”, representando um meio para que os cidadãos tenham acesso às contas públicas, podendo manifestar sua opinião e ajudar a garantir um bom gerenciamento público.

Palavras-Chave: Equilíbrio Fiscal. Despesas Públicas. Receitas Públicas. Transparência. Responsabilidade.

Abstract

This article was specially elaborated to the collectanea of studies at the time of professor doctor Edivaldo Boaventura jubilation at Universidade Federal da Bahia in 2003. It introduces some aspects of Fiscal Responsibility Law of Brazil (Lei de Responsabilidade Fiscal). It gives prominence to transparency and responsibility as the main pillar of this 'citizen law' that represents a way for citizen to have access to the public administration account as well as to give opinion and help to guarantee a better public management.

Key Words: Fiscal Balance. Public Expense. Public Revenue. Transparency. Responsibility.

Introdução

A Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF teve como objetivo primordial regular o disposto no capítulo II do título VI da Constituição Federal, mais precisamente nos arts. 163 a 169, dispondo sobre os princípios básicos fundamentais para uma ação planejada e eficaz, relativa às normas gerais de finanças públicas. A LRF, além de impor metas a serem atingidas, relacionadas com o resultado das receitas e das despesas e à revogação da Lei Complementar n. 96, de 31/05/1999, vem estabelecer um regime de gestão responsável capaz de garantir a continuidade do equilíbrio das contas públicas.

O desequilíbrio fiscal resultante de gastos sistematicamente superiores à receita, o que por muito tempo predominou na administração pública brasileira, trouxe

consequências negativas para a economia, muitas vezes, colocando em risco o futuro de várias administrações. Diante dessa triste realidade, o legislador pátrio veio a editar a Lei Complementar em foco, com o objetivo de corrigir os desmandos até então verificados.

De acordo com Reinaldo Braga, ex-presidente da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia:

O processo de modernização das instituições públicas, condição essencial ao desenvolvimento social, econômico e político do País, passa necessariamente por uma gestão responsável centrada nos princípios éticos e morais que devem nortear a conduta do administrador público, tendo como meta o alcance do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o atendimento às necessidades da população (2002, p.5).

Depreende-se, pois, o alcance do equilíbrio fiscal, alicerçado num rígido controle dos gastos públicos, desde que possam definitivamente guardar estreita relação com as receitas e ter limitações e vinculações com o atendimento às necessidades sociais, evitando-se o desperdício e o contínuo endividamento público, que tantos malefícios trazem para a administração pública brasileira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal assenta-se no binômio transparência e responsabilidade. O primeiro, a transparência, como um mecanismo de controle social, diz respeito às normas de escrituração e consolidação das contas públicas e à instituição da necessidade de novos relatórios a serem produzidos pelos gestores, além da obrigatoriedade de sua ampla divulgação, através de publicações e mesmo de audiências públicas, para um efetivo controle da sociedade sobre a gestão do dinheiro público. São, assim, instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal e suas versões simplificadas.

Quanto à responsabilidade, esta nada mais é do que o dever maior de qualquer gestor - arrecadar o máximo permitido em lei e só gastar até o limite de sua receita, obedecendo aos parâmetros fixados por lei. Preceitua a Lei n. 101/2000, no seu artigo 11, que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal

a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação”.

É, pois, necessária à ampliação da receita por meio de outras fontes, tendo-se em vista que os municípios não podem sobreviver apenas das transferências constitucionais e/ou voluntárias de outros entes. Ao contrário, devem, efetivamente, ter uma política mais “agressiva” com relação à cobrança de todos os tributos de sua competência, tais como IPTU e ISS.

Por tributos deve-se entender uma efetiva política de cobrança, através de lançamentos de impostos, inclusive os inscritos na dívida ativa do contribuinte devedor, não mais como ocorria antes do advento da LRF, quando ficava a administração aguardando que o contribuinte, de forma espontânea, comparecesse ao órgão de arrecadação de tributos para “ver se devia alguma coisa” e, caso afirmativo, efetuar o pagamento.

Ressalte-se, que as previsões de receita para a elaboração dos orçamentos devem obedecer às normas técnicas e legais e serem o mais verossímeis possível, levando em consideração os diversos fatores que influenciam, ou podem vir a influenciar em sua constituição como, entre outros, o crescimento econômico, a variação dos índices de preços e a evolução da receita nos últimos três anos.

A gestão responsável é, pois, uma gestão atual e urgente, a figurar na ordem do dia do administrador público. Muitos progressos já foram atingidos, mas tem-se a consciência de que é preciso muito mais, para que se possa definitivamente alcançar o tão almejado equilíbrio que deve existir entre a economia e a sociedade, onde os cidadãos tenham atendidas suas necessidades básicas, as comunidades reconheçam presente a máquina pública a prover-lhes a saúde, a educação, o saneamento, o lazer, a segurança pública.

De acordo com Silva (2001, p. 18-19):

...a LRF representa um instrumento eficaz no auxílio aos governantes, quanto à gerência dos recursos públicos, primando por regras claras e precisas, que deverão ser aplicadas a todos os gestores de recursos públicos, bem como em todas as esferas de governo, desde que

relacionadas à gestão do patrimônio público, e gestão da receita e despesa públicas, bem como ao endividamento do setor público em geral.

Assim, pode-se asseverar que a LRF surgiu da necessidade de serem estabelecidas normas de finanças públicas, capazes de modificar a forma irresponsável como alguns administradores públicos vêm tratando a coisa pública, sem um mínimo de escrúpulos e, o que é pior, sem sofrer qualquer sanção, já que a legislação em vigor até então, era ineficaz para punir os infratores.

Vários princípios foram estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre eles, segundo Flavio Cruz (2001), alguns merecem ser destacados: a) o mecanismo para o controle das finanças públicas em anos de eleições, quando a lei impede que sejam contratadas operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, o que comumente se chama de ARO, no período do último ano de mandato, bem como o aumento de despesas com pessoal, nos seis meses finais do mandato; b) limites de gastos referentes a pessoal, isto é, a LRF fixa limites para esse tipo de despesa, relacionando a receita corrente líquida para os três níveis de governo; c) o endividamento público; d) as definições de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes; e) a fixação de mecanismos de compensação para as despesas de caráter permanente, onde o administrador público não poderá criar despesas sem indicar uma fonte de receita ou, a redução de uma outra despesa. O desequilíbrio fiscal ocorre quando um ente governamental, seja a União, um Estado, o Distrito Federal ou um Município, apura déficit fiscal de forma sistemática e continuada.

Entende-se como déficit a realização de despesas em montante superior ao volume de receitas efetivamente arrecadadas. Considerando que os orçamentos são sempre equilibrados, ou seja, os valores das despesas fixadas são compatíveis com o volume de receita que se pretende ou se supõe que será arrecadado, o déficit ocorre quando da sua execução.

Na prática, é comum que as receitas efetivamente arrecadadas sejam inferiores e, às vezes, até muito inferiores às previstas e as despesas mantenham-se no patamar fixado no orçamento, quando não ultrapassam, através de suplementações.

Excesso de despesas, comparativamente com as receitas arrecadadas, gera dívidas que podem ser formais, quando contratadas com um banco, por exemplo, onde se faz uma operação de crédito para cobrir o déficit de caixa ou, simplesmente, decorrentes de atrasos nos pagamentos de salários dos servidores, no recolhimento das obrigações sociais, nas faturas dos prestadores de serviço, etc.

Qualquer que seja a natureza do déficit, ele resultará numa dívida que, para ser saldada, dependerá da existência de superávit em outros exercícios.

O déficit não é um mal em si mesmo e, por vezes, pode ser necessário. Um ente governamental pode contrair uma dívida para fazer um investimento, construir um hospital, uma escola ou uma estrada. Essa operação, contudo, deve ser bem estudada e o seu fluxo de pagamento deve estar compatível com a capacidade de pagamento do contratante.

De outro modo, haverá uma sucessão de déficit, o que certamente comprometerá a situação financeira do ente.

Operações de crédito devem ser contratadas somente para cobertura de despesas de capital, como as exemplificadas acima, pois os benefícios desses investimentos se prolongarão por vários exercícios. Assim, enquanto se estiver pagando, estar-se-á também, usufruindo os benefícios gerados por aquela operação. Não é admissível, porém, praticar o endividamento para cobertura de despesas correntes como pagamento de pessoal, custeio, juros, etc., pois aí estaria havendo transferência para exercícios, administrações ou gerações futuras do ônus dos gastos que estão sendo realizados agora sem qualquer usufruto ou benefício para aquelas gerações.

Assim, operações de antecipação de receita devem ser liquidadas dentro do mesmo exercício em que foram contratadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, além de fixar limites para o endividamento, para as despesas de pessoal, condições para a renúncia da receita e para a criação de despesas de caráter continuado, mostra caminhos que devem ser trilhados para a consecução de uma gestão saudável e para a correção de desvios. Mais importante

que a fixação dos parâmetros a serem respeitados é a indicação das providências que devem ser adotadas caso haja indícios de que as metas podem ser atingidas. Este é o ponto mais inovador dessa lei.

Conclusão

Assim, acredita-se que a obediência a essas novas regras impostas irá permitir um ajuste fiscal permanente, no País, pois a disciplina fiscal introduzida pela nova Lei, irá proporcionar o restabelecimento do fortalecimento das finanças públicas de todos os entes da federação. Somente com a fiel observância aos seus princípios, será possível verificar um aumento de disponibilidade de recursos capaz de atender às exigências dos investimentos, tanto no aspecto social, como no econômico.

O ajuste nas contas públicas possibilitará o aumento da disponibilidade de recursos para investimento em programas de desenvolvimento socioeconômico, reforçando as bases do crescimento sustentado.

É indispensável lembrar que a distância entre as sociedades mais afluentes e as mais pobres tem levado a imensas disparidades de renda. Este é um motivo para que a gestão do erário seja o grande objetivo a atingir pelos líderes corporativos, a fim de que não se amontoem os problemas já existentes e não se desmorone nosso equilíbrio fiscal.

Muitos tratados e acordos internacionais estão se mostrando ineficazes para resolver problemas mundiais, tal a divergência das condições econômicas observadas.

Fica então demonstrado o valor de uma Lei de Responsabilidade Fiscal realmente obedecida, que tornará a economia adequada a um grande movimento de renovação econômica.

Segundo Lourenço (2002, p. 88):

A LRF e a Lei de Crimes Fiscais integram o que podemos denominar 'instituto da cidadania', por se constituírem em instrumentos de defesa do

povo, na medida em que permitem a transferência, não retórica, mas concreta, da gestão dos recursos, escassos recursos, acentuo.

Deseja-se, portanto, que a LRF preste uma significativa contribuição aos administradores públicos na perspectiva de uma gestão responsável, voltada essencialmente para o desenvolvimento econômico e o progresso social onde prevaleçam, aliadas a uma gestão de resultados, a legalidade, moralidade, transparência e honestidade na aplicação do dinheiro público.

Referências

BAHIA, Assembléia Legislativa do Estado. **Responsabilidade Fiscal dos Agentes Públicos Municipais**. Salvador: ALEBA, 2002.

CRUZ, Flavio da et al. (coord.) **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LOURENÇO, Vladimir Rossi. Os reflexos da Lei de Responsabilidade na Competência Tributária. In: **Anais do Simpósio de Direito Tributário**. Campo Grande, UCDB, 18 a 20 out. 2001.

SANTOS, Luiz Carlos dos. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista ADM Pública: vista & revista**. Salvador, EdUNEB, ano 1, n. 1, p. 19-22, maio/ago. 2002.

SILVA, Edson Jacinto da. **O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

SOLEDADE, Asclepiades. Em busca da autoridade. **Revista ADM Publica: vista & revista**. Salvador, EdUNEB, ano 1, n. 1, p. 29, maio/ago. 2002.

SOUZA, Álvaro Augusto Pereira de. Comentários importantes para compreensão dos vereadores sobre orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista ADM Pública: vista & revista**. Salvador, EdUNEB, ano 1, n. 7-11, p. 29, set./dez. 2002.

Artigo Publicado na Coletânea:

Educação, Cultura e Direito: coletânea em homenagem à Edivaldo M. Boaventura. Salvador: Edufba, 2004. ISBN: 85-232-0360-5