
A RESPONSABILIDADE FISCAL E A AUSÊNCIA DO ASPECTO SOCIAL

FISCAL RESPONSIBILITY AND THE ABSENCE OF THE SOCIAL ASPECT

Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ; Mestre em Contabilidade Financeira pela UERJ; Professor Adjunto do Mestrado em Contabilidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Conselheiro do Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro e Diretor do Sindicato dos Contabilistas do Município do Rio de Janeiro.

E-mail: wcladeira@uol.com.br

Recebido: 21/09/2011 Aprovado: 16/12/2011

Publicado: 20/02/2012

RESUMO

As questões que envolvem as finanças públicas passam pela reflexão do equilíbrio entre os valores arrecadados dos contribuintes com os valores comprometidos na execução do orçamento em atendimento às demandas sociais. O objetivo deste artigo consiste em resgatar a discussão da ausência do aspecto social da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se limitou ao equilíbrio entre as receitas e as despesas em detrimento das ações para as soluções das inúmeras demandas sociais. A metodologia aplicada foi a exploratória envolvendo o levantamento bibliográfico. O trabalho se divide em quatro partes, são elas: introdução, referencial conceitual, desenvolvimento e conclusão. No desenvolvimento serão discutidos dois tópicos basilares: o aspecto técnico-financeiro da LRF e a ausência do aspecto social. O estudo conclui que a busca do equilíbrio deve compreender também a complexa questão do atendimento satisfatório das demandas sociais reclamadas pela população.

Palavras-chave: Responsabilidade fiscal; Responsabilidade social; Equilíbrio.

ABSTRACT

The issues surrounding public finances are the reflection of the balance between the amounts collected from taxpayers with the values involved in the implementation of the budget in response to social demands. The aim of this paper is to recover the absence of discussion of the social aspect of the Fiscal Responsibility Law, which was limited to the balance between revenue and expenditure at the expense of stock solutions to the many social demands. The methodology was applied involving the exploratory literature. The work is divided into four parts, namely: introduction, conceptual framework, development and conclusion. Development will be discussed in two basic topics: the technical and financial aspects of the LRF and the absence of the social aspect. The study concludes that the pursuit of balance must also understand the complex issue of satisfactory customer service demanded by the social demands of the population.

Keywords: Fiscal responsibility; Social responsibility; Balance.

1. INTRODUÇÃO

A função distributiva do Estado é de difícil conciliação com os interesses dos grupos partidários existentes no país. Nesse sentido, o orçamento público representa uma verdadeira arena de lutas dos ideários em que nem sempre quem está no poder majoritário consegue fazer prevalecer suas políticas diante das demandas sociais apontadas pelos grupos e lideranças das diversas formas de representação popular.

Como as receitas públicas são dependentes do contribuinte, neste caso o proprietário do Estado, e por isso limitadas as arrecadações auferidas no período, resta o gestor público utilizá-las no pagamento das despesas necessárias para o atendimento das inúmeras demandas sociais que se tornaram, ao longo de sucessivos governos, dívidas internas impagáveis com a arrecadação anual.

Surge, então, a problemática do desequilíbrio das contas públicas resultante das baixas arrecadações se comparadas com as elevadas despesas para resposta dos governos às demandas existentes. Por longo tempo o déficit causado por esse desequilíbrio se arrastava e se acumulada a ponto de inviabilizar as ações de um novo governo. Era premente a normatização da execução dos gastos públicos com base nas arrecadações e não mais no atendimento das demandas sociais existentes representadas pelos elevados limites fixados da lei orçamentária anual.

A normatização das finanças públicas que inclui o equilíbrio técnico-financeiro entre as receitas arrecadadas e as despesas executadas foi prevista no artigo 163 da Constituição Federal de 1988, no entanto, apenas em 04 de maio de 2000 foi sancionada a Lei Complementar nº. 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal¹ (LRF), que de fato veio a disciplinar tal questão.

Após dez anos de sua vigência, avanços importantes no trato técnico das finanças públicas foram conquistados, principalmente nas questões que envolvem o equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias, o controle e a transparência dos financiamentos e dos investimentos realizados pelos governos legitimamente eleitos.

A questão que ainda persiste desde as discussões do projeto de lei de responsabilidade fiscal refere-se ao aspecto social que foi suplantado pelo aspecto técnico das finanças públicas em cumprimento aos reclames dos financiadores internacionais, ou seja, o mais importante àquela época era manter as contas públicas equilibradas, mesmo que o estoque da dívida interna com a sociedade (como as políticas de inclusão da educação, da saúde, do transporte, bem como as questões de qualidade dos serviços, das atividades e dos projetos colocados à disposição da população) permanecesse acumulando a níveis ainda impagáveis por qualquer governo que assuma o comando majoritário do país.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os investimentos e os gastos em qualquer área do governo dependem da autorização orçamentária e são denominados de despesas públicas. Para Deodato (1976), citado por Santos (1999, p. 50), *o que chamamos despesa pública é o fato de que a autoridade estatal dá a um indivíduo ou a um grupo, dinheiro que ela tomou de outros indivíduos. O Estado não gasta; retribui.*

Deodato ainda conceitua despesa da seguinte forma:

o gasto da riqueza pública autorizado pelo poder competente, com o fim de ocorrer (sic) a uma necessidade pública. Explicitamente: Gasto, isto é, dispêndio da riqueza pública, quase sempre em dinheiro que provém da arrecadação dos tributos ou do domínio privado do Estado; para

¹ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

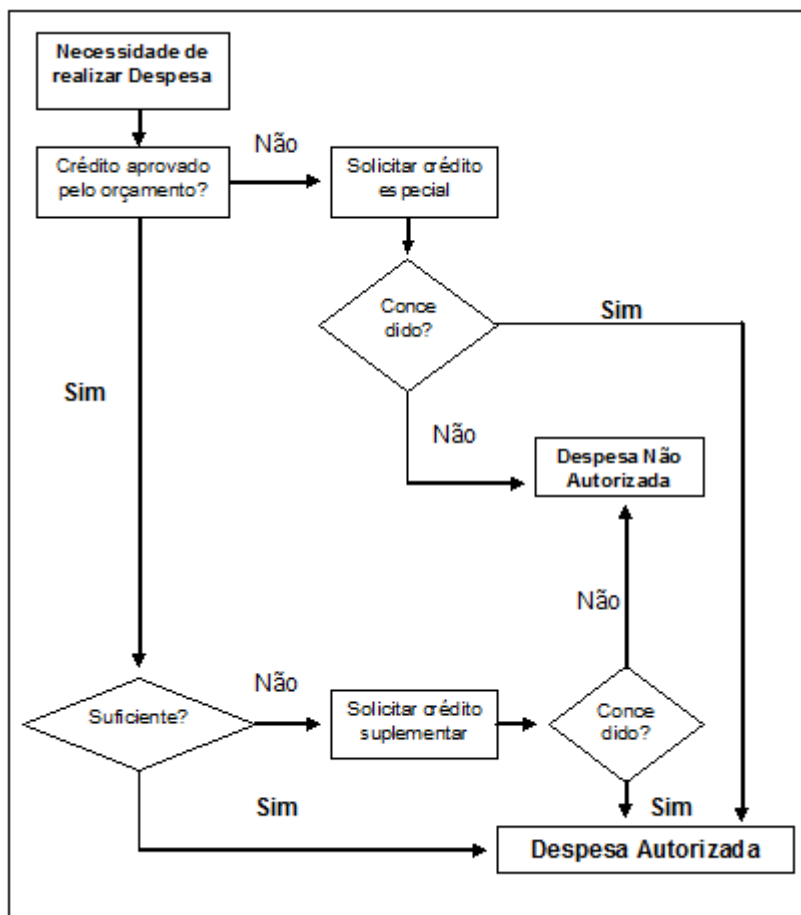
ocorrer a uma necessidade pública: com o pessoal, com o material, com subvenções, prêmios e socorros, com o serviço da dívida pública etc. Necessitam satisfazer os seguintes quesitos:

- utilidade, a fim de que se torne uma despesa produtiva para a satisfação das necessidades do maior número possível de indivíduos; possibilidade contributiva do povo, pois o Estado não pode gastar mais do que o contribuinte possa sustentar;
- discussão pública, que é realizada através do processo orçamentário democrático atual;
- oportunidade, referindo-se ao gasto realizado no que realmente é necessário para o atendimento do povo, sem concentrar esforços no que representa benefícios supérfluos ou de atendimento minoritário e privilegiado;
- reunindo os requisitos de utilidade e oportunidade tem-se a despesa legítima; e como último requisito encontramos a legalidade que exige a observação da autorização legislativa para tal realização (ibidem).

A despesa pública depende dos instrumentos Constitucionais previstos no artigo 165 da CF/88 que são: plano plurianual de investimentos, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, podendo ainda sofrer alterações por meio da lei de créditos adicionais.

A autorização da despesa orçamentária depende de dois fatores: a necessidade social como demanda para seu atendimento; e a existência do crédito orçamentário ou adicional proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo. Surge então um campo de lutas ideológicas entre os Poderes Executivo e Legislativo: o primeiro reconhece a demanda social existente e solicita autorização para o Legislativo que, por sua vez, é formado por parlamentares da situação e da oposição que se voltam para a discussão das propostas surgindo assim as referidas lutas.

A autorização da despesa numa visão técnica segue o seguinte fluxograma:



Fonte: (Santos, 1999, p. 59).

Uma das exigências formais de todo planejamento orçamentário sempre foi a busca do equilíbrio entre as receitas previstas e a despesas autorizadas ou fixadas na lei orçamentária anual (LOA). As receitas resultam do esforço do contribuinte em pagar os tributos que lhe são cobrados pelo governo, enquanto as despesas são provocadas pelas intervenções do Estado com a finalidade de atender as inúmeras demandas existentes na sociedade.

Nas décadas de oitenta e noventa do século passado, era comum na esfera municipal a prática orçamentária de superestimar a receita para justificar as elevadas autorizações de despesas em razão do dito equilíbrio durante a fase do planejamento. Era simples tecnicamente alcançar o equilíbrio orçamentário, pois no “papel” bastava aumentar a previsão das receitas para enquadrar as elevadas despesas necessárias ao atendimento dos reclames acumulados da sociedade. Tal prática era de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e respaldava-se na aprovação da Casa Legislativa em razão de o orçamento público no Brasil envolver os dois Poderes.

A dificuldade de manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas surgia durante a execução do orçamento devido à frustração da arrecadação, pois os contribuintes não conseguiam corresponder aos valores previstos no orçamento, porém as despesas autorizadas pela LOA poderiam ser executadas sem os correspondentes recursos financeiros para honrar seus pagamentos ou quitações naquele período, pois afinal foram aprovadas pelo Legislativo e sancionadas pelo Executivo.

O resultado dessa prática era desastroso: reduzidas receitas em razão da incapacidade da arrecadação nos valores previstos e elevadas despesas devido ao atendimento das diversas demandas sociais existentes, no que resultava o déficit orçamentário e gerava dívidas de curto prazo, também conhecida como dívida flutuante, para ser paga no exercício financeiro seguinte, acumulando o estoque da dívida nos chamados restos a pagar².

Ano após ano essa prática perversa para os cofres públicos tornava-se contumaz e em razão da alternância de poder, no término de um mandato o gestor passava para o seguinte suas dívidas acumuladas com as de seu antecessor e assim comprometia a execução orçamentária do novo governante que, ao iniciar sua gestão, necessitava quitar as dívidas existentes de governos passados.

A falta de pagamento causada pela inexistência de recursos financeiros dentro do próprio ano de execução da despesa também desgastava a relação e a credibilidade do governo com seus diversos fornecedores de bens e serviços que, na incerteza do recebimento no prazo contratado das operações realizadas com o ente público, acabavam por superfaturar as transações comerciais para compensar a perda do valor do dinheiro no tempo devido a provável espera de seu recebimento.

Tais desequilíbrios nas contas públicas causavam uma ciranda exaustiva de aumento da dívida interna dos Estados e Municípios e agravavam ainda mais a situação econômica nacional marcada por elevadas taxas de juros e de inflação insuportáveis. Esforços foram concentrados para aniquilar a hiperinflação e os governos pós-ditadura militar criaram diversos planos econômicos que somente no meado da década de 90, com o Plano Real, o Brasil conseguiu manter a inflação em um dígito trazendo a possibilidade de um futuro melhor para o desenvolvimento de sua economia.

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Em relação às contas públicas, a solução foi limitar as despesas de acordo com a capacidade real de arrecadação e para isso o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) impôs de cima para baixo, uma

² São as despesas empenhadas durante a execução do orçamento anual e pendentes de pagamento em 31 de dezembro. Dividem-se em restos a pagar não processados e processados. O primeiro refere-se as despesas empenhadas e não liquidadas, ou seja, gastos públicos executados sem o recebimento do serviço ou do material adquirido; enquanto os processados referem-se as despesas empenhadas e liquidadas, porém ainda não pagas.

nova lei nacional que abrangeu toda administração pública, direta e indireta, de todas as quatro esferas de governo: Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal.

Surgiu, em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que buscou a racionalidade financeira no planejamento das ações e das políticas públicas estrategicamente adotadas por cada ente público a fim de consagrar o equilíbrio entre a efetiva arrecadação com a execução da despesa, aumentando o controle social da execução orçamentária com a devida transparência por meio da divulgação financeira e tempestiva das diversas ações governamentais, bem como de audiências públicas com a participação popular.

A LC 101/00 veio atender à Constituição Federal de 1988, no tocante às normas gerais das finanças públicas, que determinou em seu artigo 163, inciso I que uma lei complementar disporia sobre finanças públicas. Após doze anos de exaustivos debates, a LRF surgiu para estabelecer as normas orientadoras das finanças públicas no País, tendo como objetivo principal a responsabilização do agente público na gestão fiscal dos recursos a ele confiados, além da promoção das ações planejadas e transparentes contribuindo para precaver riscos e corrigir desvios capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas.

O projeto de lei de responsabilidade fiscal foi desenvolvido inicialmente por um grupo de economistas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com a releitura de legislações equivalentes de outros países, com destaque para o Ato de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, além da consulta e participação pública ainda na fase do projeto que recebeu cerca de 5.000 (cinco mil) sugestões com a finalidade de disciplinar a gestão pública atribuindo responsabilidade ao gestor sobre o trato dos recursos aplicados de forma planejada e transparente. Foi aprovada pelo Congresso Nacional com 385 (trezentos e oitenta e cinco) votos a favor na Câmara e 60 (sessenta) votos no Senado Federal.

No aspecto técnico, a LRF impôs limites e condições para a renúncia de receitas³, criação ou aumento da despesa de caráter continuado⁴, gastos com pessoal, dívida pública e endividamento, além de proibir a assunção de dívidas sem a capacidade financeira de quitá-las ao término do mandato, evitando assim a utilização dos recursos surgidos na gestão do governante seguinte.

No aspecto das lutas ideológicas, a oposição da época alegava que o sentido da LRF era de submissão ao ajuste fiscal exigido por credores internacionais representados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). À época, o então líder da bancada do PT, Deputado Aloizio Mercadante (PT-SP), citado por Afonso (2004, p. 2) revelou o que para ele eram as verdadeiras intenções do projeto de lei: *a restrição em relação aos gastos sociais e a ausência de limites para gastos financeiros, para pagamento dos juros, não permitindo a repactuação das dívidas*, além da lógica de *submissão às regras do FMI por meio do ajuste fiscal*. Também o Deputado João Fassarella (PT-MG), destacou as seguintes questões sobre a Lei:

a exigência do ajuste das contas dos Municípios e Estados às diretrizes da dívida com o FMI, por ser a LRF um instrumento de coerção e criminalização de prefeitos e governadores que não atenderem as diretrizes orçamentárias da União; além de transferir o superávit do orçamento para pagamento de juros da dívida em vez de financiar programas sociais (ibidem).

³ Compreende a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contradições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (§1º do art.14). Na esfera municipal a renúncia de receita do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) era uma forma eleitoreira que acabava por premiar o contribuinte mau pagador, penalizando os adimplentes com a necessidade de cobrar-lhes mais para compensar a inadimplência “legalizada” pela renúncia da receita.

⁴ São as despesas correntes (aquelas destinadas a manutenção) derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a dois anos (art. 17).

Entende-se então que na visão ideológica da oposição da época o que importava para a LRF era a geração de superávit para custear o serviço da dívida pública em submissão às diretrizes do FMI. Esse resultado superavitário das contas públicas poderia ser obtido pelo aumento da carga tributária, pelas reduções dos investimentos em infraestrutura e em programas sociais ou ainda por meio das privatizações de empresas estatais como política neoliberal praticada no governo FHC.

O que causa indignação é que passados dez anos da aplicação da lei e sete anos de governo antes oposição, a LRF não sofreu nenhuma modificação ou aprimoramento em relação aos seus preceitos fundamentais antes tão condenados pelas autoridades, hoje situação, ou seja, por mais que se reconheça que o atual governo esteja numa transição do espaço ideológico de desenvolvimento econômico-social do país, cabe a indagação: por que não houve até então uma reação às exigências impostas pela LRF? Ou será que o atual governo também pactuou de alguma forma (oculta) com a manutenção do estado de submissão aos organismos internacionais antes tão combatidos?

Cabe destacar que as prefeituras ainda sofrem o maior impacto dos limites impostos pela LRF em razão de sua maioria administrar verdadeira escassez de recursos gerados por sua própria arrecadação (gestão do pouco para dividir por muitos), bem como representam a primeira esfera em que o cidadão reconhece a presença (ou ausência) do poder público.

O aumento da demanda por bens e serviços públicos na esfera municipal é maior do que o aumento de seus recursos. Essa demanda cresce por dois motivos principais: crescimento da população e universalização dos serviços como a educação.

Dessa lógica depreende-se a necessidade cada vez maior da suplementação de recursos da União e, quando insuficientes, a dolorosa realidade de um grande problema: a redução da qualidade ou mesmo a interrupção dos serviços colocados à disposição da sociedade, aumentando ainda mais as desigualdades sociais e a massa dos excluídos dos serviços elementares. A LRF não conseguiu criar ambiente que propicie a solução de tal problema, o que evidencia sua fragilidade fora do campo técnico.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1 O aspecto técnico da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em se tratando do aspecto técnico do trato das finanças públicas, a lei proporcionou conquistas importantes, principalmente por sua estruturação alicerçada em quatro eixos principais de elevada carência até sua aplicação: planejamento, transparência, controle e responsabilização do gestor público.

Quanto ao planejamento das diversas ações de um governo, a CF/88 já determinava seu cumprimento e criava os instrumentos Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O avanço ocorreu nesses instrumentos antes definidos pela CF/88 por meio do surgimento de novas medidas que foram: a) LDO: limitação do empenho, Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais; b) LOA: compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas do Anexo das Metas Fiscais, obrigatoriedade da Reserva de Contingência e destaque do refinanciamento da dívida pública.

Tais medidas reforçaram a importância desses instrumentos e ratificaram a necessidade das ações serem planejadas em médio e longo prazo, com foco em solucionar os problemas identificados, atacando suas causas de forma a instituir uma política de Estado e não apenas de governo, que, por sua vez, pode sofrer processo de descontinuidade dependendo da força ideológica encontrada na alternância de poder.

A diferença entre as políticas de estado e de governo é importante para se entender melhor o ciclo político e a alternância de poder dentro de um estado democrático. A política de Estado prioriza a

participação da sociedade local nas questões principais a fim de escolher as ações mais importantes para suas demandas que serão atendidas em longo prazo, sem a intervenção imediata de novos governantes; enquanto a de governo, caracterizada pelo curto período de duração⁵, apresenta pouca participação popular em que o governante que está no poder define as políticas públicas a serem adotadas que poderão sofrer imediato processo de descontinuidade, pois estão sujeitas ao próximo governante no poder, causando assim uma perda das diversas conquistas e a necessidade de um recomeço que, muitas vezes, despreza o histórico acumulado por outros atores envolvidos no governo anterior.

Para Oliveira, que trata em sua dissertação de mestrado sobre os ciclos políticos em uma análise empírica para os municípios do Estado do Rio de Janeiro, compreende-se que:

As teorias dos ciclos políticos focalizam suas atenções nas decisões (econômicas e/ou políticas) a serem tomadas pelos governantes de forma a induzir sua permanência no poder. No entanto, apesar do grande espaço de manobra do governante, esse incentivo à distorção fiscal pode ser reduzido por diversos aspectos. O primeiro, é mais natural, é a impossibilidade de reeleição do titular, que tem um número de mandatos limitado pelas constituições da maioria dos países democráticos. Além disso, é inegável que um governante prefere que seu partido continue no poder, entretanto, seu estímulo no sentido de induzir essa reeleição do partido é bem menor do que aquele de induzir sua própria reeleição, sobretudo quando o candidato do partido adota uma postura política de crítica ao governante titular (2008, p. 16).

Em relação à transparência das ações governamentais, a lei amplia seu campo composto pelos instrumentos constitucionais de planejamento orçamentário que, por sua vez, eram confrontados com a execução do orçamento e faziam parte do processo de prestação de contas ao Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas que, ao analisar criteriosamente as contas de cada ente público, emitia o parecer prévio sobre as mesmas.

A ampliação da transparência se deu especificamente pelo artigo 48 que definiu os instrumentos de transparência, incluindo a participação popular em razão das audiências públicas em caráter obrigatório conforme se pode observar pelo recorte do artigo a seguir:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O relatório resumido de execução orçamentária (RREO) é descrito no artigo 52 da LRF, elaborado pelo Poder Executivo de cada esfera do governo e publicado em jornal de grande circulação e em meio eletrônico de forma bimestral.

O relatório de gestão fiscal (RGF) é previsto pelo artigo 54, também elaborado e publicado da mesma forma que o RREO, porém de período quadrimestral e representa a base da discussão da gestão em audiências públicas realizadas na Casa Legislativa em até 30 (trinta) dias após o término de cada quadrimestre.

⁵ O curto período de duração pode ser de oito anos no caso de um governo reeleito; de quatro anos para um governo de um mandato; ou por períodos menores em razão dos diversos acordos para se governar com coalizão necessária.

Os avanços da lei em relação à transparência são incontestáveis, pois pela primeira vez todos os governantes passaram a publicar periodicamente suas ações quantificáveis monetariamente – ainda que atenda tão somente o aspecto financeiro por meio dos relatórios exigidos⁶ – e foram obrigados a realizar audiências públicas com a presença de parlamentares e da sociedade civil organizada, sendo possíveis os questionamentos sobre o aspecto qualitativo de suas ações pela própria sociedade assistida.

Quanto ao controle social do patrimônio público, a LRF ratificou o preceito constitucional da fiscalização da gestão pública por meio do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e pelo sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

A lei também exigiu que todos os Estados e Municípios passassem a compor a consolidação nacional das contas públicas enviando à União até 30/04 (para os Municípios) e até 31/05 (para os Estados) seus demonstrativos padronizados para que o governo federal possa divulgar à sociedade o Balanço Brasil como forma de transparência e controle das contas públicas.

Dois outros avanços para o controle social foram conquistados com a LC 101/00: a exigência da audiência pública ao final de maio, setembro e janeiro para ampla divulgação dos resultados de cada quadrimestre com base nos valores apresentados no RGF; e a criação, sem regulamentação, do Conselho de Gestão Fiscal com objetivo de acompanhar e avaliar de forma permanente a política e a operacionalidade da gestão fiscal, composto por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades representativas da sociedade (art. 67), visando a:

- I - harmonização e coordenação entre os entes da federação;
- II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata essa Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
- IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos (incisos I ao IV do artigo 67).

Com relação à responsabilização do gestor público, esta é atribuída pela LRF no momento em que impõe à sua gestão limites, restrições, prazos e disciplina o trato dos recursos públicos conferindo ao titular ou gestor de cada órgão a tutela da boa aplicação da lei. Em conjunto com a Lei de Crimes Contra as Finanças Públicas, Lei 10.028⁷, de 19 de outubro de 2000, essa responsabilização ganha força no trato e no cumprimento dos mandamentos legais da LRF.

Apesar de todas essas conquistas, a LRF ainda tem deficiências em sua aplicação como as ausências de:

- ✓ norma para limitar o endividamento da União;
- ✓ regulamentação do conselho de gestão fiscal para o efetivo aumento do controle social;
- ✓ reforma orçamentária por meio da atualização da lei 4.320/64;
- ✓ aplicação das penalidades previstas na falta do cumprimento de seus mandamentos legais.

⁶Os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) demonstram o montante de receitas previstas e arrecadadas por fonte de recursos, os valores de despesas orçadas e executadas por função e subfunção e suas compatibilidades com os limites definidos pela própria LRF.

⁷ Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Além dessas ausências técnicas, é possível acrescentar a pouca compatibilidade da responsabilidade fiscal com a tão necessária responsabilidade social. Por um lado, buscou-se resolver o problema quantitativo ou financeiro do equilíbrio das contas públicas aplicando o que determina a LC 101/00, porém, por outro lado, pouco se avançou para resolver a crescente demanda ou necessidade social que os municípios vivem, não só na Educação ou na Saúde, como também em outras funções governamentais de fim social.

Grande parcela de seus orçamentos é dedicada ao pagamento da dívida interna (principalmente com o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS – e com os Precatórios) provocada por inadimplências de governos passados e que recaíram nos governos atuais, além da parcela destinada ao pagamento dos salários e encargos trabalhistas tanto do pessoal ativo como dos inativos e pensionistas. Assim, o município conta com a disponibilidade orçamentária bem reduzida para o atendimento dos programas sociais exigidos pela população como, por exemplo, para a saúde básica, combate à fome, redução da desigualdade social, redistribuição de renda ou ainda para universalização da educação básica em qualidade mínima necessária.

A questão lógica e simplista de não gastar mais do que se arrecada engessa as ações voltadas às soluções das mazelas sociais acumuladas ao longo de décadas. Prefeituras pequenas ou mesmo as grandes que apresentam boa parcela do orçamento comprometida com a amortização das dívidas e com a folha de pagamento de pessoal, ficam limitadas a administrar pobreza e tendo ainda que dividi-la para uma rica demanda social. Como então universalizar os serviços antes restritos às minorias privilegiadas sem os recursos para os investimentos necessários para sua implantação e em seguida manutenção na qualidade necessária?

3.2 A falta do aspecto social na LRF

O equilíbrio imposto pela LRF não pode ser o único parâmetro de responsabilidade fiscal. Essa premissa básica do aspecto financeiro pode aniquilar por anos quaisquer interesses políticos em um município, pois a carência social, a escassez de recursos disponíveis para solucioná-la e o rigor da lei de responsabilidade fiscal são de tais ordens que desencorajam algumas ações arrojadas em busca de soluções que exijam um grau de endividamento presente para tentar garantir um futuro mais digno para sociedade local.

O endividamento com a devida responsabilidade do gestor e com o aval do governo federal se faz necessário para financiar os investimentos e assim procurar cumprir o papel social de um governo, desde que garanta um fluxo futuro para amortização dessa dívida. Contribui com esse pensamento Mauro Zilbovicius⁸, em seu artigo “Fiscal versus Social” onde destaca:

Endividamento não é necessariamente sinônimo de irresponsabilidade fiscal. Esta aparece dependendo de quem se endivida e para quê.

O chefe de família que assume uma dívida muito maior do que "arrecada" mensalmente é um irresponsável? Depende do que fará com o recurso obtido: comprará a casa própria, pagará a educação de seus filhos, gerando capacidade de honrar a dívida no futuro ou comprará drogas? Mais do que responsabilidade, é uma obrigação realizar hoje os investimentos que permitam uma vida melhor às gerações futuras, legando a elas os meios para pagar as dívidas assumidas em seu benefício.

O problema do endividamento refere-se muito mais à capacidade de construir um fluxo responsável para honrar amortizações e serviço do que ao estoque da dívida. O problema social

⁸ Doutor do Departamento de Engenharia de Produção da Poli – USP, membro do Conselho Curador da Fundação Vanzolin e ex-secretário de serviços e obras da prefeitura de São Paulo no governo de Marta Suplicy (PT/SP).

atual é de tal escala que somente o comprometimento presente de poupança futura possibilitará a geração de renda no futuro, já que sem investimentos sociais hoje, o que será do futuro? (2001, p. 2).

Atualmente o reflexo social da responsabilidade fiscal está representado pelo engessamento das ações mais amplas voltadas às soluções das demandas existentes em diversas áreas de um governo municipal em razão da falta de recursos financeiros suficientes para honrar o pagamento desses investimentos e ainda manter o equilíbrio orçamentário.

A questão social não pode ser confundida com o assistencialismo provocado pela força do aspecto político orçamentário, da renovada e desgastante busca do “poder pelo poder”, que faz refém o povo por tratar de uma demanda de curto prazo deixando de criar saídas de médio e longo prazo. Também não deve ser representada pelo aspecto financeiro, e sim pelo qualitativo, sendo traduzida em resultados apurados pela própria melhoria social da região onde é prioritária. O que a diferencia da questão fiscal, é que sua forma intrínseca representa o pagamento da dívida social por meio do combate ao analfabetismo de crianças, jovens e adultos, ao trabalho infantil, ao desemprego ou subemprego, à fome ou desnutrição, à falta de saúde pública, à segurança pública e tantas outras dívidas que, quando pagas, contribuirão para a melhoria do índice de desenvolvimento humano (IDH) refletindo a conquista social tão esperada.

O pagamento dessas dívidas sociais pode ocorrer pelo caminho do orçamento democrático e participativo começando pela conscientização do que representa o planejamento governamental de forma a capacitar a sociedade para a escolha de suas prioridades e seus enquadramentos ao equilíbrio financeiro ainda imposto pela atual política nacional.

É conhecido que a forma de participação democrática da população nas questões prioritárias dos investimentos públicos previstos no orçamento anual e em atendimentos a responsabilidade fiscal ocorre por meio de seus representantes eleitos, principalmente no poder legislativo por meio dos Vereadores e Deputados, contudo, a discussão das questões sociais que são envolvidas na matéria orçamentária não devem se limitar ao aspecto político e/ou técnico do equilíbrio das contas públicas, mas devem ser ampliadas para discussões com a sociedade civil organizada em modelos de orçamentos participativos em que priorizem os investimentos que tragam resultados efetivos para a sociedade em diversas áreas como na educação, na saúde, no transporte, na segurança pública, dentre outras.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo confirmou que a responsabilidade fiscal se limita a questão financeira do equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias e não abrange as questões ou os reflexos sociais desse equilíbrio meramente técnico.

Não se deseja tirar o mérito da aplicação da responsabilidade fiscal ou afirmar que é a única limitadora das ações governamentais voltadas para o social, porém é necessário apropriar-se da conscientização de uma definição clara de prioridades das diversas demandas sociais existentes na esfera pública e assim avançar na discussão (e ação) da conjunção das responsabilidades fiscal com a social, mesmo que para o atendimento à população se faça necessário o endividamento público num limite a ser objeto específico de novo estudo.

A releitura da lei de responsabilidade fiscal nos leva ao resgate da reflexão do equilíbrio das contas públicas com o cabal atendimento das necessidades sociais básicas em quantidade e qualidade para toda a população de forma não excludente, retomando o grande objetivo dos que gerenciam o erário público e culminando na próxima grande conquista social dos governos realmente comprometidos com seu povo!

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Jose Roberto. *Responsabilidade fiscal não é só gerar superávit primário*. Palestra no Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea da FUNDAP, SP: 18/6/04.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. São Paulo: Atlas, 2001.
- BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2001.
- DEODATO, Alberto. *Manual de Ciências das Finanças*. São Paulo: Saraiva, 1976.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1996.
- OLIVEIRA, Kleber Vasconcellos de. *Os ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil para os municípios do Estado do Rio de Janeiro – 1998/2006*. Dissertação apresentada no Programa de Mestrado em Ciências Contábeis. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.
- PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- REIS, Heraldo da Costa, MACHADO Jr, José Teixeira. *A lei 4320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.
- SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos Santos. *Despesas Públicas da União: Ambiente de Gestão*. Dissertação apresentada no Programa de Mestrado em Ciências Contábeis. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999.
- SILVA, Lino Martins. *Contabilidade Governamental*. São Paulo: Atlas, 2011.
- ZILBOVICIUS, Mauro. *Fiscal versus Social*. Disponível em www.cidadesdobrasil.com.br. Edição 23, agosto de 2001.