

CARLOS FREDERICO R. P. DE ALVERGA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
CURSO INTENSIVO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CIPAD

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a estrutura organizacional da Secretaria do Tesouro Nacional (STN): O caso da Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM)

Brasília

2015

CARLOS FREDERICO R. P. DE ALVERGA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
CURSO INTENSIVO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CIPAD

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a estrutura organizacional da Secretaria do Tesouro Nacional (STN): O caso da Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM)

Trabalho de Conclusão de Curso do
CIPAD como requisito parcial para a
obtenção do título de Especialista em
Administração Pública

Orientador: Professor Roberto
Bevilacqua Otero

Brasília

2015

As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente do autor e não refletem, necessariamente, a visão da Secretaria do Tesouro Nacional ou do Ministério da Fazenda. Ainda que este artigo represente trabalho preliminar, citação da fonte é requerida mesmo quando reproduzido parcialmente.

RESUMO:

O objetivo da monografia é o de discorrer acerca das alterações que houve na estrutura organizacional da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) em função de atribuições conferidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao MF, tendo como pano de fundo o controle exercido pela União sobre o endividamento público dos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios). Foi criada, no âmbito da estrutura organizacional da STN/MF, a Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM), para autorizar ou não a realização da contratação de operações de crédito pelos Governos subnacionais, por meio da verificação do cumprimento de uma miríade de exigências regulamentares e legais, embora a decisão final sobre assuntos dessa natureza caiba ao Senado Federal por dispositivo constitucional. A monografia tenta contextualizar a criação da STN/COPEM no ambiente mais genérico das finanças públicas nacionais na década de 90, mais precisamente na época do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, época em que ocorreu a estabilização monetária mas, por outro lado, aconteceram o desequilíbrio externo e a prática de uma política monetária restritiva caracterizada por elevadas taxas de juros, o que teve como decorrência a deterioração das finanças públicas nacionais e subnacionais expressa por intermédio do incremento da razão entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB). Foi nesse ambiente de desestruturação fiscal das finanças públicas que foi promulgada a LRF em 2000 e criada a STN/COPEM, como tentativas de direcionar a execução da política fiscal no Brasil para o equilíbrio orçamentário.

Palavras chave: finanças públicas; política fiscal; entes federados.

SUMÁRIO:

1. Introdução	5;
2. Definição de política fiscal	6;
3. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a execução da política fiscal no Brasil	7;
4. Caracterização da situação das finanças públicas brasileiras no final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)	9;
5. Antecedente da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): A renegociação das dívidas de Estados e Municípios	16;
6. A implantação da LRF	18;
7. O impacto da LRF na estrutura organizacional da STN	21;
8. O impacto da LRF na cultura organizacional da STN	23;
9. Considerações Finais	24;
10. Referências Bibliográficas	26.

1) Introdução:

A estabilização monetária no Brasil foi obtida através de uma política cambial de valorização do real (a chamada âncora cambial), promoção da abertura comercial com redução generalizada das tarifas sobre as importações, déficit acentuado na balança comercial e no balanço de transações correntes, taxa de juros extremamente elevada e incremento significativo da dívida pública como proporção do PIB, além da desindexação. Os principais efeitos colaterais da estabilização da moeda no Brasil foram o agravamento da situação fiscal e a ocorrência de altas taxas de desemprego, ambas consequências, principalmente, da política monetária restritiva de juros altos. As elevadas taxas de desemprego registradas no Brasil a partir da segunda metade da década de noventa são informadas na tabela abaixo:

Ano	IBGE: Taxa de Desemprego (% média da população economicamente ativa/ano)
1995	4,6
1996	5,4
1997	5,7
1998	7,6
1999	7,6
2000	7,1

Fonte: Grasel (2005)

Como decorrência desta conjuntura, a dívida pública praticamente duplicou como proporção do PIB e a situação fiscal tanto da União quanto dos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) sofreu uma piora acentuada. Essa conjuntura ocorreu durante o primeiro mandato de FHC e, ao término deste último, a situação fiscal das finanças públicas brasileiras se encontrava deteriorada. Para sanar o quadro, o Brasil passou a adotar, a partir de 1999, a política de obtenção de crescentes superávits primários para assegurar a solvência do país, bem como editou depois, em 2000, a LRF para disciplinar as contas públicas no sentido da obtenção do equilíbrio orçamentário. Em função de dispositivos da LRF, o Ministério da Fazenda (MF) passou a ter mais atribuições no que se refere ao controle dos gastos públicos, mormente no que tange a uma maior vigilância sobre o endividamento dos entes subnacionais, o qual se efetivava, principalmente, por meio da contratação de operações de crédito no mercado. Desta forma, o Ministério da Fazenda, primeiramente com a utilização da autarquia a ele vinculada Banco Central do Brasil (BACEN), e, posteriormente, por intermédio da STN, órgão executor da política fiscal da União, passou a exercer um controle mais rigoroso

sobre o processo de contratação de operações de crédito por Estados, Distrito Federal Municípios e suas autarquias, assunto no qual o órgão que tem o poder de decisão é o Senado Federal, por dispositivo constitucional. Devido a esses fatos, a STN teve que passar a possuir, na sua estrutura organizacional, uma área específica destinada a controlar a contratação das operações de crédito pelos entes subnacionais, a Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM), que é o objeto do presente estudo.

Cabe esclarecer que, de acordo com o artigo 52, VII da Constituição Federal, cabe ao Senado Federal “dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal”.

2) **Definição de política fiscal:**

A política fiscal é o componente da política econômica que se refere, por um lado, às receitas públicas, ou seja, à arrecadação dos tributos do Estado sobre a renda, o patrimônio e o consumo das pessoas físicas e jurídicas, e, por outro lado, aos dispêndios do Governo, os quais estão explicitados no orçamento público. Desta forma, a política fiscal abrange dois componentes distintos, o relativo à política tributária, concernente à receita pública, e a política orçamentária, pertinente à despesa pública. Pode-se considerar que o desempenho, pelo Governo, da política fiscal seria a forma deste último operacionalizar a sua atividade financeira e exercer a função estabilizadora, segundo a classificação de Musgrave (Giambiagi e Além, 2000), a qual é atinente, principalmente, ao controle de duas variáveis macroeconômicas relevantes, que são a inflação e o desemprego.

No Brasil, a principal questão em torno da política fiscal é o estabelecimento da meta de resultado primário do Governo Central (Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil e Previdência Social), a qual consta do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (AMF/LDO), e que é um importante parâmetro tanto para a elaboração quanto para a execução orçamentária do Governo Federal (Alverga, 2011). O mencionado resultado corresponde à economia de recursos no orçamento não financeiro da União para que esses recursos sejam destinados ao pagamento do serviço (amortização+juros) da dívida pública (Nascimento, 2002:58).

3) **A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a execução da política fiscal no Brasil:**

A Lei 10.180/2.001, a qual organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo da União, estabelece que o Sistema de Administração Financeira Federal visa ao equilíbrio financeiro do Governo, no que se refere aos limites da receita e despesa públicas, e que o aludido sistema compreende as atividades de programação financeira da União, de administração de direitos e haveres, garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e de orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira, além de dispor que a STN é o órgão central do sistema.

Além do normativo mencionado no parágrafo anterior, o Decreto nº 7.386, de 8/12/2.010, que dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério da Fazenda, determina que compete à STN elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública, além de zelar pelo equilíbrio financeiro da União e administrar os haveres financeiros e mobiliários e as dívidas públicas mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional.

As receitas dos tributos arrecadados pela União são recolhidas à conta única do Tesouro Nacional, órgão que tem participação estratégica na execução da política fiscal do Governo Federal, pois é o órgão que determina a programação financeira da execução do orçamento geral da União, em obediência ao artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este artigo preconiza que o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, o que é feito mediante a edição do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, o qual enuncia os limites de empenho e pagamento, ou seja, os parâmetros que presidirão a execução orçamentária e financeira da despesa do Governo Federal, a serem obedecidos pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo da União no exercício financeiro.

A STN é, pela Lei nº 10.180/2.001, o órgão central do sistema federal de administração financeira, pela qual ela desempenha a função de “ditar” o ritmo da execução financeira do orçamento, com a finalidade de propiciar o alcance da meta de resultado primário estipulada pelo Governo Federal para o exercício, a qual consta do AMF/LDO, e é o mais relevante parâmetro para a execução da política fiscal. É importante assinalar que o referido Decreto abrange apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social do Poder Executivo Federal e, no que se refere à sua incidência sobre as entidades da administração indireta, só abrange as empresas estatais dependentes.

A LRF também dispõe no sentido de que a receita deve ser desdobrada em previsões bimestrais de arrecadação. Após fazer isso, o Poder Executivo Federal, por intermédio da STN e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), acompanha e monitora, ao longo do exercício financeiro, a evolução da arrecadação tributária, de modo a assegurar o cumprimento da meta estipulada no AMF/LDO.

Caso a arrecadação apresente um comportamento deficitário relativamente ao previsto, certamente haverá limitação de empenho, para garantir o alcance da meta fiscal. A mencionada lei, na sua redação original, previa que o poder Executivo poderia intervir na execução orçamentária dos demais Poderes e do Ministério Público, caso estes não realizassem a limitação de empenho nos montantes devidos. Entretanto, uma ação direta de inconstitucionalidade questionou a constitucionalidade desse dispositivo, e o STF suspendeu liminarmente a eficácia do citado dispositivo, em sede de medida cautelar de ADIN.

Caso contrário, ou seja, se a arrecadação tributária do Governo Federal for superior à previsão, ou seja, caso haja excesso de arrecadação, haverá a possibilidade de ocorrer a situação oposta à limitação de empenho, ou seja, poderá haver a abertura de créditos adicionais, tendo em vista que o excesso de arrecadação é uma das fontes de créditos adicionais suplementares e especiais, de acordo com dispositivo contido na Lei nº 4.320/64, artigo 43, § 1º, II.

A LRF estabelece, em seu artigo 9º, § 4º, o seguinte:

“Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais”.

É o Secretário do Tesouro Nacional que comparece, quadrimestralmente, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMPOPF/CN), que é a comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para avaliar o cumprimento das metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO no exercício.

4) Caracterização da situação das finanças públicas brasileiras no final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC):

Após a eleição presidencial de 1998, no início de 1999, o Brasil sofreu um ataque especulativo contra sua moeda, o real. O mercado apostava que o Governo brasileiro defenderia a taxa de câmbio controlada que havia sido um dos principais fundamentos da estabilização monetária do Brasil, a denominada “âncora cambial”, base do Plano Real, lançado em 1º de julho de 1994. O mercado acertou, e o Banco Central nacional elevou a taxa de juros a 45% ao ano, para conter a saída maciça de capitais e tentar impedir a desvalorização cambial, a qual teria repercussões desastrosas sobre o controle da inflação, apontada como principal conquista política e econômica dos Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). A política monetária restritiva, caracterizada pelas elevadas taxas de juros praticadas durante os mandatos de FHC no poder, contribuiu para que a dívida pública brasileira praticamente dobrasse como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), passando de cerca de 30% do PIB em 1995 para cerca de 60% do PIB em 2002, segundo Abrucio e Loureiro (2004: 56). O economista Paulo Nogueira Batista Júnior (1996) caracterizou a política econômica adotada durante e após o Plano Real como sendo de “estabilização monetária e desequilíbrio externo”, consequência da adoção da “âncora cambial” como principal mecanismo de combate à inflação. Oliveira (2003:1) refere-se a esse assunto afirmando que “O componente principal da estratégia de neutralização da inércia inflacionária foi a ancoragem dos preços domésticos nos preços internacionais, que levou a uma apreciação da taxa de câmbio.” Com a sobrevalorização do real, o Governo conseguia manter a inflação controlada, praticando,

concomitantemente, políticas complementares, como a abertura comercial às importações e a desindexação da economia.

Entretanto, essa política tinha efeitos colaterais, na medida em que a política cambial adotada causava acentuado déficit comercial, devido ao câmbio valorizado que barateava as importações, aumentando-as, e encarecia as exportações, reduzindo-as, resultando em expressivo déficit comercial e, por extensão, em déficit no balanço de transações correntes do balanço de pagamentos. Devido a isso, era necessário compensar o déficit comercial nas transações correntes com superávit na conta de capital do balanço de pagamentos, o que era obtido mediante a política monetária restritiva de elevada taxa de juros, que atraía capital externo que realizava a “arbitragem”, ou seja, auferia o lucro financeiro de tomar empréstimos a baixas taxas de juros internacionais e emprestar o dinheiro para o Governo Brasileiro a altas taxas de juros internas (taxa SELIC).

A argumentação supra exposta é respaldada em Abrucio e Loureiro (2004: 56) que explicam que

“A estabilização monetária brasileira, ademais, teve na âncora cambial um elemento-chave. Para tanto, era necessário atrair capitais externos, no mais das vezes por meio da elevação da taxa de juros. O efeito perverso desse mecanismo é bem conhecido: o crescimento exponencial do estoque da dívida pública, que passou de cerca de R\$ 60 bilhões em 1994 para mais de R\$ 624 bilhões no final de 2001. O total da dívida pública, que representava 35,8% do PIB no início de 1998, alcançou quase 50% no final de 1999 e girou em torno de 60% ao longo de 2002.

O peso dos juros altos atingiu ainda mais os governos subnacionais, por conta de sua irresponsabilidade passada e fragilidade financeira atual. Nesse cenário, a negociação de um novo modelo de relações intergovernamentais se tornou questão de vida ou morte para os estados, numa situação de inferioridade para estes, sobretudo com a maior concentração de poder nas mãos da autoridade monetária do Banco Central. Boa parte do reordenamento das finanças públicas na era FHC teve esse cenário como pano de fundo”.

Acerca da evolução da dívida pública no primeiro mandato de FHC, Benjamin (1998:182) informa, baseado em dados do Banco Central do Brasil, que “A dívida mobiliária federal (interna) foi multiplicada por quatro nos primeiros três anos e meio de vigência do Plano Real”. O mesmo autor registra que em julho de 1994, a dívida mobiliária federal era de R\$ 59,5 bilhões e, em dezembro de 1997, a aludida dívida passou a ser de R\$ 254,5 bilhões. Pode-se atribuir esse quadro como sendo um sintoma, um efeito colateral da

estratégia de estabilização monetária calcada na âncora cambial, com a permuta de uma inflação explosiva por um endividamento público explosivo motivado por uma política monetária de juros elevados que contribuiu sobremaneira para a deterioração fiscal dos entes subnacionais da Federação brasileira e, também, da União. Sobre esse assunto, Bresser Pereira (2015:320) explica, referindo-se ao primeiro mandato de FHC, que

“Desde seus primeiros dias, em janeiro de 1995, o governo (...) usou a sobreapreciação cambial como âncora nominal contra a inflação. Para isso, elevou violentamente os juros. Dessa forma, (...) a taxa de juros elevada (...) impedia que o país alcançasse o equilíbrio fiscal, dado o peso dos juros na despesa do Estado.”

Adicionalmente, Loureiro (2001:84) informa que “é bem conhecido que o agravamento das contas públicas decorreu em grande parte da elevação da taxa de juros, imposta pela implementação do Plano Real.”

Desta forma, em janeiro de 99 a situação econômica brasileira era bastante delicada, tendo em vista que a dívida pública havia aumentado significativamente como proporção do PIB (Abrucio e Loureiro 2004, 56) e a política monetária do Banco Central (BACEN), presidido por Gustavo Franco, de elevar a taxa básica de juros para 45% ao ano na tentativa de defender a taxa cambial, para conter a saída maciça de dólares do Brasil e o surto inflacionário, agravou ainda mais a já precária situação fiscal nacional. Oliveira (2003:2) informa que

“No final do primeiro mandato houve aumento do déficit primário, gerado pelo desequilíbrio da situação primária do setor público. A deterioração dos dois componentes do déficit público, o déficit primário e a despesa de juros, produziu um quadro de instabilidade fiscal insustentável.”

Outro autor que corrobora a argumentação exposta é Rezende (2009), o qual nos informa que

“A política monetária do 1º mandato de FHC foi restritiva, com a finalidade de atrair capitais externos para manter a âncora cambial e evitar um crescimento da demanda após a queda da inflação (VASCONCELOS, GREMAUD e TONETO JÚNIOR 2006). (...). (...) Ao mesmo tempo, ao elevar a taxa de juros, o governo atraiu dólares dos investidores estrangeiros e aumentou as suas reservas monetárias, de forma a financiar o déficit nas transações correntes mantendo a taxa de juros interna maior que a externa”.

No mesmo sentido, Beuren (2012) explica que a deterioração das contas públicas da União no Brasil entre 1995 e 1998 pode ser atribuída a dois fatores principais, que seriam a federalização das dívidas dos governos subnacionais e a política monetária restritiva de elevadas taxas de juros praticada no primeiro mandato de FHC. O autor salienta que

“Nesse sentido, o déficit nominal do governo central, segundo Giambiagi (2002) também registrou progressiva deterioração. Dentre os determinantes, destaca a federalização das dívidas estaduais, a qual gerou uma socialização dos prejuízos. Adicionalmente ressalta o aumento do custo financeiro dessas dívidas decorrente da política monetária implementada no período. Durante os primeiros anos do Plano Real a taxa de juros foi fortemente pressionada. Essa elevação refletia o risco de emprestar para um governo em situação fiscal crescente, além de atrair financiamento externo para cobrir o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos.”

Seguindo essa linha de argumentação, Grasel (2005:6) aponta

“quatro causas para a escalada da dívida pública no período do Plano Real: i) os déficits primários presentes em todo o período do primeiro mandato; ii) a elevada taxa real de juros para captar recursos e sustentar o regime de câmbio fixo até 1999; iii) dívidas existentes, mas indevidamente contabilizadas ou incorporação dos esqueletos à dívida pública; e iv) a indexação da dívida pública à taxa de juros e parte dela à taxa de câmbio.”

Acerca desse tema da política monetária restritiva do 1º mandato de FHC, Nassif (2002:44) explana que, em relação aos efeitos da referida política,

“O primeiro efeito foi o aumento do déficit e dos passivos públicos. O segundo foi que, como a taxa de juro praticada pelo Banco Central servia de parâmetro para a correção da maioria das dívidas estaduais e municipais (sobre esta taxa ainda se pagava um sobrepreço expressivo), houve crescimento exponencial da dívida pública em todos os níveis. Do lado do Governo Federal, o processo foi mais complicado. A apreciação do câmbio, sustentada por juros inacreditavelmente elevados, fazia a dívida pública crescer a taxa elevadas e produzia déficits comerciais crescentes. Para financiar os déficits, o governo aumentava ainda mais os juros, visando atrair capitais de curto prazo.”

Abrucio e Asazu (2003) fornecem um exemplo concreto do efeito multiplicador da política monetária restritiva do 1º mandato de FHC sobre o tamanho das dívidas dos Governos subnacionais mencionando o exemplo do Estado de São Paulo:

“A política de juros praticada a partir do governo Fernando Henrique teve forte impacto sobre as dívidas estaduais em mãos dos respectivos

bancos. A título de exemplo, a dívida do Estado de São Paulo com o Banespa, de R\$ 9 bilhões em 94, passou para R\$ 20 bilhões ao final de dois anos, o que representava quase a metade do total da dívida desse Estado com a União (R\$ 56 bilhões).”

A respeito da trajetória das contas públicas no primeiro mandato de FHC, Abrucio e Asazu (2003:4) nos informam o seguinte:

“A despeito da ênfase dada ao equacionamento do déficit fiscal e das medidas implementadas, as contas apresentaram, a partir de 1994, uma rápida deterioração, grande parte da qual corresponde ao aumento das taxas de juros que se sucederam às crises externas –do México, em 1995, da Ásia, em 1997 e da Rússia, em 1998. A política capitaneada por Gustavo Franco, comandante do BC na maior parte do primeiro mandato, tornou o país altamente dependente da atração de recursos externos para o financiamento dos déficits de transações correntes. Tal dependência estava umbilicalmente ligada à utilização da âncora cambial como estratégia de estabilização monetária, fórmula que se esgotou com a crise de janeiro de 1999. A manutenção de altas taxas de juros, em suma, piorou as contas públicas, sorvendo recursos obtidos com a privatização e outras políticas destinadas ao ajuste fiscal – o que se ganhava de um lado, perdia-se no ralo da estratégia Franco de estabilização”.

Relativamente à privatização, é relevante mencionar que, apesar de o Governo Federal ter alienado várias importantes empresas estatais durante os mandatos de FHC, tais como a Companhia Vale do Rio Doce e o sistema Telebrás entre outras, a dívida pública aumentou enormemente nesse período conforme mencionado anteriormente. O argumento era o de que a receita obtida com a venda das empresas estatais seria utilizada para abater/diminuir o endividamento público, liberando o Estado para investir mais em setores estratégicos para a população, tais como saúde e educação, porém o que ocorreu foi o contrário, a dívida pública cresceu. Segundo Biondi (1999:63), foram arrecadados nas principais privatizações federais e estaduais cerca de US\$ 50 bilhões, numa época em que havia quase que uma paridade entre o dólar e o real, devido à política de controle cambial então praticada. De acordo com Benjamin (1998:182) a dívida mobiliária federal era de R\$ 59,5 bilhões em julho de 1994 e, em dezembro de 1997, a aludida dívida passou a ser de R\$ 254,5 bilhões.

Para manter valorizada a taxa cambial, o BACEN vendeu bilhões e bilhões de dólares das reservas cambiais brasileiras para conservar o dólar barato, ao mesmo tempo em que aumentava o endividamento do país praticando juros de até 45% ao ano. Essa combinação de queda das reservas internacionais com incremento do endividamento foi a receita da

crise cambial, ou seja, da falta de dólares para pagar os compromissos com os credores. Aí, para resolver esse problema, o Brasil, com a ajuda de Bill Clinton, então Presidente dos Estados Unidos, obteve o empréstimo de emergência de cerca de US\$ 40 bilhões do Fundo Monetário Internacional (FMI) e passou a dever ao Fundo. Como decorrência da obtenção do empréstimo e como condição necessária para quitá-lo, o Brasil foi obrigado a iniciar a política de obtenção de superávit primário, para assegurar o pagamento do serviço da dívida pública (amortização + juros). Sobre esse assunto, Abrucio (2004:60) informa que “O ano de 1999 tornou-se, assim, ponto de inflexão importante não só na política cambial e monetária, mas também na área fiscal, com a adoção de uma forte restrição orçamentária e busca por superávits primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI”.

Para combater o desequilíbrio fiscal, o Brasil passou a adotar uma Lei de controle das Finanças Públicas (prevista no artigo 163 da Constituição Federal) para evitar novas deteriorações da situação fiscal do país. Pode-se considerar que a política monetária restritiva executada no primeiro mandato de FHC contribuiu para a deterioração das finanças públicas da União. A mencionada Lei, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), adotada numa conjuntura desfavorável ao equilíbrio das finanças públicas nacionais, acarretou a institucionalização de vários controles sobre as despesas públicas com pessoal ativo e inativo, concessão de subvenções ao setor privado, dívida pública mobiliária e contratual, concessão de garantias e assuntos correlatos. Desta forma, foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio uma poderosa estrutura de controle sobre os gastos públicos, na qual a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) desempenha um papel estratégico, principalmente no que se refere ao controle do endividamento dos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios).

No segundo mandato de FHC, a conjuntura da política fiscal é assim caracterizada por Loureiro (2001:89):

“Além dos superávits primários alcançados desde 1999, não só pelo governo federal mas também pelos governos subnacionais, as realizações do governo na área fiscal envolvem a privatização ou liquidação da maioria de bancos estaduais, a renegociação das dívidas dos governos subnacionais, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e de regras mais rigorosas para o endividamento público no país”.

Antes da edição da LRF, o contexto das finanças públicas brasileiras se caracterizava pelo fato de a União sempre socorrer financeiramente Estados e Municípios endividados junto a seus bancos ou instituições financeiras (no caso dos Estados), o que deixou de acontecer após a promulgação da LRF. Abrucio (2002:157) nos informa que um dos aspectos relevantes da conjuntura pós LRF é “a proibição da prática de socorro entre diferentes níveis de governos, reduzindo assim o chamado risco moral entre agentes públicos”.

Acerca desta temática, Nassif (2002:48) explica que

“No período anterior a 1994, a principal fonte de financiamento dos estados foram os bancos estaduais, muitos deles recorrendo a emissões frias de certificados de depósito para captar recursos e emprestar para seus respectivos estados.

Havia um moto contínuo nesse jogo. Os bancos se endividavam e emprestavam aos estados. Quando quebravam, eram assumidos provisoriamente pelo Banco Central, que os saneava e devolvia aos estados – para novas rodadas de endividamento.”

Convém destacar, também, que a fragilização da situação fiscal do Governo Federal no primeiro mandato de FHC não foi causada exclusivamente pela política monetária restritiva de elevadas taxas de juros; também contribuiu para esse quadro a assunção de obrigações e dívidas assumidas pela União em decorrência da renegociação dos débitos dos Governos Subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) que foram assumidos pela instância federal.

A respeito da aludida renegociação, Abrucio (2004:57) nos informa que

“Vinte e cinco estados assinaram um novo acordo com a União, amparado pela Lei 9.496. O valor total do refinanciamento foi de R\$ 132 bilhões. Para tanto, os governos estaduais tiveram de assumir uma série de compromissos, inclusive a obtenção de superávit primário, aumento da arrecadação, privatização de empresas e/ou bancos, além das penalidades mais claras e efetivas, como a retenção dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) – o que recebeu o aval constitucional do Supremo Tribunal Federal”.

Houve o caso, também, do reconhecimento, pela União, de débitos que não estavam explícitos no orçamento federal e que passaram a ser demonstrados na peça orçamentária federal. Os mencionados débitos foram denominados “esqueletos fiscais”, cuja assunção, necessária para conferir transparência, também foi uma das causas da aludida

deterioração das finanças públicas da União na segunda metade da década de 90. Segundo editorial da Folha de São Paulo (2002), os mencionados “esqueletos fiscais” são dívidas antigas que são reconhecidas pelo governo por serem consideradas como líquidas e certas. São exemplos de esqueletos fiscais os subsídios concedidos pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) aos antigos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), dívidas remanescentes de órgãos e empresas extintas da administração federal, de territórios federais que se tornaram Estados, antigas desapropriações, o saneamento dos bancos estaduais, a liquidação dos bancos privados no âmbito do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), e a securitização de dívidas de empresas extintas, do setor agrícola e da antiga Previdência Social.

Sobre a renegociação das dívidas de Estados e Municípios, Abrucio e Loureiro (2004:59) nos informam que

“Em dezembro de 2001, o Senado elabora duas novas resoluções, a 40/01 e a 43/01, que mantêm as condições da anterior (78/98), mas transferem do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional o poder de decidir sobre os pedidos de endividamento dos governos subnacionais. Antes de examinarmos o significado político desta delegação de poder e suas implicações para a accountability democrática, é importante marcar o caráter excessivamente rigoroso destas resoluções que proíbem, por exemplo, a emissão de títulos públicos por mais de dez anos (até 2010)”.

Sobre o assunto do parágrafo precedente, Abrucio e Loureiro (2002:154) explicam que

“Por um outro lado, constata-se que as reformas econômicas e os programas de ajuste fiscal podem comprometer certos princípios democráticos, tais como a accountability, uma vez que, para se obter governabilidade, os processos decisórios na gestão macroeconômica podem levar ao enfraquecimento dos mecanismos de responsabilização dos governantes, frequentemente insulando-se em arenas fechadas às pressões do restante do sistema político e restritas, em geral a atores não eleitos, e, por isso, não constrangidos a prestar contas de seus atos ou omissões ante os cidadãos”.

No caso em tela, os “atores não eleitos” são os burocratas da STN (os Analistas de Finanças e Controle) e a “arena fechada às pressões do restante do sistema político e restrita, em geral a atores não eleitos, e, por isso, não constrangidos a prestar contas de seus atos ou omissões ante os cidadãos” é a própria Secretaria do Tesouro Nacional.

5) **Antecedente da instituição da LRF: A renegociação das dívidas de Estados e Municípios:**

De acordo com Puttomatti (2002:1),

“Embora a LRF seja um marco na história de gestão fiscal brasileira, ela significa apenas uma parte das iniciativas que foram implementadas para dar suporte ao ajuste fiscal de longo prazo. Os acordos de refinanciamento de dívidas entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os estados, e, em seguida alguns municípios, bem como a legislação introduzindo limites para despesas de pessoal em todos os níveis de governo, são medidas estruturais importantes introduzidas desde 1995 que pavimentaram o caminho para a aprovação de uma lei mais abrangente como a LRF.”

Ainda segundo a mesma autora Puttomatti (2002:2),

“Os acordos de renegociação das dívidas entre a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e os estados, e subseqüentemente, alguns municípios, tiveram um papel fundamental na consolidação do ajuste fiscal em níveis subnacionais. O crescimento exagerado da dívida dos governos subnacionais desde o início da década de 90 exigiu a intervenção do governo federal. Na ausência de regras para evitar o uso dos bancos estaduais para aumentar sua capacidade de tomar empréstimos, e, tendo como cenário macroeconômico um ambiente de inflação alta, muitos governos subnacionais utilizaram as instituições financeiras que controlavam para financiar seus déficits orçamentários. É importante destacar que não houve a preocupação em adotar nenhum tipo de mecanismo de avaliação de crédito para evitar o não pagamento dos empréstimos por parte dos estados aos seus respectivos credores, no caso, os bancos estaduais.”

Desta forma, em decorrência da inexistência de regramentos restritivos, os Governos Estaduais utilizavam suas instituições financeiras regionais para levantar recursos junto ao mercado financeiro. Depois, os Bancos Estaduais emprestavam as cifras arrecadadas junto ao mercado aos respectivos Governos Estaduais, sem exigir garantias e sem avaliar se esses Governos seriam efetivamente capazes de quitar os empréstimos no futuro.

A respeito do assunto objeto da citação anterior, é interessante destacar o caput do artigo 36 da LRF, o qual tem a seguinte redação: “É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. ”

De acordo com Puttomatti (2002:3),

“Os acordos de refinanciamento de dívidas reforçaram o controle federal sobre as finanças subnacionais por meio de rígidos mecanismos de sanção para não cumprimento das regras. (...) Um aspecto importante dos acordos de refinanciamento foi um maior acompanhamento das finanças estaduais por parte da STN, baseado na metodologia de avaliação da performance fiscal para pagamento das dívidas. Isso permitiu o início de um processo de consolidação sistemática dos dados fiscais muito antes da implementação da LRF. Ao mesmo tempo a introdução de limites e outros parâmetros fiscais pela LRF está consistente com aqueles utilizados nos acordos de refinanciamento das dívidas, portanto, facilitando a prestação de contas por parte dos governos subnacionais junto ao Tesouro Nacional.”

A mencionada autora (2002:4) também informa que

“De maneira complementar ao programa de refinanciamento, foi aprovada a Resolução 78 de 1998, do Senado Federal, que estabeleceu condições mais rígidas para endividamento e novas operações de crédito internas e externas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações.”

É relevante lembrar, conforme já mencionado, que o descontrole do endividamento dos Estados, no período entre 1994 e 1997, foi causado, em parte, pelas elevadas taxas de juros decorrentes da política monetária restritiva executada pelo Banco Central no primeiro mandato de FHC, o que, por sua vez, era provocado pela adoção da âncora cambial como fundamento para a obtenção da estabilização dos preços e do controle da inflação. Esse fator, qual seja, a política monetária de juros altos, em conjunto com a absorção dos já referidos “esqueletos fiscais”, representou o motivo mais importante para o incremento que houve nos débitos dos entes subnacionais na década de 90.

Uma outra medida de ajuste fiscal adotada antes da instituição da LRF foi a implantação do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Segundo Puttomatti (2002:4)

“(...) em setembro de 1997, um outro programa foi implementado para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, o PROES, com financiamentos para a privatização, extinção ou transformação em instituição não-financeira, inclusive agência de fomento, de instituições financeiras sob controle acionário da unidade da federação”.

6) **O processo de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):**

Segundo Abrucio e Asazu (2003, passim 1-16) a construção da LRF resulta de um processo mais amplo de transformação das instituições e das preferências dos atores, que se sucedeu de forma incremental e no qual estiveram presentes fenômenos de path dependence e aprendizado social (social learning).

Path dependence (dependência da trajetória) se refere a um processo no qual as mudanças ocorridas num período afetam as modificações posteriores. Já social learning (aprendizado social) consiste na tentativa deliberada de ajustar os objetivos e instrumentais da política pública (policy) em resposta às experiências passadas e novas informações.

O processo de ajuste fiscal (política fiscal contracionista, com o aumento dos tributos e a redução dos gastos governamentais) e construção da LRF foi marcado tanto pelo incrementalismo e pelo fenômeno do path dependence quanto pelo aprendizado decorrente da experiência e de tentativas e erros que caracteriza o social learning. O incrementalismo diz respeito ao fato de que as mudanças não foram realizadas de uma vez só de modo global, e sim de forma gradativa e paulatina.

Isso se deveu a uma série de medidas tomadas ao longo da redemocratização pós ditadura civil militar de 64, as quais, se não lograram alcançar êxito imediato, fundamentaram avanços futuros. Entre estas, destacam-se a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e a racionalização do processo orçamentário no âmbito do Poder Executivo, bem como o retorno do fluxo de recursos externos a partir de 1993, como reflexo da renegociação da questão da dívida externa com os credores internacionais chefiada pelo então Presidente do Banco Central Pedro Malan. Além desses fatos pode-se acrescentar outros tópicos que fizeram parte do processo de organização institucional das finanças públicas brasileiras nas décadas de 80 e 90, tais como o fim da conta movimento no Banco do Brasil, a implantação do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o fim do orçamento monetário, a explicitação, no Orçamento Geral da União, dos subsídios federais à agricultura e à exportação, a desvinculação de recursos da União

(DRU), e a já referida criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para ser o órgão responsável pela execução da política fiscal da União, entre outros itens relevantes.

Não obstante, as modificações não ocorreram com base em reformas do tipo “once for all” (de uma vez por todas). Ao contrário, foram implementadas gradualmente e com base no aprendizado resultante dos erros anteriores. É aqui que entram os conceitos de dependência da trajetória e aprendizado social como ferramentas importantes na explicação das alterações fiscais, especialmente no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Pode-se considerar que o aprendizado institucional assimilado pelo Governo Itamar Franco, na gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, foi relativo às tentativas fracassadas de implementação de planos de estabilização econômica e de reformas monetárias malogradas que ocorreram na segunda metade dos anos oitenta (Planos Cruzado, Bresser e Verão) e no início dos anos noventa (Planos Collor I e II) e que lançaram mão de mecanismos como o congelamento de preços e salários, confisco da poupança entre outros instrumentos heterodoxos.

Ainda de acordo com Abrucio e Asazu (2003, passim 1-16), contrapondo-se às experiências anteriores de estabilização e reforma econômica, a agenda da reforma fiscal foi levada adiante, no final da primeira metade dos anos 90, de forma paulatina e gradual, registrando avanços e recuos e envolvendo ainda negociações com os diversos atores envolvidos no contexto político brasileiro caracterizado por fatores que complicam a governabilidade, tais como o federalismo, o presidencialismo de coalizão, o multipartidarismo e a fragmentação política.

Abrucio e Asazu (2003:8) ressaltam a importância do uso hábil, nesse processo de reordenamento fiscal, por parte do Executivo, dos mecanismos institucionais no interior do Legislativo. Dentre os mecanismos constitucionais pró-Executivo existentes no âmbito do Legislativo, além da possibilidade de edição das Medidas Provisórias pelo Presidente da República, destaca-se o dispositivo constitucional contido no artigo 64, § 1º, o qual preconiza que “O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.” Além disso, de acordo com o mesmo artigo 64, § 2º da Carta Política, caso a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não apreciem os projetos de Lei do Presidente da República para os quais foi solicitada a urgência em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a

votação. A utilização desses mecanismos foi importante para agilizar e dar celeridade à tramitação do projeto da LRF.

Segundo Abrucio e Asazu (2003, passim 1-16), as mudanças na ordem fiscal se sucederam, primeiramente, num contexto de centralização dos poderes da União e enfraquecimento dos governos subnacionais. O sucesso do Plano Real explica em grande parte a modificação do jogo federativo, a partir da qual o governo federal conquistou legitimidade para criar um novo paradigma de relações financeiras entre os diferentes níveis de governo. O equacionamento do déficit público e o equilíbrio das contas públicas em bases permanentes, presentes nas medidas adotadas nesse período – do Programa de Ação Imediata (PAI), de 1993, à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000 –, foram premissas básicas na nova correlação de forças atinente às relações federativas entre o ente central e as unidades federadas. A implementação dessa nova agenda fiscal seguiu uma lógica de dependência da trajetória e incremental, diferentemente dos programas de ajuste que a antecederam, o que também sugere que houve aprendizado político nesse processo. Cada medida implementada gerou uma nova situação e mudança nas preferências dos atores, viabilizando a implementação das medidas seguintes. A Lei de Renegociação das Dívidas de Estados, Distrito Federal e Municípios, de 1997, as Leis Camata 1 e 2, que tentaram limitar os gastos com funcionalismo, as restrições à emissão de títulos e de operações de crédito de Antecipação de Receita Orçamentária (AROs) pelos entes subnacionais constituíram antecedentes que depois foram contemplados na LRF, na qual foram estabelecidos percentuais máximos de dispêndios com servidores ativos e inativos por Poder e por esfera da federação.

7) **O impacto da LRF na estrutura organizacional da STN:**

A partir do início do segundo mandato de FHC, para tentar remediar a precária situação fiscal do Brasil em 1999, quando foi assinado o acordo de empréstimo de US\$ 41 bilhões com o Fundo Monetário Internacional (FMI), houve o início da elaboração do projeto de lei da LRF, a qual instituiu mecanismos de controle mais rígidos sobre o endividamento dos entes subnacionais, atribuindo ao Ministério da Fazenda, segundo o caput do artigo 32 da referida Lei, a incumbência de verificar “o cumprimento dos limites e condições

relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.”

Dentro da estrutura organizacional interna do Ministério da Fazenda, o qual é integrado por órgãos singulares (tais como as Secretarias da Receita Federal do Brasil, do Tesouro Nacional, a de Política Econômica etc) e entidades (tais como a autarquia Banco Central do Brasil, a sociedade de economia mista Banco do Brasil e a empresa pública Caixa Econômica Federal etc), o órgão que foi encarregado de exercer este controle mais rigoroso sobre o endividamento dos entes subnacionais foi a STN, principalmente no que tange à contratação de operações de crédito pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido criada, dentro da sua estrutura organizacional, a Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM).

O regimento interno da STN foi modificado para incluir a COPEM na estrutura organizacional desta instituição. De acordo com o caput do artigo 94 do aludido normativo é atribuição da COPEM:

“Art. 94. À Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM) compete:

I - coordenar, supervisionar e avaliar a execução das atividades relativas à Análise de Operações de Crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios;

II - verificar os limites e condições para a contratação de operações de crédito pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III - instruir os processos de autorização de operações de crédito externo de Estados, do Distrito Federal e Municípios, dirigidos ao Senado Federal conforme procedimentos definidos por aquela Casa Legislativa;

IV - acompanhar as alterações ocorridas nos demonstrativos fiscais referentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios e propor as adaptações devidas nos sistemas de coleta e consolidação de informações provenientes dos Relatórios de Gestão Fiscal e Relatório Resumido de Execução Orçamentária;

V - acompanhar e propor, no âmbito de suas atribuições, normas reguladoras e disciplinadoras relativas aos limites e condições de endividamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios;

VI - acompanhar os aspectos fiscais relacionados aos limites e condições de endividamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios;

VII - verificar os limites e condições para a concessão de garantias da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas autarquias, fundos e empresas estatais;

VIII - participar do processo de negociação de operações de crédito interno ou externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas autarquias, fundos e empresas estatais, que envolvam a garantia da União;

IX - assistir o Secretário do Tesouro Nacional na COFIEEX, e em seus grupos técnicos, relativamente às operações de crédito externo de Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas autarquias, fundos e empresas estatais;

X - manifestar-se junto ao BCB, para efeito de credenciamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas autarquias, fundos e empresas estatais, na contratação de operações de crédito externo;

XI - encaminhar periodicamente ao Senado Federal as principais características das operações de crédito e concessão de garantias analisadas;

XII - divulgar no sítio da Secretaria, dados atualizados relativos a informações fiscais e de endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no que tange à Lei Complementar nº 101, de 2000; e

XIII - disponibilizar ao público interessado instrutorias sobre os procedimentos legais para verificação de limites, condições e análise da garantia da União constantes no Manual para Instrução de Pleitos – MIP.”

8) **O impacto da LRF na cultura organizacional da STN;**

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001 transferiu do Bacen para a STN o poder de decidir sobre os pedidos de endividamento dos governos subnacionais, o que inclui os pedidos de Estados, Distrito Federal e Municípios a serem enviados ao Senado Federal. Tendo em vista que são vinte e seis Estados, um Distrito Federal e mais de cinco mil Municípios, em algumas ocasiões a quantidade de pleitos de operações de crédito remetidas à STN para análise é superior à capacidade operacional da COPEM. Devido a isso, foi necessário, em algumas ocasiões, a formação de forças tarefas envolvendo as Coordenações do Tesouro Nacional subordinadas à Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais, o que não era comum antes da edição da LRF. Desta forma, pode-se considerar que, após a instituição da LRF, houve um incremento da

colaboração interorganizacional no âmbito da estrutura interna do órgão. Um outro aspecto relevante foi o trabalho conjunto entre distintos setores do Tesouro Nacional para proceder à elaboração do Manual de Instrução de Pleitos (MIP), cujo objetivo é regulamentar “os procedimentos de instrução dos pedidos de análise dirigidos ao Ministério da Fazenda – MF (verificação de limites e condições e análise da concessão de garantia). Pretende-se, assim, orientar os técnicos dos Entes pleiteantes no adequado fornecimento das informações necessárias para a análise da proposta” (STN, MIP:2013,8). Pode-se considerar, também, que a elaboração do aludido manual é uma comprovação do incremento da cooperação interorganizacional na instituição, a qual decorre da participação da STN nas diversas atividades por ela exercidas em função do conteúdo dos dispositivos da LRF.

Um outro impacto na cultura organizacional da STN decorrente de dispositivo da LRF foi o relativo à implantação do SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro). Esta também foi uma iniciativa que comprova o aumento do grau de colaboração/cooperação interorganizacional entre as diferentes unidades da STN. Este sistema foi desenvolvido em função do conteúdo do caput artigo 51 da LRF, o qual é um importante marco da transparência fiscal no Brasil: “O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.” Neste sistema são disponibilizados relatórios referentes às contas anuais da União, Estados, DF e Municípios, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal dos entes federativos, e os respectivos cadastros de operações de crédito dos mencionados entes.

Para salientar o caráter de colaboração interorganizacional que caracterizou a implantação do SICONFI, transcrevo o seguinte trecho presente na intranet da STN: “O projeto é inovador com uma gestão multidisciplinar que foi desenvolvida em parceria pelas Subsecretarias de Assuntos Corporativos, de Relações Financeiras Intergovernamentais, de Planejamento e Estatísticas Fiscais e a Subsecretaria de Contabilidade Pública, com participação de seis Coordenações-Gerais (CCONF, COSIS, CESEF, COREM, COPEM e COINT) no objetivo de substituir o antigo Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN), enquanto veículo para recepção de dados de natureza contábil, orçamentária, financeira e fiscal, declarados pelas unidades federativas”.

9) **Considerações Finais:**

A proposta do presente trabalho foi a de enunciar e analisar as principais consequências da edição da LRF na estrutura organizacional do órgão que é o formulador e executor da política fiscal do Governo Federal brasileiro.

Procurou-se, inicialmente, definir o significado da política fiscal como sendo o conjunto das práticas governamentais concernentes à receita pública (tributos) e aos dispêndios públicos (despesas públicas fixadas no orçamento do Governo). Posteriormente, discorreu-se sobre o papel da STN como gestora da política fiscal nacional, ao atuar como recolhedora central da receita pública tributária na conta única do Tesouro e como órgão que dita o ritmo da execução financeira do orçamento contingenciando a despesa orçamentária quando há risco de descumprimento da meta fiscal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em seguida enunciou-se a explicação teórica da deterioração das finanças públicas brasileiras ocorrida, principalmente, no primeiro mandato do Presidente FHC, em decorrência da estratégia de estabilização monetária e de combate à inflação calcada na denominada “âncora cambial”, pela qual a alta dos preços era enfrentada mediante o controle da taxa de câmbio relativa ao dólar estadunidense, juntamente com políticas complementares, como a abertura comercial às importações e a desindexação da economia. A referida estratégia causou déficit comercial, déficit nas transações correntes e, para evitar o déficit no balanço de pagamentos, praticou-se, nesse período, uma política monetária extremamente restritiva, caracterizada por taxas de juros extremamente elevadas, que contribuíram significativamente para o incremento exponencial da dívida pública e para a ocorrência de altas taxas de desemprego. Essa política visava obter superávit na conta de capital do balanço de pagamentos e assim evitar o déficit neste último. Por fim, em janeiro de 1999, o Banco Central brasileiro aumentou a taxa de juros demasiadamente quando houve o ataque especulativo contra o real, o que piorou ainda mais a situação fiscal nacional. O Brasil teve, então, de recorrer a empréstimo de cerca de US\$ 41 bilhões do Fundo Monetário Internacional (FMI) para sanar a crise cambial e pagar os compromissos internacionais. Em decorrência disso, como parte do acordo, o Brasil se comprometeu a adotar uma legislação restritiva dos gastos públicos e direcionada ao equilíbrio fiscal, contexto no qual se insere a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal no ordenamento normativo e jurídico brasileiro. Na seção 5 é feita uma descrição do processo de

renegociação das dívidas de Estados, Distrito Federal e Municípios que precedeu o estabelecimento da LRF. Na seção 6 é feita uma retrospectiva do processo de evolução institucional das finanças públicas nacionais, de caráter incremental e caracterizado pela dependência da trajetória (path dependance) e pelo aprendizado social (social learning), que culminou com a instituição da LRF. É descrita a sucessão de aperfeiçoamentos institucionais contínuos ocorridos nas finanças públicas brasileiras a partir da década de 80, tais como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, o SIAFI, a adoção da conta única do Tesouro Nacional, o fim do orçamento monetário e da conta movimento do Banco do Brasil, a transferência para a STN dos dispêndios pertinentes à política federal de fomento à agricultura e à exportação, antes concentrados no Banco do Brasil etc. Na seção 7 é examinada especificamente a principal repercussão da instituição da LRF na estrutura organizacional da STN, que foi a criação da COPEM. Na seção 8 são analisadas as duas principais modificações ocorridas na cultura organizacional da STN em função da vigência da LRF, e que dizem respeito ao aumento da colaboração/cooperação interorganizacional, e que resultou na criação das forças tarefas para análise de operações de crédito de entes subnacionais, a elaboração do Manual de Instruções de Pleitos e a implantação do SICONFI.

10) **Referências Bibliográficas.**

- ABRUCIO F. e LOUREIRO M., “**As reformas fiscais no Brasil recente: Gradualismo, Negociação e Accountability**”, in “Balanço da Reforma do Estado no Brasil – A Nova Gestão Pública”, Brasília, 2002;
- ABRUCIO F. e LOUREIRO M., “**Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente**”, Revista de Economia Política, vol. 24, nº 1 (93), São Paulo, janeiro-março/2004;
- ABRUCIO F. e ASAZU C., “**A GÊNESE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF): A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA**”, Paper apresentado no ENANPAD 2003;
- ALVERGA C.F., “**A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política**

fiscal”, Revista do Tribunal de Contas da União, número 122, setembro/dezembro 2011, páginas 50 a 55, Brasília, 2011;

- BENJAMIN, C., “**A opção brasileira**”, Editora Contraponto, Rio de Janeiro, 1998;
- BEUREN, A., “**Análise das Finanças Públicas e Política Fiscal Brasileira nas Duas Últimas Décadas**”, Monografia de Graduação UFRS, Porto Alegre, 2012;
- BIONDI, A., “**Brasil privatizado**”, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003;
- BRESSER PEREIRA, L., “**A Construção Política do Brasil**”, Editora 34, São Paulo, 2015;
- Brasil, Constituição Federal de 1988;
- Folha de São Paulo, Editorial, São Paulo (2002);
- GRASEL, D., “**Brasil: Plano Real e a estabilização econômica inacabada**”, Revista da Unioeste, volume 9, nº 1, Toledo Paraná, 2005;
- GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A., “**Finanças Públicas**”, 2ª edição, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2000;
- LOUREIRO M., “**Instituições, política e ajuste fiscal: O Brasil em perspectiva comparada**”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2001, vol. 47, nº 16, pp. 75-96;
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. “**Lei complementar nº 101/2000: Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**”. 2 ed. Brasília: ESAF, 2002. 185 p. ;
- NASSIF, L., “**Política macroeconômica e ajuste fiscal**”, capítulo do livro “**A Era FHC – Um Balanço**”, organizado por LAMOUNIER, B. e FIGUEIREDO, R., Cultura Editores Associados, São Paulo, 2002;
- NOGUEIRA, P., “**Plano Real: Estabilização Monetária e Desequilíbrio Externo**”, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 1996;
- PUTTOMATTI, G., “**Os dois anos de implementação da lei de responsabilidade fiscal no Brasil: avanços e desafios**”, Paper apresentado no VII Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, 2002;
- REZENDE, R., “**Uma Análise das Políticas Macroeconômicas do Governo FHC e do Governo Lula**”, Monografia de Graduação UFSC, Florianópolis, 2009;

- STN., **MANUAL PARA INSTRUÇÃO DE PLEITOS Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios**, Brasília, 2013.
- ____; Intranet, consulta em 12/2/2015;