

RESPONSABILIDADE FISCAL NÃO É SÓ GERAR SUPERÁVIT PRIMÁRIO

José Roberto R. Afonso *

Junho de 2004

Passados mais de quatro anos da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal - a LRF (denominação pelo qual ficou conhecida a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000), é interessante avaliar, primeiro, como se transformou em uma unanimidade, minguando e desaparecendo as críticas que marcaram seu processo legislativo e primeiros tempos, e, em seguida, o estágio de implantação.

A intensa polêmica que marcou a sua apreciação pelo Congresso Nacional entre os meses de abril de 1999 e de 2000 e, depois, seu questionamento pelos partidos que eram Oposição junto ao STF nos dias imediatamente seguintes a sua promulgação, começou a perder força com a campanha presidencial de 2002 (em que todos candidatos eram favoráveis a lei) e praticamente desapareceu após a mesma Oposição chegar a Presidência da República a partir de 2003. No atual governo, o Ministério da Fazenda se vangloria, tanto de ter aumentado a meta de superávit primário do setor público, de 3,5% para 4,25% do PIB, sem que o próprio FMI tivesse solicitado, quanto de realizar sucessivamente resultados superiores aos prometidos.

Com a conversão da oposição em situação, e também em defensores repentinos da responsabilidade fiscal, a LRF se tornou uma unanimidade

* Economista. Mestre pela UFRJ. Ex-Superintendente da Área Fiscal do BNDES e consultor técnico da Câmara dos Deputados (Liderança do PSDB). E-mail: ze.afonso@terra.com.br. Site pessoal: www.joserobertoafonso.ecn.br

Palestra no Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea da FUNDAP, de São Paulo, em 18/6/04. Expressa opiniões exclusivamente pessoais e não necessariamente das instituições citadas.

nacional. Talvez resida nesse fato um perigo para a própria lei (ou ideal).¹
Quem mudou: os críticos ou o ideal de responsabilidade fiscal?

Não é demais lembrar rapidamente os fatos seguintes.

Em 25/1/2000, o Plenário da Câmara dos Deputados votou o PLP nº 18/1999, com 385 a favor e 86 contra (entre lês, do atual ministro Antonio Palocci, do líder Aloizio Mercadante e do presidente do PT, José Genoíno). Em 11/4/2000, o mesmo projeto (PLC nº 4/99) foi aprovado pelo Plenário do Senado por 60 votos contra 10.²

Em 29/6/2000, o PT, junto com o PC do B e o PSB, entraram no STF com uma ação direta de inconstitucionalidade (nº 2238), alegando dois motivos para considerar a lei integralmente inconstitucional e, se derrotados, reclamando o veto a 37 dispositivos da lei.

Felizmente, o novo discurso da velha oposição, que já vinha mudando na campanha presidencial, é sacramentado no dia em que assume o governo

¹ O dramaturgo Nelson Rodrigues já dizia que toda unanimidade é burra.

² No site do PT, uma pesquisa no link notícias, em 2000, o termo "lei de responsabilidade fiscal":
<http://www.pt.org.br/>, revela as seguintes opiniões, dentre outras:

- do então líder do partido na Câmara, Aloizio Mercadante, explicando o voto contra o projeto:
"Primeiro porque ele é muito restritivo em relação aos gastos sociais e não coloca limites para gastos financeiros, para o pagamento de juros". O deputado diz que outro motivo para o PT votar contra é que a nova lei não permite a repactuação das dívidas. "Isso não existe no sistema financeiro", afirma. A terceira e última razão para votar contra a proposta do governo é sua lógica de submissão às regras do FMI. "A lei está totalmente concebida dentro da política de ajuste fiscal do FMI e abandona a perspectiva de solidariedade entre estados e União",
- do atual líder do partido na Câmara, Professor Luizinho:
"Somos contra a LRF desde sua elaboração, pois sua única função é engessar o orçamento de Estados e Municípios para pagamento da dívida interna, em detrimento dos gastos sociais". Segundo o petista, não há qualquer artigo na lei que proteja as administrações municipais da corrupção. "A lei apenas evita que governos em final de mandato transfiram dívidas para as novas gestões".
- e do parlamentar do PT que mais acompanhou a matéria na Comissão Especial, Deputado João Fassarella:
"A LRF foi elaborada com o único objetivo de ajustar as contas dos municípios e Estados às diretrizes da dívida com o FMI", denuncia Fassarella. O deputado explica que, até então, o governo federal fazia acordos com Estados e Municípios para controlar o pagamento da dívida interna. "A partir da LRF, o governo federal passa a ter um instrumento de coerção e criminalização de prefeitos e governadores que não seguirem as diretrizes orçamentárias da União"... "Minha avaliação é de que a LRF funciona como uma intervenção direta do FMI nos municípios, pois transfere o superávit do orçamento para pagamento de juros de dívida em vez de financiar programas sociais".

federal - é emblemático o da posse do ministro da Fazenda, Antonio Palocci, em 2/1/2002: ³

“... A boa gestão da coisa pública requer responsabilidade fiscal e estabilidade econômica. O governo que ontem se encerrou tem méritos nesse tema, o que não nos constringe reconhecer. Porém, este não é um patrimônio exclusivo seu, assim como não o será na nossa administração. Qualquer programa econômico que busca sustentabilidade, deve ter os pilares da responsabilidade e da estabilidade como base essencial de sustentação. Reassumimos aqui o que temos dito ao longo dos últimos seis meses desde que o Presidente Lula lançou a "Carta ao Povo Brasileiro": vamos preservar a responsabilidade fiscal, o controle da inflação e o câmbio livre.”

Bem vindos à responsabilidade fiscal - ainda que tarde, mas sempre há tempo. Mas, do discurso para a prática, as distâncias são grandes.

Quatro meses após a posse, o Ministério da Fazenda divulga sua estratégia macroeconômica no detalhado (e polêmico) documento, denominado "Política Econômica e Reformas Estruturais", com 95 páginas e faz absolutamente nenhuma referência a "responsabilidade fiscal".⁴

Até hoje, o site do Ministério da Fazenda traz um link em seu rodapé dedicado à LRF, que consultado remete a página específica do Ministério do Planejamento, com farto material sobre a lei, mas nenhuma notícia, publicação ou fato importante com data posterior a 2002.

Em recentes pronunciamentos (maio de 2003), o Ministro da Fazenda tem usado apresentações⁵ com as seguintes observações:

“Geralmente, países com rating altos têm superávits primários altos;”

“As contas públicas sempre “fecham”. Isto pode ocorrer de forma saudável → superávit primário compatível com as necessidades fiscais; forma não saudável → inflação, aumento de impostos ou renegociação traumática da dívida (Plano Collor).”

“A nova política fiscal se baseou em: metas de longo prazo para o superávit primário que garantam queda da relação dívida/PIB; compromisso de não aumentar carga tributária do governo federal em relação ao nível de 2002. Em particular, o ajuste fiscal em 2003 foi feito com queda sem precedentes das despesas públicas (1% do PIB).”

“Muitos analistas já prevêem déficit nominal de 3% do PIB em 2004 – o que representaria não apenas menor índice em muitos anos, mas também estaria a par com o índice requerido na União Monetária Européia.”

³ Vide: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2003/Pr030102.asp>

⁴ Vide <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economico.pdf>. O documento, para ser preciso, faz referência a uma lei de responsabilidade, mas não a fiscal, e sim a monetária, que seria o projeto visando dar independência, ou autonomia operacional, ao Banco Central.

⁵ Vide pronunciamentos em 20/5/2004 e 30/5/2004, no CEDES e no Senado, segundo o site da Fazenda: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2004/Apresentação%20completa%20CDES8.ppt> e <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2004/apresentação%20palocci.pps>

Aparentemente, na visão predominante no Ministério da Fazenda e no atual Governo, o ideal de responsabilidade fiscal tem sido resumido a geração de superávit primário.

A visão de longo prazo não vai além da (comemorada) manutenção de uma meta de superávit primário. Esta que fora elevada excepcionalmente, por duas vezes, em 2002 e 2003, diante das dúvidas que cercavam os compromissos do novo governo federal em relação ao serviço da dívida, foi adotada pelo atual governo até o final deste mandato, no âmbito dos projetos do PPA e da LDO e isso se torna a âncora do ajuste fiscal de médio e longo prazo, bem assim do atendimento da responsabilidade fiscal.

O melhor exemplo dessa visão imediata é que o respeito a LRF foi a essência do argumento para o famoso e polêmico veto imposto em 2003 ao projeto de lei de iniciativa parlamentar que incluía os alunos excepcionais de escolas especiais de entidades sem fins lucrativos no cálculo dos estudantes abrangidos pelo FUNDEF. Curiosamente, o mesmo argumento nunca foi lembrado pelos relatores e pela base governista no Congresso durante a tramitação, no mesmo período, de projeto de lei que estendia os benefícios da Zona Franca de Manaus para indústrias instaladas no Amapá e demais fronteiras da Amazônia Legal.

A trajetória de avanços que marcava o processo de transparência fiscal foi interrompida, na melhor das hipóteses - para não se falar, em retrocessos. O melhor retrato foi a notícia de que até parlamentares, da própria base do governo, tiveram seu acesso ao SIAFI questionado pelo governo.

A divulgação de informações específicas sobre a LRF não foi tratada como prioridade nos sites do governo - por exemplo, no ótimo site da STN é difícil achar o relatório nacional sobre o cumprimento dos principais limites (de endividamento e de pessoal), é impossível achar a "lista negra" indicando os governos que extrapolam o valor máximo da dívida consolidada, como determina a LRF; assim como, só recentemente foram atualizados os relatórios dos indicadores individualizados para cada governo subnacional (ainda assim, há uma defasagem de cerca de um quadrimestre; embora, há poucos meses, tal defasagem era de quase um ano).

Recentemente, foi denunciado pela mídia que diminuiu o número de Prefeituras que enviaram no prazo os balanços anuais ao Ministério da Fazenda (quando era esperado que, nos primeiros meses depois de criada a LRF, fossem maiores as dificuldades operacionais) e, o mais grave, muitos dos inadimplentes com aquele Ministério estavam contratando convênios com o resto do governo federal e recebendo recursos normalmente, o que era confirmado pela própria Controladoria da União, sem que se posicionasse sobre as sanções, inclusive pessoais, previstas na legislação, contra quem recebe e quem concede.

Neste campo, do apoio e orientação para implantação da lei até a sua supervisão e fiscalização, especialmente pelos órgãos de controle, foram praticamente interrompidas todas iniciativas em curso. Os órgãos federais pararam de editar e distribuir manuais e outros documentos, que deveriam entrar numa fase de aprofundamento e detalhamento das questões - por exemplo, sobre o tratamento dos gastos com terceirizados contratados como agentes comunitários de saúde ou novos funcionários de creches e escolas diante do controle das despesas com o pessoal, sem contar a sempre polêmica restrição para assunção de novos compromissos nos últimos oito meses de mandato, que afeta sobremaneira a vida das prefeituras neste período eleitoral.

Uma das atividades cruciais do período pós-LRF, a integração e articulação, especialmente técnica, com e entre os Tribunais de Contas, notadamente os Estaduais e Municipais, que não formam um sistema nacional harmônico e hierarquizado, mas gozam de secular autonomia operacional. Foram interrompidos os encontros entre os técnicos e conselheiros desses Tribunais - ainda que o custo financeiro para os cofres federais fosse nulo, pois a função maior da União era convocar e estimular as reuniões. Também houve retardo (para não dizer, dúvidas sobre a própria eficácia do programa) nas negociações junto ao BID para financiamento de ações de modernização dos mesmos Tribunais de Contas. Quanto menos se conseguiu avançar na organização de um projeto similar para modernização da gestão dos órgãos dos Ministérios Públicos e da Justiça.

Aliás, a modernização da gestão numa visão mais ampla também foi afetada. O governo federal chegou até a formular e anunciar um ousado e louvável plano de gestão, para em seguida demitir o seu responsável e deixar indefinida a situação administrativa do órgão encarregado de sua execução. Na

mesma esteira, as iniciativas de governo eletrônico brasileiro, que já ganhavam cada vez mais notoriedade e prêmios internacionais, estacionaram - numa opinião mais favorável. Num cenário macroeconômico marcado por limitada disponibilidade de recursos, confrontado a um cenário social fortemente demandante de mais bens e serviços públicos, o maior desafio do Poder Público brasileiro é aumentar a produtividade de seus gastos - ou seja, com os mesmos ou mesmo recursos, fazer cada vez mais e melhor. Governo eletrônico, em particular, e modernização da gestão, em sentido mais amplo, são instrumentais tão importantes para solucionar tais equações que o definimos como os traços marcantes do "day after" da responsabilidade fiscal no Brasil.

Parece que o governo acabou caindo em uma armadilha (e, se foi mesmo, uma que ele próprio construiu). Não bastasse pecar pelas dificuldades para discernimento dos grandes problemas nacionais e pela falta de um plano nacional, de Estado e de País, começou se atropelando com mudanças excessivas de administradores e estruturas administrativas e se afundando, cada vez mais, no vertiginoso aparelhamento estatal - que não seria um problema tão grave fossem promovidos seus quadros partidários mais qualificados.

Há um perigoso de se estar reduzindo a LRF a um mero instrumental de perseguição de um ajuste fiscal de curto prazo. Os antigos opositores da lei acham que essa era sua maior e última missão. Depois, quando chegaram ao governo (em grande parte exatamente por atitudes como as que tinham contra a LRF), precisaram aumentar o superávit primário para atender ao brutal impacto sobre a dívida e as contas públicas, provocado pelo aumento das taxas reais de juros após a eleição do presidente e sua manutenção em patamares elevados por longo período. Apesar de mais uma dose, ainda mais forte, de esforço fiscal exigida da economia, foi insuficiente para conter o aumento do déficit nominal e, por extensão, da dívida pública - que, aumentou três pontos percentuais do produto, entre o final de 2002 e 2003, apesar da valorização cambial e sem nenhum grande esqueleto tirado do armado, nem dívida subnacional renegociada. Apesar disso, ou ignorando isso, as autoridades federais fizeram e ainda insistem no discurso que promoveram um vigoroso e inusitado ajuste fiscal (de fato, é único mesmo, o único ajuste da história e da teoria fiscal em que aumentou a carga tributária, o déficit e a dívida pública). O marketing chegou à política fiscal - mas, enquanto, o dito mercado aceitá-lo

(junto com o aumento da transferência da renda financeira), a estabilidade segue preservada.

Portanto, a LRF está se transformando em só um pretexto, forte, para geração de superávit a qualquer custo, não importa se elevando ainda mais a carga tributária, que já excedia o limite do tolerável, sem contar a péssima qualidade do padrão de tributação nacional, menos importando se as custas de reduzir ainda mais os investimentos, sobretudo em infra-estrutura econômica básica (tão demandada para exportações e tão cara para a retomada do crescimento), e até mesmo atingindo programas sociais de pequena monta financeira mas de forte impacto para camadas mais pobres da população (caso mais notório, dos cortes nas bolsas do PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

Parece que os antigos críticos da LRF não mudaram e sim tentam mudar a lei. Entre 1999/2000 e 2002/2004, antes, na oposição, acusavam que ela se resumia à mera geração de superávits; agora, no governo, estão reduzindo a lei a tal tarefa. Pelo visto, os críticos não mudaram sua opinião e sim, estão tentando apequenar a lei, para fazer com ela o que antes a condenavam.

Insistimos que isso não é fruto de má fé, mas de má compreensão, das origens, do conteúdo e das conseqüências da LRF. Primeiro, das origens - presa que era a velha oposição a sua visão pré-concebida, de que havia vício de origem em qualquer coisa que o governo enviava ao Congresso; daí, porque rememoramos a seguir, o histórico da preparação do projeto de LRF. Segundo, se condenavam sem conhecer o projeto, é natural que até hoje tenham dificuldades para compreender todo o alcance das mudanças legislativas realizadas e desencadeadas - que vão muito além do corpo legal, propriamente dito; aliás, até especialistas estrangeiros, que não acreditavam inicialmente no sucesso da lei, hoje se penitenciam que não perceberam a mudança cultural que ela consolidou e induziu.

O que se espera é que a responsabilidade fiscal não mude e sobreviva a falta de visão estratégica de algumas autoridades. Afinal, ainda há tempo e disposição para entender que responsabilidade fiscal vai muito além do ajuste fiscal imediatista. É um novo regime. Uma nova cultura.

Passados quatro anos da vigência da LRF, ironicamente, é mais importante que nunca voltar aos primórdios de seu projeto, ou melhor, do seu anteprojeto traçado no último trimestre de 1988. Refrescar as memórias no afã de trazer alguma luz para uma mudança de rota na nova visão predominante, que, como tentará se mostrar a seguir, é bastante diferente da idealizada inicialmente. Ainda que agora os antigos críticos não bradem mais que a lei não passava de mais um fruto imposto pelo FMI (o que, de fato, nunca foi; muito pelo contrário).

No seu berço, a LRF é fruto direto da Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998), anterior a crise externa e ao acordo com o FMI.⁶ Durante a tramitação na Câmara, foi introduzida emenda parlamentar determinando que o Presidente enviasse ao Congresso, em seis meses, um projeto de lei complementar para disciplinar o art. 163 da Constituição, que remetia a regulação das finanças públicas e do endividamento público a uma lei complementar. Assim, ao contrário do que diziam os críticos, a LRF foi fruto de gestação e criação genuinamente brasileiras,⁷ e não foi idealizada ou imposta pelo FMI ou qualquer organismo internacional - aliás, técnicos do Fundo chegaram a criticar o anteprojeto preparado pelo Executivo, por mesclar princípios com regras, compreender matérias muito diversas e não definirem clara e objetivamente a meta fiscal necessária ao ajuste.

A Reforma Administrativa recuperou um dispositivo constitucional criado pela Assembléia Constituinte de 1987/88 e que posteriormente foi ignorado, não tendo sido objeto de qualquer projeto de lei, nem por iniciativa do Executivo, nem de parlamentares. A lei complementar sobre finanças públicas é o primeiro dispositivo do capítulo constitucional com tal denominação - distinção esta nunca feita em nenhuma Constituição Republicana -, no qual se inserem as normas sobre orçamentos, incluindo as inovadoras leis do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias anuais.⁸ Tais inovações surgiram no

⁶ O Programa com o FMI divulgado pelo Ministério da Fazenda em 28.10.1998 (bem assim o memorando do FMI, de 13/11/1998) distinguia entre medidas de ação imediata e outras de caráter estrutural, sendo a LRF incluída no segundo bloco - como um instrumento "capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo"

⁷ Para uma análise das bases adotadas para elaboração do projeto de lei do governo federal, vide Martus Tavares, Álvaro Manoel, José Roberto Afonso e Selene Peres, "Princípios e Regras em Finanças Públicas: a Proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil", *mimeo.*, Seminário Internacional de Política Fiscal, CEPAL, jan./1999,

⁸ A falta de atenção para as normas constitucionais que sinalizam em favor da disciplina final foi criticada, desde o início, por José Serra, "A Constituição e o Gasto Público", *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, junho de 1989, pp.93-106), a destacar:

parecer da comissão temática de junho de 1987 (relatado por José Serra e presidida por Francisco Dornelles), inicialmente sob a denominação de Código de Finanças Públicas, com o objetivo explícito de reunir num só ato, as normas mais importantes referentes às receitas, aos gastos, à dívida e ao patrimônio público, buscando construir um fio-condutor comum e critérios minimamente coordenados.⁹

Os princípios da Constituinte foram resgatados dez anos depois pelo Ministério do Planejamento, que coordenou a elaboração pelo governo federal do projeto posteriormente enviado ao Congresso, concebido como uma mudança de caráter estrutural e não mais uma medida imediatista - como era, por exemplo, a postergação da CPMF ou o aumento da COFINS. Havia um paradoxo intrínseco em a sua formulação: o objetivo da LRF, no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal de 1998, era construir a médio e longo prazo um novo padrão de gestão fiscal que permitisse abandonar as práticas e políticas fiscais marcadas por visão e atuação mais urgente que acompanhavam o programa, mas que, naturalmente, se era obrigado a adotar na ocasião diante da gravidade da crise econômica. O projeto de LRF foi concebido para mudar o regime fiscal, abandonando-se a prática de recorrentes pacotes tributários de fins de ano, para patrocinar uma visão abrangente e intertemporal da realidade fiscal.¹⁰

A tramitação do projeto de LRF foi peculiar. A começar, porque, pela primeira vez, uma importante matéria fiscal foi submetida pelo governo

“As análises a respeito das conseqüências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizado a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre a alocação de recursos.”

⁹ Aliás, o país já havia tido um código desse tipo datado de 1920, com mais de 900 artigos, que com o passar do tempo acabou preterido pela prática de se elaborar uma lei básica para cada matéria – quando não várias leis, sem qualquer coordenação. Por isso, no relatório da Constituinte foi recuperada a idéia de um novo Código como uma das principais medidas para a organização e o equilíbrio permanente das contas governamentais.

¹⁰ Segundo Tavares, Manoel, Afonso e Peres, op.cit., p.4:

“A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF insere-se nesse contexto porque, diferentemente das medidas de ajuste fiscal de curto prazo já implementadas, representa uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como os de responsabilidade e transparência e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. Trata-se, portanto, de um verdadeiro código de boa conduta nas finanças públicas, aplicável aos três níveis de governo e aos três Poderes e em sintonia com os princípios constitucionais de autonomia federativa e de independência entre os poderes. Sua abrangência, tanto em termos de matérias, como de conceituação de setor público e em termos temporais, é a maior possível.”

federal à consulta pública (dezembro de 1998) antes do envio ao Congresso. Foram colhidas mais de 5 mil sugestões através da internet e, especialmente, dezenas de pleitos de autoridades estaduais e municipais em reuniões públicas - é o caso marcante da mudança na chamada Lei Camata, para fixar por Poder o limite de gastos com pessoal, defendido por muitos governos, em especial aqueles que faziam oposição ao governo federal. Este processo amplo de debates também assegurou ao projeto, desde antes de seu envio ao Congresso, um amplo apoio dos formadores de opinião e da mídia.¹¹

Os fatos acima explicam em parte a razão da boa receptividade da lei no Congresso, a ponto de ser aprovada em apenas nove meses na Câmara, com quorum de emenda constitucional (385 votos), o mesmo se repetindo no Senado (60 votos) - apenas a emenda regulando a aplicação compulsória de recursos tributários no sistema único de saúde teve uma aprovação no Congresso Nacional por quorum superior a LRF no ano de 2000.

Apesar disso, muitos estavam descrentes inicialmente de que o próprio projeto do governo fosse aprovado pelo Congresso e, depois do sucesso, na implantação da lei.¹² É importante chamar atenção para o fato de que o Congresso, embora tenha preservado todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, bem como incluiu importantes alterações que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto - caso marcante das novas normas sobre a receita (inclusive para explicitar e dificultar suas renúncias) e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias). Além de aperfeiçoar a forma e o conteúdo, o fato de a comissão especial da Câmara ter alterado muitos dispositivos do projeto do Executivo (com a concordância desse último) aumentou a adesão política dos parlamentares; mais uma vez, isso passou desapercibido para aqueles que achavam que pouco depois o Congresso mudaria a lei.

¹¹ Por exemplo, pesquisa do IBEP, de meados de 2001, junto a parlamentares, formadores de opinião e jornalistas a respeito da LRF, revelou que a grande maioria: 1) tem opinião favorável; 2) acredita que sua aprovação foi mais para atender a uma pressão da sociedade por mudanças na administração pública do que devido a uma medida isolada do Governo Fernando Henrique; e 3) prevê como positiva a um candidato à Presidente estar associado a lei.

¹² Menciona-se que no dia da promulgação da LRF um único artigo foi publicado na grande imprensa nacional saudando a nova legislação: José Serra e José Roberto Afonso, "Prática em vez de Promessa", Valor Econômico, 4/5/2000.

Se a LRF fosse limitada ao ajuste fiscal, poderia ter se limitado a restringir a geração futura de déficits ou a fixar uma razão máxima entre dívida pública e PIB, pouco importando como se evitaria atingir tais limites ou, se superados, como reduzi-los. Ou seja, poder-se-ia seguir a linha do menor esforço legislativo e aprovar um projeto enxuto, nos moldes da então recente legislação da Argentina, por exemplo, que se limitava a fixar um montante máximo de déficit público.

O alcance da mudança promovida nas políticas e práticas fiscais e a plena implantação de todas as normas da nova gestão fiscal ainda se farão notar por muitos anos. Duas curiosidades sobre a transição da LRF: primeiro, não se adotou uma sistemática geral de transição; segundo, a grande maioria das regras era de caráter auto-aplicável e não dependiam de regulamentação posterior.

A regulamentação posterior da LRF foi reduzida a dois casos (limites da dívida e Conselho de Gestão Fiscal), nenhum deles dependendo da decisão exclusiva do Executivo. Por ser uma lei de caráter nacional, ou seja, aplicada a todas as esferas de governo e todos os poderes, vale ressaltar que os congressistas adotaram como princípio básico de trabalho deixar qualquer providência que interferisse nos rumos da LRF ao critério exclusivo do Governo Federal.

No caso da dívida, como já determinava a Constituição de 1988, caberia ao Senado fixar limites para a dívida consolidada, e ao Congresso limites específicos para a dívida mobiliária federal (aliás, como isso nunca foi feito, muitos esquecem que o comando é constitucional e não da LRF): já foram regulados novos limites para dívidas estaduais e municipais, mas não os limites federais (o que não constitui perda de austeridade uma vez que o endividamento federal está concentrado em papéis emitidos pelo Tesouro - eliminado tal poder do Banco Central - e aquele precisa de autorização orçamentária até mesmo para rolar o principal da dívida, o que não é comum nem em países ricos).

No caso do Conselho de Gestão Fiscal, a pedido do próprio Congresso, o governo FHC enviou projeto de lei ao Congresso poucos meses após a edição da lei, mas até agora a matéria sequer passou de seu estágio mais inicial. A maior resistência inicial provinha do PT (e da assessoria técnica da Comissão de

Orçamento), que defendiam transformar o referido conselho em um órgão auxiliar do Congresso, o que, a juízo do Governo FHC, abriria precedente para propostas semelhantes relativamente a outros conselhos, como até o mesmo Conselho Monetário. O Conselho de Gestão Fiscal já surge na LRF com definições de objetivos (desde a classificação e padronização das contas públicas até a transparência fiscal) e composição (representantes de todos governos e todos os poderes), faltando ao projeto de regulamentação dispor sobre seu funcionamento. Por sua finalidade e ampla representatividade, o Conselho teria um papel importante no suprimento de uma lacuna sobre aspectos operacionais da LRF, que hoje vem sendo coberta em grande parte por crescente atuação ex-ante dos tribunais de contas; porém, se isto não representa maiores riscos devido ao detalhamento e didatismo da Lei, se peca pela falta de padronização em nível nacional das práticas e interpretações.

Quatro anos após a promulgação da LRF, apesar de ainda ser cedo para avaliar todos os seus efeitos, pode-se afirmar já ser opinião consensual que mudou o regime fiscal brasileiro. Resultados iniciais de avaliação das contas fiscais no novo regime mostram uma situação animadora. Porém, mais importante que os resultados conjunturais, porém, é o reconhecimento das mudanças estruturais realizadas, que, curiosamente, parecem ser mais bem avaliadas por organismos internacionais, de rigor técnico e distintas filosofias, do que por alguns analistas nacionais ou do mercado financeiro - que tendem a ter uma visão mais estreita da conjuntura (para não dizer que resumem a estrutura fiscal a uma única variável - o tamanho da dívida mobiliária) e, assim, deduzem sempre que o ajuste é incompleto (o que por certo é e sempre será diante de todas mazelas fiscais que o país enfrentou nas últimas décadas).

Chama-se a atenção para o fato de que vários organismos internacionais divulgaram análises ressaltando que a recente melhoria das finanças públicas brasileiras inclui componentes estruturais, especialmente a LRF, demonstrando reconhecimento internacional da mudança do padrão fiscal no Brasil:

- para o FMI, a LRF representou um "divisor de água", conforme avaliação extremamente positiva sobre as contas e práticas fiscais no país, sublinhando o grau de transparência fiscal alcançado, inclusive a liderança no uso do governo eletrônico;¹³

¹³ Vale reproduzir trechos da conclusão de sua recente análise – Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), IMF, November of 2001:

- a OCDE também divulgou análise amplamente favorável à posição fiscal brasileira, com atenção aos avanços da LRF, ressaltando que os governos subnacionais não mais ameaçam a estabilidade macroeconômica;¹⁴

- o Banco Mundial, por sua vez, tem destacado a revitalização do processo de planejamento governamental;¹⁵

- já a CEPAL promoveu um seminário sobre a vinculação entre responsabilidade e transparência fiscal, em novembro de 2001, apresentando uma comparação internacional entre leis relacionadas à responsabilidade fiscal. Reconhecendo que a solução de cada país deve atender a suas peculiaridades, destacou a variedade de objetivos e temas tratados pela legislação brasileira.¹⁶

“In the last few years Brazil has achieved a high degree of fiscal transparency, together with major improvements in the management of its public finance...

The cornerstone of these achievements has been the enactment in May 2000 of the Fiscal Responsibility Law which sets out for all levels of government fiscal rules designed to ensure medium-term fiscal sustainability, and strict transparency requirements to underpin the effectiveness and credibility of such rules of these achievements has been the enactment in May 2000 of the Fiscal Responsibility Law ...

Brazil has attained high standards with respect to main indicators of fiscal management and transparency. In particular, the following specific aspects are worth highlighting...

Brazil is at the forefront of countries at comparable level of development in the use of electronic means for the dissemination of fiscal statistics, legislation, and administrative regulation on tax and budgetary matters, and for delivery of government services, as well as to facilitate civil society's scrutiny of government activities and programs...” (p.2).

¹⁴ Vale citar, em “Brazil”, OECD Economic Surveys nº 15, Paris, OECD, june 2001:

“The government turned again to the issue of fiscal policy in order to redress fiscal imbalances and restore the credibility of fiscal policy.... The new Fiscal Responsibility Law (FRL), approved in May 2000, was one of the instruments to ensure that the fiscal position of sub-national governments was consistent with this overall goal, through the law applies to all levels of government. The FRL is also improvising the transparency of public accounts and the budgetary process.” (p.69).

¹⁵ Em recente estudo sobre o Plano Plurianual – PPA (“Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning”, mimeo., The World Bank, sept. 2001), é encontrado o seguinte comentário sobre a LRF:

“The new Law of Fiscal Responsibility is expected to rein in the hitherto irresponsible fiscal management by sub-national governments. But, for the time being, Brazil has no option but to continue to pursue tight fiscal policy and pursue structural reforms such as administrative reform and pension reform. Results of these measures are critical for the consolidation of the PPA” (p.28).

¹⁶ Vide Carlos Oliva, “Fiscal Responsibility Laws: How Broad Should They Be”, *mimeo.*, Seminário CEPAL/BNDES, Rio, novembro de 2001.

Também os especialistas Juan Carlos Lerda e Carlos Mussi, da CEPAL, em “Novos instrumentos na política fiscal latino americana”, *mimeo.* concluem:

“Uma lei de responsabilidade fiscal pode ser um pilar para o compromisso de um país em estabelecer um novo regime fiscal. A experiência internacional ainda é recente, mas demonstra que implementação não é uma tarefa fácil. No caso brasileiro, além dos méritos técnicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve-se

No plano interno, não é demais mencionar que, antes da conversão do PT, todas as vezes que a LRF foi submetida a um questionamento público, saiu do debate fortalecida: seus princípios foram reafirmados, suas normas mais conhecidas e a fileira dos seus defensores ampliada.

No debate de caráter mais político, uma crítica de primeira hora apontava a centralização que a nova lei promoveria nas mãos do Governo Federal. É importante ressaltar que a LRF não é um ato unilateral do Executivo Federal, não resultou e nem pode ser alterada, nem por decreto, nem por medida provisória. É uma lei nacional e, como tal, aprovada por quorum qualificado do Congresso Nacional, e aplicada às três esferas de governo (central, estadual e municipal), a cada um dos poderes de cada governo. Ressalte-se que, a discriminação de regras por Poder, especialmente a fixação de limites para despesas com pessoal detalhados em sublimites, são consistentes com a autonomia de cada poder para dispor sobre contratação e remuneração de seu pessoal. Aliás, a natureza especial de uma lei complementar também é ignorada por muitos analistas que, às vésperas da eleição presidencial, se dizem preocupados com a continuidade da vigência da LRF no novo governo, como se esse pudesse modificá-la por decisão unilateral.

Outra crítica recorrente, embora cada vez mais limitada a uma minoria de autoridades subnacionais, respeita à limitação da autonomia federativa imposta pela LRF. Por suposto, sua contrapartida deveria ser a transferência de poder decisório para as mãos do Governo Federal, porém, os mesmos críticos são incapazes de especificar em que casos isso ocorre. Não é demais lembrar que o Governo Federal sequer tem o poder de fiscalizar e supervisionar o cumprimento dos limites e das exigências - atribuições constitucionais e dos respectivos tribunais de contas.

A LRF atuou no sentido exatamente inverso: de fortalecer o federalismo e promover um salto em sua evolução, para um estágio de plena maturidade. Isto pode ser resumido na idéia de que cada governo estadual e municipal passa a ser o único responsável por seus atos, cabendo apenas à população de sua

reconhecer o processo público de consulta realizado e o consenso político obtido na sua aprovação, que são elementos chaves para sustentabilidade de qualquer reforma estrutural. Como Oliva coloca no estudo, “países tem que estar prontos” para explicitar a responsabilidade fiscal.”

jurisdição responder pelos seus eventuais acertos ou erros. A lei inovou ao criar um conceito de Ente da Federação, que permitiu tratamento isonômico desde o Governo Federal até ao menor estado e a menor prefeitura do País - todos submetidos às mesmas normas, limites e condições. Duas outras relevantes medidas para uma autêntica Federação dizem respeito a: primeiro, atribuir à LDO de cada estado e prefeitura competência para fixar sua meta fiscal - aliás, nada impede que o resultado almejado seja um déficit, desde que o ente tenha capacidade de se endividar e encontre quem o financie; segundo, vedar que um governo financie ou refinance outro governo, que um banco estatal empreste a seu controlador e que qualquer banco estatal financie despesas correntes.

Por último, vale mencionar a suposta contradição entre responsabilidade fiscal e social. Ela só existiria se fosse possível empreender gastos sociais com base em boas intenções e não com recursos financeiros. Paradoxalmente, os que advogam uma lei nacional regulando a dita responsabilidade social são os que se intitulam arautos do federalismo e da autonomia subnacional, quando, na prática, se tal lei fosse exequível, teria que condicionar e tolher a forma de atuação dos estados e municípios, que centralizam quase todas ações e gastos sociais do País (com a exceção da previdência social), ainda que muitas vezes com financiamento federal. E isso tudo como se já não existisse uma série de vinculações de recursos públicos, inclusive inscritas na Constituição Federal e suas congêneres. Por outro lado, prever que a LDO de cada governo especifique metas de ações sociais, se ao menos não violenta os preceitos federativos, por outro lado, não representa nenhuma novidade para os casos - como há anos já ocorre com a União - em que as leis de diretrizes já especificam quais são os programas prioritários e, ao menos para estes, o custo unitário de referência e as metas perseguidas.

É óbvio que nada é perfeito e sempre caberá aperfeiçoamentos e correções, porém, ainda parece cedo para se chegar a tal ponto, uma vez que nem toda transição foi completada, inclusive porque ainda falta criar o único órgão regulamentador previsto na lei: o Conselho de Gestão Fiscal- CGF, a ser formado por representantes, não apenas das três esferas de governo, como também de cada um de seus Poderes. Agora, no governo federal, o PT não deu qualquer prioridade para o projeto - sequer definiu se continua levantando sua antiga (e exótica) bandeira de transformar o CGF em órgão auxiliar do Legislativo.

O mais curioso no caso do esquecimento do CGF é que teria um papel importante para ajudar no debate e nas definições, tanto para atualizar os padrões de classificações orçamentárias e contábeis - enquanto o Congresso não aprova uma lei complementar que revise a famosa Lei nº 4.320, de 1964 -, quanto para definir os novos instrumentos, como o cálculo atuarial dos regimes próprios de previdência e o de riscos fiscais - o que seria vital para tornar menos polêmico e reduzir dúvidas e desconfianças em torno do projeto de lei e da disposição para fomentar as parcerias público-privado - PPPs, que tanto defende a equipe econômica do Governo Lula.¹⁷

Em conclusão, numa perspectiva de conjuntura econômica externa adversa, e diante de um cenário fiscal interno que exige conciliar, de um lado, uma restrição a novos aumentos na carga tributária (especialmente a federal), que já se elevou a um patamar sem precedentes históricos e entre economias emergentes, e, de outro, uma pressão por manter e até elevar gastos públicos, especialmente em ensino, seguridade e segurança pública, infere-se que o grande desafio num passo seguinte à Lei de Responsabilidade Fiscal é promover um choque sem precedentes na melhoria da produtividade do gasto público. O futuro deverá ser movido por uma obsessão para os próximos administradores públicos, particularmente na esfera federal: prestar mais e melhores serviços públicos consumindo os mesmos, ou, o ideal, menos recursos públicos.

Se a modernização da gestão joga um papel chave para a futura política fiscal, melhor ainda que o passado recente do Brasil foi pouco de teoria e de quase nenhum marketing, mas sim de muitas ações, bem sucedidas e reconhecidas no exterior: desde o caso pioneiro da entrega de declaração de imposto de renda através da Internet,¹⁸ passando pela votação em urna eletrônica¹⁹, e chegando até aos sistemas de compras governamentais em

¹⁷ Por princípio, sempre assustam diante do passado tão recente e triste, de formação e descoberta de esqueletos, e ao mesmo tempo da necessidade desesperada dos governos por descobrir novas fontes de financiamento, melhor ainda, se livres de maiores controles, legais ou sociais.

¹⁸ Todos sabem quanto mudou e melhorou a vida dos contribuintes. Todas empresas do País e, mesmo sendo facultativo, 93% das pessoas físicas entregam suas declarações em meio eletrônico - ao todo, são mais de 13 milhões de contribuintes. Simplesmente essa oportunidade não existe nos EUA, na Inglaterra, na Alemanha, só para citar alguns países onde tudo é feito em papel. A Receita Federal já ganhou um prêmio internacional da Microsoft.

¹⁹ Outro caso de sucesso internacional: em 2000, tal processo já cobriu 100% do território nacional, mais de 110 milhões de eleitores cadastrados, cerca de 410 mil urnas, inclusive usadas em milhares de zonas eleitorais

pregões eletrônicos²⁰. O Governo Federal disponibilizava pela Internet, em meados de 2002, 72% de seus serviços, ou seja, 1.450 serviços com mais de 17 mil tipos de informação. Existem, também, inúmeras experiências concretas de governo eletrônico na esfera estadual e até mesmo na municipal.

A LRF é uma peça legal com poucos paralelos em outros países e, mais importante do que a lei, todavia, vem sendo a mudança de mentalidade que viabilizou sua aprovação com amplo apoio da opinião pública e do Congresso. Não resta dúvida que a LRF representa mais que uma simples lei tratando de finanças públicas (entre tantas outras leis brasileiras). Mudanças sociais significativas não ocorrem usualmente de forma abrupta nem como consequência de um único movimento ou ato. Assim, a cultura da gestão responsável dos recursos públicos no Brasil ainda está longe de ser uma conquista completa e acabada.

A gestão pública deverá ser levada além da austeridade fiscal, que é agora obrigatória, sob pena de se descumprir a lei. O País já possui experiências concretas e bem sucedidas, tanto de reequilíbrio das contas públicas como de modernização da gestão, inclusive com reconhecimento internacional, que devem ser disseminadas e fomentadas. Maior transparência fiscal, controle social e produtividade do gasto passarão pelo aproveitamento intensivo das novas e amplas oportunidades abertas pelas tecnologias de informação e comunicação.

que não possuíam energia elétrica (as urnas usam baterias).

²⁰ Nesses pregões eletrônicos se consegue reduções de preços significativas, especialmente pela quebra dos acordos entre os fornecedores e pela agilidade do processo que reduz o risco de contestações, criando uma referência para comparação de preços.