

PRÁTICA EM VEZ DE PROMESSA

José Serra e José Roberto Afonso *

A responsabilidade fiscal agora é lei e uma lei especial, pois vale para todos os governos – federal, estaduais e prefeituras - e foi aprovada por quorum qualificado (a maioria absoluta dos congressistas). A sua sanção, hoje, marca uma grande mudança na vida dos governos e dos governantes no Brasil.

A primeira idéia surgiu durante a elaboração da nova Constituição, em 1987/1988. Os autores deste artigo, respectivamente, relator dos temas orçamentários, tributários e financeiros da Constituinte (J.S.), e assessor técnico dessa relatoria (J.R.A.), acompanharam de perto a definição das disposições constitucionais sobre finanças públicas, que levaram a elaboração da lei complementar ora promulgada.

No capítulo orçamentário, bastante enxuto, nosso relatório continha inovações que vieram a ser incorporadas à Carta, como foi o caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual, da disciplina que passou a envolver as emendas de parlamentares (bloqueando a criação de déficits), da unificação dos diferentes orçamentos, etc. Mas, e os temas infraconstitucionais, que, na prática, materializariam o espírito e as diretrizes Carta Magna? A fim de reforçar sua regulamentação, pareceu-nos, à época, que deveria haver um comando constitucional nesse sentido, contido no primeiro parecer da comissão encarregada dos temas citados.

* Respectivamente, Ministro da Saúde e economista do BNDES.
Publicado em VALOR, 4.5.2000

Inicialmente, pretendia-se chamá-la de Código de Finanças Públicas e reunir, num só ato, as normas mais importantes que envolvem receitas, gastos, dívida e patrimônio, com um fio-condutor comum e critérios minimamente coordenados. O país já havia tido um código desse tipo datado de 1920, com mais de 900 artigos (!). Com o passar do tempo, porém, consolidou-se a idéia de se fazer uma lei básica para cada matéria – quando não várias leis, sem qualquer coordenação. Foi por esse motivo, no relatório que elaboramos para Constituinte, estabelecemos que o novo Código seria uma das principais medidas para a organização e o equilíbrio permanente das contas governamentais. A denominação de código veio a ser abandonada mas o propósito e a lógica foram mantidos no projeto idealizado pelo ministério do Planejamento e Orçamento ao final de 1998, enviado pelo governo federal ao Congresso em abril de 1999 e por ele aprovado em um ano.

O longo período de onze anos e meio entre a promulgação da Constituição e a aprovação da lei citada reflete, em essência, as dificuldades para que amadurecesse entre legisladores e, mesmo, autoridades governamentais, a percepção da necessidade e os critérios que levassem à prática as normas e ações voltadas à melhor gestão das contas públicas.

“As análises a respeito das consequências 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.”

O parágrafo anterior continua atual mas foi publicado pelo primeiro autor deste artigo há quase onze anos, em junho de 1989. A falta da devida atenção sobre o tema, em grande medida, reflete a preferência recorrente de se enfrentar crises fiscais e econômicas com sucessivos planos de curto prazo, “pacotes” tributários e de emergência e programas de cortes prementes de gastos que terminam por estropiar políticas orçamentárias racionais. Por vezes, por esse caminho, são alcançados os resultados aritméticos pretendidos, mas não de forma sustentada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal facilitará o abandono dessa prática, de recorrentes tentativas de “tapar buracos”, e permitirá a implantação de um novo regime fiscal, fundamentado em uma lei nacional que só poderá mudar mediante quorum qualificado e com metas fiscais conjunturais cravadas em leis. Por patrocinar essa visão menos imediatista e mais abrangente da realidade fiscal, o Ministério do Planejamento, em particular seu atual ministro, Martus Tavares, sempre esteve à frente do projeto de lei de responsabilidade fiscal, na sua defesa intransigente e na negociação persistente com o Congresso.

Aliás, durante a votação dessa lei, grata mudança foi revelada no comportamento do Congresso, no que diz respeito ao reforço da austeridade fiscal. Várias alterações promovidas pelos parlamentares no projeto original foram bastante oportunas, entre elas a que definiu, primeiro, que a responsabilidade começa na arrecadação de tributos, exigindo explicações

sobre o desempenho da receita e o combate à evasão e, principalmente, coibindo as renúncias tributárias, especialmente do tipo da “guerra fiscal” travada entre governos estaduais.

Em segundo lugar, o Congresso estabeleceu vínculo entre a política fiscal e a monetária-cambial, exigindo do Banco Central programações e relatos da execução de suas políticas e, principalmente, suprimindo seu poder para emitir títulos da dívida por conta própria e fora do orçamento federal, promovendo com isso aumentos de despesa pública, que, não por serem “financeiras”, deixam de ser reais e de onerar pesadamente o deficit público. Isto, aliás, ocorreu à saciedade nos últimos anos.

Um aspecto positivo deve também ser anotado em relação ao federalismo, abrindo a chance de que, após um século de República, a Federação brasileira caminhe para a maioria. Mencionemos apenas duas regras básicas. Primeiro, todo governo é igual perante a lei de responsabilidade fiscal – seja o federal, sejam os estaduais ou as prefeituras. Cada um integra a Federação e, como tal, fica sujeito as mesmas normas, limites e condições. Segundo, nunca mais a União vai assumir dívidas dos governos estaduais e municipais. Esta proposta, diga-se de passagem, não foi contestada radicalmente por nenhum governador, revelando um razoável grau de maturidade nacional em matéria de contas públicas.

Assim, cada estado, cada prefeitura, deverá cuidar de suas contas. Suas populações, só elas, serão premiadas ou punidas pelos acertos ou pelos erros de seus administradores e legisladores. No passado, quando o governo federal saldava a dívida de um desses governos, na prática, quem pagava a maior

parte da conta eram os contribuintes que moravam em outros estados ou municípios. Graças à nova lei, a conta, positiva ou negativa, será da população de cada jurisdição. Não será mais possível, também, jogar nos ombros de outros rombos como os dos famigerados precatórios ou da falência de prefeituras, pois a lei proíbe que governadores ou prefeitos emitam títulos da dívida sem autorização e sem registro adequados, ou que apliquem recursos em outras finalidades que as programadas. Cada ente da federação será responsável por seus próprios atos.

Mais do que objeto de discursos ou cartas de intenção, a austeridade fiscal poderá ser agora uma prática obrigatória, sob pena de se descumprir uma lei e não uma promessa. Não se trata de missão impossível porque o país possui experiências concretas, bem sucedidas, de reequilíbrio das contas. Basta analisar, por exemplo, dentre outros, o caso de São Paulo, com as experiências dos governos de Franco Montoro e de Mário Covas, que literalmente tiraram o estado de uma situação de falência e reconstruíram seu regime fiscal e financeiro. São casos eloquentes que mostram que existem saídas para o inferno fiscal (embora o preço seja alto), e, especialmente, que a austeridade é uma obra que se constrói na gestão do dia-a-dia das contas públicas, com políticas e práticas firmes e consistentes. Se for alicerçada apenas em discursos, acenos para o mercado e cortes mesquinhos em despesas sociais críticas, mais dia, menos dia, a casa cai.

Por fim, é interessante notar o apoio da opinião pública à austeridade e à seriedade na gestão pública. Houve o consenso até nos editoriais de todos os órgãos de imprensa, que defenderam, com firmeza e premência, a aprovação

da lei. O Presidente Fernando Henrique bem resumiu esse espírito numa fala ao rádio: “Os brasileiros conseguiram mudar a lei.”