

Contas públicas Ao completar 25 anos, legislação carece de norma para estabelecer teto da dívida pública e da criação do Conselho de Gestão Fiscal

LRF é 'bem-sucedida, mas incompleta', diz José Roberto Afonso

Lu Alko Otta
De Brasília

Há 25 anos, na terceira edição do **Valor**, um artigo intitulado "Prática em Voz de Promessa", assinado por José Serra e José Roberto Afonso tratava da sanção, naquele 4 de maio, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). É uma lei que dá instrumentos e estabelece metas para a política fiscal de União, Estados e municípios.

Passado um quarto de século, Afonso avalia nesta entrevista que a LRF tem sido bem-sucedida, mas segue incompleta. Dois de seus comandos jamais saíram do papel: o estabelecimento de um teto para a dívida pública federal e a criação de um Conselho de Gestão Fiscal.

Falta, também, uma revisão da Lei Geral das Contas Públicas, de 1964. Essa ausência, e o fato de a parte que trata de Orçamento da Constituição ter sido escrita para um regime parlamentarista ajudam a explicar a crise das emendas parlamentares, diz.

Acompanhando de perto o debate fiscal do Brasil há 40 anos, atualmente professor do IUPERJ e da Universidade de Lisboa, Afonso avalia que a situação das contas federais não está ruim. "Não estou dizendo que está tudo perfeito. Mas, em momentos de crise aguda, como foi a de 2008, como foi a pandemia, os governos e, em particular, a política fiscal foram decisivos", diz.

A guerra tarifária deflagrada pelo presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, tem mudado políticas fiscais mundo afora para combater a recessão. Nesse cenário, ele acredita que não faz tanto sentido o Brasil adotar políticas fiscais tão restritivas e também vê vantagens na posição do país. "Veja a ironia. O Brasil é uma economia muito fechada do ponto de vista comercial. O que sempre foi colocado como uma crítica virou, no momento, uma vantagem. A seguir, os principais trechos da entrevista:

Valor: Passados 25 anos, como avalia o desempenho da Lei de Responsabilidade Fiscal?

José Roberto Afonso: Eu acho que o debate econômico no Brasil faz uma tremenda confusão entre três coisas diferentes: o instrumento, a política e a prática. O instrumento não muda, mas a política muda conforme o governo. A prática é como se faz a execução no dia a dia. E aqui eu queria fazer uma comparação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o **Valor Econômico**.

Valor: Que comparação?

Afonso: Ambos têm um aspecto em comum: nascer em maio de 2000. O **Valor** é um veículo de mídia cuja proposta é trabalhar matérias econômicas. Isso, para mim, é um instrumento. A política é a linha editorial do jornal, que muda ao longo do tempo. E a prática é o dia a dia. Quando o jornal foi lançado, era impresso. Hoje esta entrevista será lida mais online do que no impresso, mas o **Valor** continua como um produto de mídia especializado em matérias econômicas.

Valor: A partir do qual ponto, acredita que LRF atingiu seus objetivos?

Afonso: A Lei de Responsabilidade Fiscal dá instrumentos para exercer a política fiscal. Não deve ser confundida com a política ou com a prática em si. Serviu e continua servindo como um arcabouço no qual se exigem metas fiscais, que mudam ao longo do tempo. Hoje momentos, como na crise de 2008 ou na covid, em que foi necessário fazer déficit e elevar brutalmente a dívida pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal sobreviveu a esses momentos. Eu acho que é uma lei muito bem-sucedida ao

longo do tempo.

Valor: É possível destacar um ponto central que determinou o sucesso da LRF?

Afonso: Eu destacaria dois aspectos. Primeiro, a lei provocou uma mudança na cultura dos dirigentes que trabalham na área econômica, dos servidores e até da população, que passou a poder cobrar mais o que se faz com os recursos públicos. O segundo é o fato de ela ter sido pouco modificada nos últimos 25 anos.

Valor: A dívida pública é hoje um ponto central de preocupação. Qual sua visão a respeito?

Afonso: Na minha opinião, a questão da sustentabilidade da dívida nasceu de uma lacuna. A Constituição e a LRF preveem que o Senado fixe limites para a dívida consolidada de todos os governos. Isso foi feito para Estados e municípios, mas não para a União. Nunca o Congresso teve interesse. Governos de esquerda ou direita também não. E, no fundo, o mercado financeiro não tem interesse em aprovar. É uma coisa curiosa, paradoxal: quem mais reclama de que a dívida pública sobe não se mobiliza para limitá-la.

Valor: O senador Renan Calheiros (MDB-AL) retomou esse debate na Comissão de Assuntos Econômicos.

Afonso: Sim, aproveitando os 25 anos da LRF. Eu acho que é este o buraco crucial. No ano 2000, a dívida dos Estados estava na casa de 20% do PIB. Hoje deve estar na casa dos 8% do PIB.

"Quem mais reclama de que a dívida pública sobe não se mobiliza para limitá-la"

A dívida dos municípios recuou de 3% do PIB para 1% do PIB. E a dívida federal, que estava na casa de 35% do PIB, hoje supera 50% do PIB. Quando eu olho os 25 anos, fazendo o balanço pelo lado da dívida, quem está problema é a dívida federal. As divisas estadual e municipal literalmente desapareceram.

Valor: Desapareceram porque a União assumiu parte das dívidas naquelas operações de socorro financeiro, não?

Afonso: Não, não. Desapareceram porque estão sendo pagas, independentemente de para quem eles devem. A dívida dos Estados está concentrada na União, mas ela caiu pela metade durante esses 25 anos.

Valor: Fixar limite para a dívida da União não nos colocaria em situação como a dos Estados Unidos, onde o presidente negocia com o Congresso para não ter shutdown da máquina pública?

Afonso: Nos Estados Unidos, o limite da dívida é em valor. Não é referenciado ao PIB, como a maior parte do mundo usa, e não é referenciado à receita, como é o caso brasileiro.

Valor: Essa ideia de fixar limite não é bem recebida por pessoas do Ministério da Fazenda.

Afonso: Sim, a Fazenda é contra, sempre. Independentemente de o governo ser de esquerda ou de direita. Por quê? Porque ela é devedora. Mas pergunta para a Fazenda se ela concorda em tirar o controle da dívida estadual e municipal.

Valor: Como o limite de dívida da LRF funcionaria no atual contexto internacional?

Afonso: A lei prevê três coisas. Quando tem recessão, o limite de dívida está suspenso. Se tem mudanças bruscas de política econômica, esse limite pode ser suspenso ou mudado. E todo ano, quando o governo manda a LDO [Lei de Diretrizes Orçamentárias] para o Congresso, tem que mandar uma avaliação da dívida pública e se posicionar sobre os limites. Hoje, é óbvio que, olhando essa crise internacional que está pintando, no mínimo ia dizer assim: "Pode ser que eu precise aumentar a dívida pública".

Valor: Se houvesse o limite para a dívida, as expectativas em relação à política fiscal estariam mais ancoradas?

Afonso: Eu acho que ajudaria porque é uma coisa mais simples, mais objetiva, e tem a história bem-sucedida de Estados e municípios. Mas o que forma a expectativa, acima de tudo, é a política econômica. Não tem lei que vai resolver isso no Brasil. A partir deste ano, temos um momento muito propício para fazer mudanças na formulação e implementação da política econômica, porque o Banco Central está mais alinhado com o Ministério da Fazenda e com o resto do governo. E temos uma crise internacional que vai exigir respostas.

Valor: Que tipo de resposta?

Afonso: Veja a ironia. O Brasil é uma economia muito fechada do ponto de vista comercial. O que sempre foi colocado como uma crítica virou o trunfo num momento como este. O Brasil está menos exposto à guerra comercial. Mas muito exposto pelo lado de serviços e do investimento. E esses componentes têm muito a ver com expectativa. A expectativa é formada, sobretudo, por você conhecer e acreditar na política econômica. Hoje tratamos as políticas monetária, fiscal e cambial como se fossem isoladas, mas isso tudo precisa ser coordenado.

Valor: Como?

Afonso: Tinha que ter uma junta de política econômica, que já foi proposta no passado, em que se convidasse o Congresso e o Judiciário para acompanhar. É lógico que nenhum deles vai votar algo só porque o outro mandou. Mas é importante ao parlamentar, ao magistrado, saber por que a medida está sendo formulada, por que os juros estão subindo ou baixando. Enfim, participar do processo.

Valor: A LRF prevê um Conselho, que nunca foi implementado.

Afonso: Sim. Mas ele não tem a ver com a condução da política macroeconômica. Seria para representantes da União, Estados e municípios e dos seus Poderes decidirem sobre a classificação das contas públicas. Ou seja, práticas orçamentárias e contábeis. E para premiar experiências bem-sucedidas de gestão.

Valor: Estamos vendo um conflito do Executivo com o Congresso por causa das emendas e, com o Judiciário, por causa das superdotações. Questões desse tipo seriam tratadas no Conselho?

Afonso: Eu acho que essas não são questões só de gestão. Mas poderiam começar por elas, alterando: estou com um problema, porque gasto com o Judiciário mais do que o resto do mundo; o espaço que tem para o Congresso mexer no Orçamento não tem paralelo. O Conselho de Gestão seria um bom espaço para fazer uma discussão técnica. Por exemplo: o Judiciário alega que, nas comparações internacionais, aqui no Brasil se incluem a aposentadoria dos juízes enquanto



Afonso: "O Brasil sempre teve capacidade de reagir às crises com mudanças; não estou dizendo que está tudo perfeito"

no resto do mundo, não. Se incluí ou não incluí, essa é uma discussão técnica para fazer.

Valor: E as emendas parlamentares ao Orçamento?

Afonso: Para mim, remetem a um outro problema. A Lei Geral de Contas Públicas é de 17 de março de 1964. Nós já tivemos ditadura militar, já redemocratizamos o país e 61 anos depois somos incapazes de aprovar uma nova lei. Eu hoje acho que a questão da emenda parlamentar mostra que não há interesse do Congresso em ter regras para a elaboração do Orçamento.

Valor: Não interessaria ao Executivo ter uma lei mais moderna?

Afonso: Acho que o Executivo falou assim: "Eu não quero regra porque aí eu faço o que quero do Orçamento". E aí o Congresso olhou e falou assim: "Então eu também quero um pedacinho do Orçamento para dizer que é meu". Criou a figura do orçamento impositivo e disse: "Este pedaço é meu e você não pode mexer". E o governo não se interessou por isso lá atrás. Só que o que era uma coisa marginal virou algo bastante expressivo.

Valor: Emendar o Orçamento é ruim ou é parte do papel do Legislativo?

Afonso: O Congresso pode e deve mexer no Orçamento, mas de uma forma útil para a sociedade. O Chile e alguns países da África, por exemplo, têm banco de projetos públicos. Há definição sobre onde investir, onde tem problemas, quais são os seus objetivos, quais são os seus instrumentos. O parlamentar tinha que estar envolvido nisso, brigando por projetos na sua região, e não inventando uma dotação para fazer o investimento que não tem projeto nenhum, como temos hoje. Vamos ser realistas: esse poder que o parlamentar tem hoje nunca vai ser retirado. Então é preciso converter esse problema, esse poder, em algo útil.

Valor: Esse quadro não é reflexo da falta de base parlamentar do governo?

Afonso: Eu participei da Assembleia Nacional Constituinte [como assessor]. A situação de hoje não é diferente da de 1988. Lá, havia um Executivo sem maioria, e o Congresso fazia o que entendia. Estava, inclusive, criando um regime parlamentarista. De última hora, voltaram com o presidencialismo. Mas todas as regras orçamentárias e fiscais que estão na Constituição são para um regime parlamentarista. Essa questão da emenda parlamentar, para mim, é a face de hoje de uma situação que vem desde a Consti-

tuente. A situação é muito cômoda para o Parlamento, que tem o bônus de fazer as emendas, de agradar o eleitorado, e não tem ônus nenhum. O ônus ficou com o Executivo. Que, por sua vez, reclama, mas não quer dividir. Chegar lá e falar: "Vamos botar regras, vamos combinar as instituições, a política, a gestão, a nossa prática".

Valor: O sr. considera que a LRF é bem-sucedida, mas a questão fiscal segue no centro das atenções no Brasil. Em 15 de abril, foi apresentado o PLDO de 2026, que mostra uma trajetória do ponto de vista orçamentário. Por que estamos tão mal?

Afonso: Quem disse que estamos mal? Trabalho há 40 anos com finanças públicas. E há 40 anos estamos na véspera de uma crise fiscal: o mundo vai acabar, vai ter um default do governo. Depois, não acontece nada disso. O Brasil sempre teve capacidade de reagir às crises com mudanças. Não estou dizendo que está tudo perfeito. Mas, em momentos de crise aguda, como foi a de 2008, como foi a pandemia, os

"O Brasil é uma economia muito fechada. O que sempre foi colocado como crítica virou o trunfo"

governos e, em particular, a política fiscal foram decisivos.

Valor: A LRF não falha em controlar Estados e municípios, que caminham para virar um problema fiscal?

Afonso: Vejo muita gente dizendo que Estados e municípios estão falindo, mas quando você olha os dados da dívida, é o contrário. E eles tiveram um desempenho, até aqui, muito melhor do que a União em vários serviços públicos essenciais para a população, como educação, saúde e segurança pública. Tenho muita dívida dessas teses catastróficas. Há 40 anos, ouço que o mundo vai acabar e sempre o fiscal é culpado de tudo. Mais importante do que dizer que a situação fiscal está ruim é dizer como melhorá-la. A Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse sentido, é bem-sucedida, mas incompleta.

Valor: O que falta?

Afonso: Temos que ter limite de dívida, o Conselho de Gestão Fiscal, uma lei de contas públicas. Temos que ter uma gestão macroeconômica e uma gestão fiscal mais articulada entre órgãos de cada governo, entre esferas de governo, entre Poderes. É uma questão crucial para a gestão é usar muito do que a inteligência artificial está abrindo de possibilidades.

Valor: A crise faz com que as políticas fiscais mundo afora mudem?

Afonso: Já estão mudando, e drasticamente. A Europa ia voltar com a restrição fiscal que estava suspensa desde a covid. Havia uma pressão, principalmente dos alemães, para retomá-la. O que eles estão fazendo agora, que estão em recessão? Estão fazendo um programa econômico com um expansionismo fiscal fortíssimo. A Inglaterra vai aumentar o tamanho do Estado.

Valor: Os Estados Unidos estão no outro sentido?

Afonso: O Trump tem um discurso, mas sua prática é outra. Provavelmente, o resultado das medidas que ele está adotando é um aumento do tamanho do Estado e da dívida pública americana.

Valor: É o Brasil?

Afonso: Adotar uma política fiscal restritiva, além da política monetária restritiva que já temos, diante de um mundo entrando em recessão, é algo que não faz o menor sentido. Não acho que o Brasil vai ter que fazer o expansionismo como o da China, que dobrou sua dívida pública em proporção do PIB nos últimos dez anos. O pessoal está achando que a dívida do Brasil está descontrolada, mas em dez anos ela subiu algo como 15 pontos do PIB. A dos Estados Unidos subiu 17 pontos do PIB e a da China, 50 pontos do PIB. E ninguém está questionando a política fiscal chinesa. Pelo contrário, vemos os resultados dessa política, que foi muito voltada para o crescimento econômico, para a inovação.

Valor: A LRF não falha em controlar Estados e municípios, que caminham para virar um problema fiscal?