

A revolução fiscal apenas começou

Gustavo H. B. Franco

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) era para ser uma revolução. Seria a “mudança no regime fiscal” capaz de reverter algumas décadas de negligência e de deterioração nas instituições e práticas ligadas à política fiscal. Com esta revolução seríamos também capazes de tornar possível e sustentável a estabilidade da moeda.

Alguns dos membros da equipe original do Real tinham convicção que esta lei devia ser o nosso primeiro esforço (depois de aprovado o Fundo Social de Emergência em 1994), pois, afinal, era o coração do problema. A nossa Constituição previa, de fato, uma Lei Complementar de Finanças Públicas para regular os artigos 163 (incisos I a IV), 165 parágrafo 9 e 169, e enquanto isso não fosse feito, permanecia em vigor, “recepcionada” como lei complementar, a Lei 4320/64, obsoleta e amistosa ao processo inflacionário.

Mas outros membros da equipe achavam que o esforço era prematuro, e que tantos eram os “esqueletos”, “ralos” e “bombas-relógio”, tanto na União, quanto nos Estados e municípios, e todos “anteriores” à feitura do orçamento, que de nada adiantaria uma lei de orçamento equilibrado, quando as finanças públicas eram constitucionalmente desequilibradas. Uma Lei de Finanças Públicas de verdade era, naquele momento, inviável, ou condenada a “não pegar”. Um problema que ainda está vivo.

Em retrospecto, e tendo em vista os debates recentes em torno da LRF, minha sensação é que a verdade estava no meio. Demoramos, de fato, a deflagrar a revolução fiscal que a LRF está dando início, mas, provavelmente, não teríamos conseguido iniciá-la antes das alterações feitas na Constituição e das outras reformas que tiveram lugar nesses últimos anos. E mesmo com esses preparativos todos, a LRF, com todos os seus avanços, é apenas o começo. Não pode ser perdido de vista que a sua redação acabou tremendamente prejudicada pelo trabalho do relator na Câmara. O projeto original passou por uma longa reflexão e

por um produtivo processo de discussão em audiência pública, que produziu uma peça de 110 artigos e 500 dispositivos. O relator, desancando o FMI e identificando ofensas ao Pacto Federativo e a Independência dos Poderes, “resumiu” o projeto original em 77 artigos assim retirando-lhe boa parte do seu espírito e algumas de suas melhores passagens. Por isso mesmo devemos ter clareza que não será a revolução com que temos sonhado e nem me parece que mereça o pomposo título que acabou mantendo. Mas é um progresso e um bom começo. Sua repercussão tem sido espetacular, mas infelizmente, desproporcional ao conteúdo. Poderíamos ter ido muito mais longe, ou resistido mais ao “resumo” do relator, se soubéssemos que a reação da opinião pública ia ser tão boa. Com efeito, a idéia de Princípios de Responsabilidade que devem ser obedecidos pelos 27 Estados e seis mil e tantos municípios terminou dando uma abrangência ao problema do ajuste fiscal que jamais se conseguiu. Foi sempre um problema da União, que os outros entes federados fingiam que não lhes dizia respeito. Com a LRF o problema passa a ser de todos.

Mas afinal o que tem dentro dessa nova lei ?

Tem enormes avanços em transparência, e muitos progressos que estão em diversos detalhes importantes da confecção e execução orçamentária, e que foram amadurecendo com o tempo, com a prática e em normas de hierarquia menor. Essa lei tem muito da Lei Camata, que sempre padeceu de um mecanismo de sanção para o desenquadramento, e da Resolução 78, do Senado Federal, que limitava o endividamento público. É curioso que esta última, um marco na direção do saneamento das finanças públicas no Brasil, tenha sido aprovada em boa medida por que muitos aspirantes ao cargo de governador queriam travar os governadores no exercício da função e que vinham mantendo a velha tradição de quebrar os respectivos estados para eleger seu sucessor. Agora, não fosse o interesse de cerca de 150 deputados candidatos a prefeito, o Executivo teria muito mais dificuldade de aprovar a LRF na Câmara.

Do lado negativo, destaque-se o fato de as sanções de ordem penal terem sido separadas da LRF, e estarem tramitando num projeto de lei ordinária que tem encontrado muitos

obstáculos. As sanções que estão na LRF, de ordem administrativa, são muito leves: a proibição para contratar operações de crédito e de receber transferências voluntárias nos vários casos de desobediência. No “resumo” do relator se perdeu o enunciado dos Princípios da Gestão Fiscal Responsável, sem o quais os Tribunais de Contas, nos três níveis, terão menos capacidade de interpretar o grau de responsabilidade fiscal dos respectivos Executivos. As disposições sobre o Banco Central estão entre a irrelevância e a tolice, como tem argumentado com propriedade o doutor Gustavo Loyola e, pessoalmente, não enxergo com bons olhos os dispositivos para “valorizar o planejamento e o processo orçamentário”. Me acostumei a entender que isso não significa exatamente o que aparenta.

Mas a despeito de tudo isso a LRF é um extraordinário progresso, principalmente pela mobilização que está provocando. Isso me faz otimista quanto à continuidade do processo, ou seja, que novas leis venham a suprir as lacunas da LRF.

Deve-se reconhecer, com todo pragmatismo, que o “resumo” ou o enfraquecimento dos dispositivos do projeto original nada tem de acidental: assinala os limites do possível tendo em vista a precária situação dos Estados e municípios. É tristemente verdadeira a alegação que muitos entes federativos terão enormes dificuldades de se adaptar aos novos cânones, e se as dificuldades forem intransponíveis, isto não será bom para a LRF e para o processo de ajuste fiscal. A tendência seria, nesse cenário pessimista, de a LRF “não pegar”, o que será péssimo. Por isso a União deve ajudar no enquadramento, onde houver “esqueletos” e “ralos” que se possa resolver com uma divisão de sacrifícios que faça sentido. Como no caso dos bancos estaduais. Pode custar algum dinheiro para fechar um “ralo” de uma vez por todas. Mas faz todo sentido para o ajuste fiscal.