



Lei de Responsabilidade Fiscal

Históricos e Desafios

Entrevistas

Carlos Ivan Simonsen Leal
José Roberto Afonso

Depoimentos

Gilmar Mendes
Francisco Dornelles
Sergio Quintella

Conferências

A Lei de Responsabilidade Fiscal
do Brasil sob uma
perspectiva internacional

Teresa Ter-Minassian, Joaquim Levy,
Yoshiaki Nakano e Antonio Palocci

Política econômica responsável e
redução do prêmio de risco

Henrique Meirelles

A Lei de Responsabilidade Fiscal e
a economia brasileira

Guido Mantega

Desafios da Lei de
Responsabilidade Fiscal

Paulo Hartung, Tasso Jereissati e
Gilberto Kassab

CADERNOS
FGV Projetos

CADERNOS FGV PROJETOS

*Publicação periódica da FGV Projetos.
Os depoimentos e as conferências são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião da FGV.*

FGV PROJETOS

Diretor	Cesar Cunha Campos
Diretor Técnico	Ricardo Simonsen
Diretor de Controle	Antônio Carlos Kfourí Aidar
Vice-Diretor de Projetos	Francisco Eduardo Torres de Sá
Vice-Diretor de Estratégia e Mercado	Sidnei Gonzalez
Editor-Chefe	Sidnei Gonzalez
Orientação Editorial	Carlos Augusto Costa
Coordenadora Editorial	Melina Bandeira
Assessoria de produção	Teresa Borges Eduarda Moura Maria João Pessoa Macedo
Revisão e copidesque	Formas Consultoria Gabriela Costa
Tradução	Elitza Bachvarova Elvyn Marshall
Projeto Gráfico	Dulado Design www.dulado.com.br
Impressão	Gráfica Nova Brasileira
Tiragem	2.000 exemplares
Fotos	Banco de Imagem FGV Projetos www.shutterstock.com Rogério von Krüger



Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.

CONSELHO DIRETOR

Sede	Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591 CEP 22257-970, Tel (21) 3799-5498, www.fgv.br
Primeiro Presidente Fundador	Luiz Simões Lopes
Presidente	Carlos Ivan Simonsen Leal
Vice-Presidentes	Sergio Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque
Presidente	Carlos Ivan Simonsen Leal
Vice-Presidentes	Sergio Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque
Vogais	Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Manoel Pio Correa Júnior, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade
Suplentes	Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto, Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior, José Ermirio de Moraes Neto, José Julio de Almeida Senna e Marcelo José Basílio de Souza Marinho

CONSELHO CURADOR

Presidente	Carlos Alberto Lenz César Protásio
Vice-Presidente	João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)
Vogais	Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Edmundo Penna Barbosa da Silva, Eduardo Hitiro Nakao (IRB-Brasil Resseguros S.A), Fernando Pinheiro (Souza Cruz S.A), Heitor Chagas de Oliveira, Jacques Wagner (Estado da Bahia), Jorge Gerdau Johannpeter (Gerdau S.A), Lázaro de Mello Brandão (Banco Bradesco S.A), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Maurício Matos Peixoto, Raquel Ferreira (Publicis Brasil Comunicação Ltda), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Sandoval Carneiro Junior (CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang
Suplentes	Aldo Floris, José Luiz Marques Lino (Cia. Vale do Rio Doce), Luiz Roberto Nascimento Silva, Ney Coe de Oliveira, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A) e Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A)

Editorial

06 Cesar Cunha Campos

Entrevistas

08 Carlos Ivan Simonsen Leal

16 José Roberto Afonso

Depoimentos

21 A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma escolha acertada
Ministro Gilmar Mendes

24 Transparência na administração pública
Senador Francisco Dornelles

27 A relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal
Sergio Quintella

Conferências

30 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a economia brasileira
Ministro Guido Mantega

38 Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal
Ministro Nelson Jobim, Ministro Martus Tavares,
Deputado Pedro Novais, Ministro José Jorge e
Senador Alvaro Dias

61 A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma
perspectiva internacional
Teresa Ter-Minassian, Joaquim Levy,
Yoshiaki Nakano e Deputado Antonio Palocci

80 Política econômica responsável e redução do prêmio de risco
Ministro Henrique Meirelles

85 Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal
Governador Paulo Hartung, Senador Tasso Jereissati e
Prefeito Gilberto Kassab

94 Pesquisa de percepção sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal
Carlos Augusto Costa

Reproduzimos a seguir os depoimentos as conferências com os ajustes necessários para a publicação na forma escrita.

Editorial

Cesar Cunha Campos
diretoria.executiva@fgv.br



A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que completou dez anos no ano de 2010, tem se revelado uma importante ferramenta jurídica para manter as finanças públicas brasileiras em ordem. Não há dúvidas de que estamos no rumo certo. Tanto a sociedade civil quanto os governantes estão cientes das conquistas alcançadas pela adoção dessa Lei. O consenso criado em torno dela mudou a cultura do país, que hoje exige explicações, contas abertas e transparência. Entretanto, sozinha, a LRF não pode garantir o equilíbrio fiscal no longo prazo. Há a necessidade de que sejam postas em prática políticas fiscais, cambiais e monetárias que favoreçam o desenvolvimento do país e assegurem sua sustentabilidade.

A LRF abriu caminho em meio ao caos fiscal vigente até as décadas de 80 e 90, mas ainda há uma longa jornada pela frente. A criação do Conselho de Gestão Fiscal ainda não saiu do papel e sua implantação pode representar um avanço institucional significativo para o Brasil, a partir do momento em que regularia e harmonizaria os termos da LRF em todas as regiões e autarquias. As emendas, ainda em discussão no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal, também são de extrema importância e urgência. Justamente por isso, a Fundação Getulio Vargas (FGV) organizou o seminário “10 anos de Lei de Responsabilidade Fiscal – Histórico e Desafios”, com a participação do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), para contribuir com o debate e discutir o futuro da Lei.

Entre as autoridades políticas e especialistas em economia e direito que debateram o passado e o futuro da LRF, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, ressaltou a evolução institucional que o Brasil viveu nas últimas duas décadas e que possibilitou um grande avanço econômico. Segundo ele, a LRF mudou a mentalidade da sociedade e dos gestores públicos.

Teresa Ter-Minassian, ex-diretora do Fundo Monetário Internacional (FMI), provou, ao comparar leis de responsabilidade fiscal em todo o mundo, que nós, brasileiros, estamos um passo à frente de outros países.

Mas ainda existem problemas, e a LRF, dinâmica, exige atenção frequente e adaptação aos novos – e antigos – desafios. Por sua vez, o prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, destacou os encargos desproporcionais cobrados pela União no parcelamento das dívidas municipais e estaduais e que podem comprometer os investimentos públicos. Já o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, levantou a questão da defasagem da formação jurídica em relação às questões econômicas, e o professor Yoshiaki Nakano, diretor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EESP/FGV), enfatizou a necessidade da criação de um sistema de gestão por resultados e não apenas de cumprimento legal. O resultado deste evento foram as valiosas e coerentes contribuições que, com certeza, nos orientarão para o aperfeiçoamento da LRF em nosso país.

Boa leitura! ■■

Carlos Ivan Simonsen Leal

FGV Projetos entrevista



■ Carlos Ivan Simonsen Leal

Presidente da Fundação Getúlio Vargas, foi professor da Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE/FGV) de 1986 a 1997, diretor do FGV-Business de 1992 a 1997, diretor-geral da EPGE de 1994 a 1997, e vice-presidente da FGV de setembro de 1997 a agosto de 2000. Graduado em engenharia civil pela Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é mestre em economia matemática pelo Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). PhD em economia pela Princeton University, EUA. É também membro de diversos conselhos empresariais.

■ *President of FGV Foundation (FGV), he was Professor at the School of Economics of FGV Foundation (EPGE/FGV) from 1986 to 1997, Director of FGV-Business from 1992 to 1997, General-Director of EPGE/FGV from 1994 to 1997, and Vice-President of FGV Foundation from September 1997 to August 2000. Graduated in Civil Engineering from the Engineering School of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), has a master's degree in Mathematical Economics from the National Institute for Pure and Applied Mathematics (IMPA) of the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq). PhD in Economics from Princeton University, USA. He is also member of several executive boards of directors.*

RESUMO

O presidente da Fundação Getúlio Vargas, Carlos Ivan Simonsen Leal, faz um levantamento do histórico de políticas monetárias e afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é apenas um primeiro passo para o equilíbrio macroeconômico. A lei depende de investimentos para que possa ser considerada uma solução a longo prazo aos desafios fiscais.

ABSTRACT

The president of FGV Foundation, Carlos Ivan Simonsen Leal, surveys the history of monetary policy and argues that the Fiscal Responsibility Law (LRF) is only a first step towards macroeconomic balance. According to Dr. Carlos Ivan, the law depends on investments so that it can be considered a long term solution to fiscal challenges.

FGV PROJETOS - A sociedade e a administração pública em geral foram positivamente impactadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Qual sua opinião sobre a LRF e o que se pode esperar em termos de inovações quanto a finanças públicas, tributação e orçamento para o futuro?

Carlos Ivan Simonsen Leal - No final do século XX, aprendemos que políticas monetárias independentes não eram mais possíveis. No século XXI, provavelmente vai-se descobrir que a competição entre as grandes regiões do mundo vai envolver um aspecto de como é a sua gestão fiscal, ou seja, em que o Estado está investindo, que tipo de serviço o Estado está prestando. Se isso for verdade, o equilíbrio macroeconômico que a Lei de Responsabilidade Fiscal proporciona, às vezes, tem o limite do tempo, e é necessário tratar da componente do investimento. Se a infraestrutura nacional não tiver investimento e não se aperfeiçoar, a Lei se deteriora, fica menos competitiva. Com isso as exportações sofrem uma queda, e, conseqüentemente, não se presta serviços de qualidade, tem-se um PIB menor, portanto as receitas do governo vão ser menores e haverá sustentabilidade. Ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal não necessariamente garante sustentabilidade a longo prazo. Ela garante sustentabilidade no curto, algo em torno de 5 a 7 anos. Para realmente crescer, é preciso dar um passo, mais sofisticado.

FGV PROJETOS - Considerando especialmente as últimas décadas, qual a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Brasil e os fatores mais relevantes sobre o avanço do controle público do país?

Carlos Ivan Simonsen Leal - A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) chegou em um momento que era necessário tomar alguma medida para que uma cúpula fiscal pudessem controlar o processo inflacionário.

Em 1994, quando foi lançado o plano Real, a partir da criação de uma moeda estrutural chamada Unidade Real de Valor (URV), que variava a sua cotação dia a dia em relação a moeda da época, o Cruzeiro. Havia uma regra que estabeleceu que 2.750 Cruzeiros, equivalia a 1

URV, referente à cotação do Dólar. Assim foi sendo criada essa moeda e foi se estimulando a convergência de todas as indexações. Passados alguns meses, a moeda Cruzeiro deixou de existir, passou por um curso legal, e recebeu o nome de Real. Neste momento, se adotou uma política agressiva de abertura das importações.

De fato a estabilização inicial de preços obtida em 1994 foi resultado de uma moeda indexada que tirava o componente indexado da inflação, devido a uma política de abertura comercial precedida de uma abertura de capitais, e também de uma política de abertura de investimento estrangeiro acompanhada de juros altos. Isso fez com que entrasse capital e que fosse possível financiar um aumento do *deficit* comercial significava que era possível controlar o preço dos produtos importados, manter a inflação sobre controle, via juros altos, pois também era possível controlar a demanda por produtos internos e os juros altos estimulando o câmbio a se valorizar, fazendo com que controlássemos o preço dos produtos negociados com o exterior.

Essa foi a história inicial, mas essa história não durou muito tempo. Já em janeiro ou fevereiro de 1994 houve uma explosão do *deficit* comercial e outras políticas tiveram que ser adotadas. Surgiu, então, a ideia de se fazer, ao longo desse período governamental, a venda de alguns ativos, sobretudo na área de utilidade pública, o que de um lado melhoraria muito a eficiência da economia, pois o setor privado seria capaz de administrar melhor essas utilidades públicas; e do outro, haveria recursos, mas uma fonte de recursos para manter a âncora cambial.

Em 1997, esse modelo começou a ter seus problemas com a crise da luz. E passada a reeleição em 1998, houve muitos problemas, inclusive, mesmo com os juros muito elevados, da ordem de 40% real a.a., onde em algum ponto, nessa história toda, tivemos que começar a pensar em coisas que lhe dessem - não uma âncora cambial -, mas a verdadeira âncora: a âncora fiscal.

Essa âncora não foi construída de uma vez. Ela foi construída em etapas. Uma delas foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que foca o *deficit* máximo, de uma determinada unidade de governo seja a União,

“*É interessante notar que nenhuma dessas coisas vem em conjunto. Você primeiro faz uma, aí resolve alguns problemas, você vai empurrando até chegar ao insuportável, aí no insuportável você toma a decisão de fazer a coisa dura, o superavit, e assim por diante.*”

Carlos Ivan Simonsen Leal

o estado ou município. É claro que essa lei não caiu do céu. Ela não se refere apenas ao *deficit* em relação às receitas, mas também ao tipo da composição e os limites máximos para despesa.

Isso tudo aconteceu após uma intensa e sofrida renegociação das dívidas dos estados, a qual foi absorvida pela União da seguinte forma: a União absorveu dívidas, propôs dívidas que eram detidas por agentes privados com o papel da União, e os estados passaram a ser devedores da União. Um processo de ajuste de longo prazo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tratava desse processo de ajuste, dessa dívida para com a União e também dava as condições e factibilidades para que eles simplesmente não substituíssem um *deficit* dos estados por um *deficit* da União. Com isso, era possível também ter mais controle sobre a qualidade dos gastos e sobre certas tarefas da despesa com suas proporções: uma parte era para a ajuda, outra parte para a folha de pessoal, esta parte não pode passar de um valor, e assim por diante. Sob esse aspecto, o que fez também o país andar pra frente na sua cultura fiscal foi simplesmente a ideia de que nós necessitamos de um *superavit* primário mais alto. É interessante notar que nenhuma dessas ideias vem em conjunto. Sob esse aspecto, a outra coisa que fez o país andar pra frente na sua cultura fiscal foi simplesmente a ideia de que nós necessitamos de um

superavit primário mais alto. É interessante notar que nenhuma dessas coisas vem em conjunto. Você primeiro faz uma, aí resolve alguns problemas, você vai empurrando até chegar ao insuportável, aí no insuportável você toma a decisão de fazer a coisa dura, o *superavit*, e assim por diante.

FGV PROJETOS - É indiscutível a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para melhorar o estado da arte das finanças públicas e inclusive da política econômica no Brasil. Como o Sr. avalia a Lei de Responsabilidade Fiscal?

Carlos Ivan Simonsen Leal - Eu diria que Lei de Responsabilidade Fiscal foi um tremendo passo de uma série de passos importantes: O primeiro diz respeito ao ajuste da dívida dos estados. O segundo passo importante foi a Lei, dando certos limites para alguns gastos dos estados em relação à receita; Consequentemente, a lei gerou condições máximas de *deficit* e mínimas de *superavit*, e, em seguida, as metas de *superavit* primário, extremamente favorecido em sua execução pelo arcabouço que foi criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e mais, dada toda a histerese, foi não só possível estabelecer a meta de *superavit* fiscal como também obter o melhor resultado. É preciso regozijar e também avaliar os desafios que se colocam por causa da LRF. A LRF não é a solução eterna.



FGV PROJETOS - A Lei de Responsabilidade Fiscal é reconhecida por sua abrangência e rigorosidade até mesmo no exterior. O Sr. consideraria esta Lei como um exemplo a ser seguido por outros países? Quais seriam as possíveis restrições para sua aplicação?

Carlos Ivan Simonsen Leal - Na Europa, o Tratado de Maastrich, por exemplo, tem elementos parecidos com essa Lei. A grande questão é que não se discute, nesse tipo de instrumento, a qualidade das suas receitas. Aqui estamos falando do estado e da qualidade das suas despesas. Não é só a questão do equilíbrio macroeconômico, é o equilíbrio microeconômico, sobretudo porque existe uma hipótese implícita, sobre a LRF. O equilíbrio macroeconômico da Lei é forçosamente de curto prazo, de 5 a 7 anos talvez. Quando se fala em equilíbrio fiscal de curto prazo, tomamos o resto do mundo como dado, avaliando se o governo gasta mais ou menos do que arrecada. Se gastar o que arrecada, então está tudo equilibrado, mas se gastar menos do que arrecada, é superavitário, se gastar mais, é deficitário. Se for muito deficitário e não tiver esperança de virar superavitário, pode não conseguir financiar a dívida, ou provavelmente gerar inflação. Se as condições do mundo não mudassem, tudo seria mais simples, mas acontece que elas mudam.

FGV PROJETOS - Considerando os quatro pontos cardiais legitimidade, simplicidade, efetividade e temporalidade, mencionados em seu artigo "O Processo Orçamentário: os quatro pontos cardiais" (Revista Interesse Nacional - Ano 3 - Edição 9 - abril a junho de 2010), como pode ser aprimorado o orçamento público no país?

Carlos Ivan Simonsen Leal - Consideremos o primeiro ponto: Legitimidade. O local correto para discutir o orçamento público é no Congresso Nacional. O orçamento que é enviado para o Executivo deve ser aprovado e deve ser cumprido. Não estou dizendo que deva existir um orçamento mandatório. Isso é uma tolice. A questão é o grau em

que o orçamento é autorizativo ou não. É claro que nenhum governante gostaria de alterar isso para alguém que viesse depois. Mas a arma do orçamento autorizativo é muito forte e você não consegue segurar. Isso já está sob controle, mas já houve momentos em que situações semelhantes aqui e em outros países ficaram difíceis.

Em relação à Simplicidade, conforme eu disse anteriormente, o orçamento público tem que ser transparente. No caso da educação e da saúde por exemplo, é preciso ver na rede pública o que se gasta e quais são as transversalidades. É preciso ser capaz de associar os grandes números ao orçamento, às metas a serem alcançadas, e é preciso medir se essas metas foram alcançadas ou não. Um orçamento, não vale grande coisa se ele for apenas um orçamento financeiro. Deve ser também um projeto de resultados a serem alcançados. Não precisa ser muito detalhista, mas o orçamento deve ser objetivo e compreensivo. A simplicidade também é importante, pois as próprias regras do processo orçamentário não podem ser casuísticas. O ideal é que as regras sejam um pouco mais flexíveis e a exceção venha dar a interpretação. Ao invés de você dizer: não, não pode isso a não ser que seja item A, B, C e D e no item 2010 ainda estou falando sobre esse assunto.

A Efetividade diz respeito ao funcionamento do processo orçamentário. Se este processo não fecha, se não é possível convergir para uma discussão anterior, não há efetividade. Os jovens de hoje, por exemplo, já ouviram a discussão de que o orçamento de um ano só fechou no final do próprio ano, e isso é um absurdo. Nós deveríamos ter outros mecanismos. Para os americanos, por exemplo, se o orçamento não estiver aprovado dia 31 de dezembro, dia 1º de janeiro o governo pára, o hospital pára, tudo pára. É claro que todos aqueles responsáveis pela sua aprovação têm interesse no bom funcionamento desses mecanismos. Quando tenho uma regra de duodécimos, pode ficar sem aprovação e eu vou rolando pra frente. Mas esse “rolar pra frente” significa que eu dou poder demais ao Executivo, o que não é bom para o Executivo.

Já a Temporalidade, no fundo, é simples: não existe um orçamento bom de governo que contemple apenas as despesas de um ano. É preciso contemplar as despesas de um ano e os comprometimentos que ele implica para o ano seguinte, ou para os anos seguintes. Isso é muito importante.

FGV PROJETOS - Neste mesmo artigo, o Sr. menciona que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um passo importante para o País e que nos leva à discussão da qualidade de receita e despesas. De que forma essa discussão poderá ser mais proveitosa no atual cenário brasileiro?

Carlos Ivan Simonsen Leal - Eu diria que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um fantástico avanço, mas já está até passando um pouco a hora de darmos um passo adiante. E qual seria esse passo? Se nós vivemos em uma democracia, se nós acreditamos que, em uma democracia, as decisões devem seguir determinados princípios, e que essas decisões políticas são influenciadas pela vontade da maioria, é importante então começar a informar mais as pessoas sobre as consequências da qualidade do gasto público. É importante também que fiquem claras quais as condições de volume para esses gastos.

“*No dia em que a opinião pública começar a entender o quanto se gasta, porque se gasta e qual o efeito disso, você começará a ter pressão por conta do que está errado.*”

Carlos Ivan Simonsen Leal

A primeira evolução é separar a discussão do equilíbrio macroeconômico de receitas e despesas, tendo uma estimativa fidedigna das receitas, na qual elas serão classificadas não só de acordo com o seu volume e origem, mas também de acordo com a sua variabilidade.

Em segundo lugar, é preciso fazer as pessoas entenderem como é que “o sapato veste o pé”, ou seja, tem que haver regras de transparência e didatismo na apresentação das contas públicas que permitam a qualquer cidadão, entender como está sendo gasto o seu dinheiro pago em impostos. Aí você tem uma base, e, em seguida, uma grande evolução. No dia em que a opinião pública começar a entender o quanto se gasta, porque se gasta e qual o efeito disso, você começará a ter pressão por conta do que está errado. A discussão do processo orçamentário precisa ser preparada. Se nós começamos em algum ponto um pouco antes da LRF, saneamento e reorganização das contas públicas entre os diferentes entes federativos, depois a LRF, depois *superavit* primário. O passo seguinte é a discussão de receita e a transparência dos gastos públicos, e quando eu digo transparência não estou dizendo transparência no sentido de que as coisas sejam ocultas. Se eu tenho a conta 1.2; 1.3; 1.4; 1.5; ABC e essa conta tem 100 mil reais, aí vem a conta 1.2; 1.3; 1.4; 1.6; 1.9; 1.1; DEF, o que essa conta tem a ver com a outra na contabilidade pública, às vezes, é um mistério até para o papa. Isso precisa ser claro, mas hoje ainda não é. Por intuito, a discussão precisa estar centrada neste ponto, porque só assim pode-se dar o passo seguinte que é a discussão sobre o orçamento público que o Brasil merece ter, onde os números estarão associados a escolhas de estratégia e não a escolhas de conveniência. Hoje em dia, o processo orçamentário brasileiro, devido ao regime de contingenciamentos, nos permite apenas soluções de curto prazo. Nós precisamos evoluir.

E, para finalizar, vem a grande comemoração da LRF, que foi o que o país que ninguém acreditava que fosse capaz de fazer, fez e agora comemora os seus 10 anos. Portanto, acredito que vamos conseguir programar a modificação do nosso processo orçamentário, e de tudo o que vem antes, para que possamos discutir a qualidade das receitas, a qualidade das despesas e o projeto de desenvolvimento nacional.

FGV PROJETOS - A Fundação Getulio Vargas, ao longo de sua história, tem contribuído fortemente para a melhoria da gestão pública no Brasil. No âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, como o senhor acredita que a FGV pode contribuir com os gestores públicos no cumprimento dessas diretrizes e mecanismos de controle da lei?

Carlos Ivan Simonsen Leal - Esta é uma prática muito comum para nós. É claro que precisamos ter uma compreensão do estado do desenvolvimento burocrático da administração pública brasileira para entender como a Fundação Getulio Vargas pode auxiliar nesse processo. A Fundação pode ajudar na aplicação da Lei. A primeira ação é ajudar as pessoas a compreenderem e a obedecerem aos procedimentos. Não basta a vontade de obedecê-los. Existe uma série de procedimentos de controle que precisam ser entendidos. Em segundo lugar, obviamente, a gente pode ajudar na interpretação de resultados, junto a órgãos controladores, porque é um tema muito importante. E, em terceiro lugar, podemos fazer a análise de prospecção do futuro, do cumprimento da Lei frente a variáveis econômicas que podem aparecer com mais frequência do que imaginamos. Ou seja, nós podemos estimar a sustentabilidade de um determinado ente federativo dentro da Lei sujeita a parâmetros que possam ser variáveis.

FGV PROJETOS - Como a LRF, associada a essas políticas fiscais, cambiais e inventárias adequadas, pode prover melhores condições para um desenvolvimento sustentável e preparar o país para enfrentar futuras crises econômicas em situações adversas?

Carlos Ivan Simonsen Leal - A LRF é uma primeira trava de segurança. Ela evita que se faça muita besteira, ou melhor, as besteiras que podem ser feitas debaixo dela são besteiras de longo prazo, como, por exemplo, não investir na infraestrutura. Por que você não investe na infraestrutura? Porque você tem que obedecer à lei e ao mesmo tempo você não quer deixar de gastar muito em outro lado. A Lei não evita que você não faça alguma coisa que é errada. Apenas evita que você faça algumas coisas que são erradas, mas não todas. ■■

José Roberto Afonso

FGV Projetos entrevista



■ José Roberto Afonso

Economista e técnico em contabilidade, mestre em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e PhD em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). José Roberto Afonso é economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desde 1984, tendo sido superintendente da área fiscal e de emprego e do fundo de pensão. Atualmente, encontra-se no Senado Federal e atua como consultor técnico especial. Especialista em finanças públicas e federalismo, já publicou livros e artigos com ênfase, principalmente, no federalismo, na descentralização e na responsabilidade fiscal.

■ *Economist and expert in accounting, holds a master's degree in economics from the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ) and doctorate in economics from the State University of Campinas (UNICAMP). José Roberto Afonso is an economist at the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) since 1984, having been superintendent of the department of taxation and employment and the pension fund. Currently, he is in the Senate where he serves as Special Technical Advisor. Expert in public finances and federalism, he has published books and articles focusing mainly on federalism, on decentralization and fiscal responsibility.*

RESUMO

Nesta entrevista, José Roberto Afonso detalha a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ressalva que é preciso modernizá-la. Segundo ele, ainda existem mecanismos legais que não foram implementados, houve retrocesso em alguns pontos e novos desafios surgiram nesses últimos dez anos. Falta à LRF, por exemplo, ter pulso mais firme com a União, pois, em sua visão, ainda constata-se um afrouxamento do controle. José Roberto destaca que o Brasil, além de ser uma democracia, é uma federação. Todos os governos, de todas as esferas, são iguais perante a lei.

ABSTRACT

In this interview, José Roberto Afonso details the importance of the Fiscal Responsibility Law (LRF) and emphasizes that it is necessary to modernize it. According to him, there are legal mechanisms that have not been implemented, there has been backsliding in some areas and new challenges have emerged over the past ten years. It lacks in LRF, for example, a more strict policy with regards to the Union, as there is still loosening of control. José Roberto emphasizes that Brazil is a democracy and is also a federation in which all governments of all levels are equal to the law.

FGV PROJETOS - O Sr. já se referiu à Lei de Responsabilidade Fiscal como “um divisor de águas nas finanças públicas”. Ainda acredita que houve uma mudança de paradigma?

José Roberto Afonso - A LRF mudou a cultura fiscal do país e significa mais do que apenas aplicar regras de uma lei. É uma postura, especialmente, dos cidadãos e da mídia. A mudança, no entanto, não foi completada e ainda há muito que se melhorar. Primeiro, certos dispositivos legais devem ser regulamentados porque o governo federal, em particular, segue à margem dos principais controles. Depois, aconteceram alguns retrocessos nos últimos anos, sobretudo, na questão da transparência fiscal. Divulgamos mais, mas perdemos abrangência e clareza. Em terceiro lugar, surgiram novos desafios. Depois da resposta à crise financeira global, por exemplo, é preciso regular a maior participação estatal na economia. No caso brasileiro, isso envolve adotar novas convenções para *superavit* nominal e dívida bruta e revisitar o relacionamento entre Tesouro, bancos e empresas controladoras. Em suma, a LRF não é como uma pirâmide, que se construiu a duras penas, mas se mantém igual por séculos. Ela é uma obra dinâmica e que exige atenção frequente.

FGV PROJETOS - Na sua opinião, após 10 anos, eram esperadas tantas avaliações positivas sobre a LRF, inclusive de quem, inicialmente, foi contra ela?

José Roberto Afonso - A avaliação positiva mais relevante é o apoio popular. Vocalizado pela mídia, tal apoio foi fundamental para que o Congresso aprovasse, com *quorum* de emenda constitucional, em pouco tempo, uma legislação tão abrangente e dura em termos econômicos. Agora, uma pesquisa da FGV atestou que o apoio continua firme e isso é fundamental para se tentar mudar e melhorar a Lei. Outra avaliação que merece registro é aquela feita no exterior por especialistas e organismos multilaterais. O Brasil foi o primeiro emergente a adotar a Lei de Responsabilidade Fiscal e entre meia centena de países. E, entre meia centena de países que adotaram esse tipo de legislação nas últimas duas décadas, a LRF é considerada uma das mais abrangentes e austeras, mes-

clando princípios e regras, prevenindo e punindo exemplarmente. Agora, sobre quem fez dura oposição à aprovação da Lei na época, acredito que mudou de opinião depois que assumiu o governo. Mas não sei se a convicção é outra mesmo. Temo, por seguidos atos e discursos adotados pelo governo federal que, na prática, conspiram abertamente contra preceitos da responsabilidade fiscal. De qualquer forma, como se costuma dizer por aí que este é um país de memória curta, aproveitamos o aniversário de 10 anos para resgatar e editar um documento¹ sobre a história da elaboração e implantação da LRF pela FGV Projetos. Vale conferir os detalhes dessa história.

FGV PROJETOS - Após este período, é natural que a LRF enfrente novos desafios. Quais são eles? Serão necessárias novas leis ou regras?

José Roberto Afonso - O primeiro desafio é aplicar a Lei plenamente. Os projetos de leis ordinárias, por exemplo, estão parados no Congresso, porque não interessam ao governo federal. Assim, é preciso completar duas lacunas fundamentais: a criação do Conselho de Gestão Fiscal e a imposição de limites para a dívida pública federal, tanto consolidada quanto mobiliária. Além disso, é preciso corrigir lacunas e evitar interpretações inadequadas, como o que computar como receita e como despesa de pessoal.



¹ A publicação mencionada está disponível para download no site: <http://www.fgv.br/fgvprojetos>

A contabilidade criativa foi retomada, felizmente de forma isolada, por alguns órgãos e por algum tempo, mas já fez com que as contas públicas virassem um faz de conta. Há também uma questão estrutural mal resolvida, que é como evitar a criação de compromissos permanentes sem a devida cobertura financeira a longo prazo. O aumento contínuo da carga tributária pós-LRF atendeu à compensação financeira que ela exigia, mas há um limite para o seu tamanho e para sua - péssima - qualidade. O impasse é que a sociedade se posiciona cada vez mais, aberta e crescentemente, contra novos aumentos de carga. E os governos, seguem criando gastos, como novos órgãos, mais cargos, mais empréstimos. Na prática, não há restrição e o céu virou o limite. Para solucionar esse quadro, vejo como melhor alternativa encarar todas as questões em uma só proposta, como feito com o projeto de lei de responsabilidade orçamentária e qualidade fiscal que tramita no Senado Federal. É hora de ampliar-mos essa discussão. Creio que, construído um consenso técnico - que está próximo -, haverá espaço político para tal projeto, especialmente após a posse dos novos governos em 2011. Eles encontrarão, inevitavelmente, um cenário fiscal mais difícil e delicado do que o assistido nos últimos anos.



FGV PROJETOS - A LRF seria uma condição necessária, mas não suficiente para ter contas públicas sólidas?

José Roberto Afonso - A LRF não é uma panaceia. Sempre defendemos essa tese desde a elaboração do anteprojeto de lei. Olhando para trás, destacamos que a LRF marcou, em termos institucionais, o coroamento de um longo e extenso processo de mudanças nas finanças públicas brasileiras, que começou na criação da Secretaria do Tesouro Nacional e na separação dos orçamentos fiscal e monetário, e chegou até a rolagem das dívidas estaduais e municipais. Em termos culturais, a LRF também cobrou uma mudança de postura - dos cidadãos, dos eleitores, dos técnicos e até das autoridades e legisladores - e passou-se a acreditar que seria preciso cuidar das contas públicas como se fossem pessoais. Mas, parou por quê? Esse refrão do frevo precisa ser aplicado aos dez anos de LRF. Período em que nada se avançou, nem completou a sua regulamentação, nem se modernizaram suas normas e controles. Por isso, insistimos que é já passada a hora de retomar o ciclo de mudanças institucionais. Nem é preciso falar das reformas tributária e previdenciária, que nunca acontecem a contento. Vale atentar para o orçamento, a contabilidade e a administração pública como um todo. Uma lei básica (nº 4.320) é de 1964, e anterior até a ditadura militar. Foi muito avançada para a época, o que explica sua aplicação quase cinco décadas depois, mas é óbvio que precisa ser modernizada. Levar a responsabilidade para esses outros campos das finanças públicas fez-se necessário para que se tornem mais sólidos e suficientemente saudáveis para estimular o desenvolvimento econômico e social.

FGV PROJETOS - A responsabilidade fiscal, mais do que uma obrigação legal, provocou uma mudança de atitude dos governantes?

José Roberto Afonso - A Lei mudou e melhorou a atitude dos governos, regra geral, em todas as esferas governamentais. No âmbito local, creio eu, a transformação foi ainda maior por causa da proximidade com a comunidade. Essa mudança se deu graças aos números e informações disponíveis, ainda que precisem ser levantados,

depurados e propagandeados pela mídia e organismos não governamentais. É o caso, por exemplo, da recente iniciativa do Índice de Transparência Fiscal, da ONG Contas Abertas, que constitui uma forma de avaliar a divulgação pela *internet* de contas e serviços públicos federais e estaduais. A ideia de que se pode fazer o que se bem entender com as contas e coisas públicas me parece ultrapassada, porque temos instituições funcionando. Ainda há muito que melhorar, atenuar a contabilidade criativa, evitar os ditos “pequenos assassinatos” nas regras fiscais, repensar e reforçar as travas que impeçam a formação de herança fiscal. Mais uma vez, chamo atenção para o projeto de lei complementar que tramita no Senado, que reforma e endurece a responsabilidade fiscal e torna mais responsável o processo do orçamento e da contabilidade.

FGV PROJETOS - A chamada flexibilização da LRF poderia aumentar o endividamento dos estados e municípios? De que forma isso aconteceria?

José Roberto Afonso - O único projeto que preocupa por flexibilizar a LRF e induzir o endividamento estadual e municipal foi proposto pelo Executivo Federal e está parado no Senado. O projeto acaba com a vedação da LRF que impede um governo de tomar crédito quando um de seus poderes ou órgãos estiver acima do limite de pessoal. Houve uma confusão deste com outros projetos que tramitam no Senado, e até já avançaram nas comissões, que mudam a LRF, mas não para flexibilizá-la. Além daquela proposta que promove uma reforma geral das finanças públicas, já comentada, há outra que fomenta projetos de investimentos em modernização de gestão, da receita e, especialmente, da despesa. Mas esse é um caso excepcional de dívida, porque o retorno é mais do que garantido, com aumento de receita e redução de gastos. A LRF já facultava esse benefício às prefeituras, mas esqueceu dos estados. E, paradoxalmente, o governo que mais precisa investir não pode, porque sua dívida ou folha salarial está acima do limite.

FGV PROJETOS - Qual é a sua opinião sobre as propostas de que a reestruturação e recomposição do principal das dívidas sejam contratadas sem as restrições previstas pela LRF? E que as operações possam ser garantidas pela União mesmo sem a prestação de contas e sem o cumprimento de limites previstos na Lei?

José Roberto Afonso - Elas não têm cabimento e apareceram na hora errada. Instituições e leis precisam ser respeitadas. Não há dúvidas de que decreto não pode mudar lei, nem lei ordinária pode alterar lei complementar. Mesmo que se invista nesse campo da exceção, no limite, a Justiça restaurará o estado de direito. O que mais me preocupa são os sinais que se apontam na direção do afrouxamento do controle e de que, para se combater uma crise ou para se eleger um sucessor, é aceitável passar por cima de regras, porque os fins justificariam os meios. Alerto para o fato de que uma recente medida provisória, que facilitaria o endividamento das prefeituras das capitais sedes de competições esportivas internacionais, não mexeu na LRF. Até porque, não tem *status* para tanto. Ela, claramente, mudou as condições da rolagem da dívida, realizada antes da LRF, e, como tal, quebrou a blindagem que o Tesouro Nacional sempre construiu para impedir mudanças naqueles contratos. Foi aberto um precedente sério a pretexto de que a benesse seria limitada a um número muito pequeno de prefeituras, mas se esquece que um princípio reforçado pela responsabilidade fiscal é o de que, em uma Federação, de fato e de direito, todos os governos devem ser tratados igualmente diante da lei. O limite fixado pelo Senado para a dívida das prefeituras é igual para todas, do Rio até Porciúncula, por exemplo. Quebrar esse preceito é rasgar a LRF. ■■

A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma escolha acertada

Ministro Gilmar Mendes

Ministro Gilmar Mendes

Graduado em direito e mestre em direito e estado pela Universidade de Brasília (UnB), concluiu também mestrado e doutorado na Westfälische Wilhelms-Universität Münster, na Alemanha. Foi procurador da República, consultor jurídico da Secretaria-Geral da Presidência da República, assessor técnico na Relatoria da Revisão Constitucional na Câmara dos Deputados, assessor técnico do Ministério da Justiça, subchefe para assuntos jurídicos da Casa Civil, advogado-geral da União, Ministro e presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), um dos fundadores do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), professor de direito constitucional de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito da UnB, e membro de conselhos editoriais especializados na área do direito. Nos últimos dois anos presidiu o STF e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Bachelor's and master's degrees in Law at the University of Brasilia (UnB); master's and doctorate from Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Germany. He was the District Attorney, Legal advisor to the General Secretariat of the Presidency of the Republic, Technical Advisor in the Special Rapporteur of the Constitutional Review the Chamber of Deputies, Technical Advisor of the Ministry Justice, Chief Deputy for Legal Affairs of the Civil House Advocate General of the Union Minister and Chairman of Superior Electoral Court (TSE). Minister of the Supreme Court (STF), he is one of the founders of Brasilia Public Law Institute (IDP) and currently he is a Professor of Constitutional Law for Undergraduate and Postgraduate School of Law and member of the UnB Editorial Boards specialized in law. In last two years presided over the STF and the National Council of Justice (CNJ).



RESUMO

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Gilmar Mendes, fez uma retrospectiva das últimas duas décadas republicanas e ressaltou que o país evoluiu muito em termos institucionais, o que permitiu, inclusive, um grande avanço econômico. Atualmente, Gilmar Mendes destaca que conseguimos resolver graves crises por meio do diálogo e das instituições, e que, se a nossa Constituição de 1988 abre espaço para a criação de muitas emendas, ela também oferece a oportunidade de fazer seu controle constitucional. Fato que assegurou, por exemplo, a manutenção da divisão básica dos Poderes. O progresso institucional, com Judiciário forte, Legislativo independente, correções devidas e desvios punidos, é parte de uma nova cara do Brasil. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) teria mudado a mentalidade da sociedade e da administração pública e hoje, depois de 10 anos, é um verdadeiro consenso.

ABSTRACT

The Minister of the Supreme Court (STF), Minister Gilmar Mendes, gave a retrospective of the last two Republican decades and said that the country has evolved in institutional terms, which allowed even an economic breakthrough. Currently, Gilmar Mendes points out that we can resolve serious crises through dialogue and through institutions, and that if our 1988 Constitution paves the way for the creation of many amendments, it also offers the opportunity to do their constitutional control, a fact which ensured, for example, maintaining the basic division of powers. The institutional progress, with a powerful Judiciary Power, an independent Legislative Power, applicable corrections and punished deviations, is part of Brazil's new front. The Fiscal Responsibility Law (LRF) is believed to have changed the mindset of the society and of the public administration and today, after 10 years, is a real consensus.

Institucionalmente, o Brasil é hoje diferente de muitos países. É importante destacarmos que o país deu saltos significativos em várias áreas, mas especialmente na econômica. E isso só foi possível graças à estabilidade institucional que logramos nos últimos 22 anos, o período mais longo em nossa vida republicana, com relação à Constituição de 1988. Temos tido problemas muitas vezes - crises políticas sérias -, mas temos sabido resolvê-los. Somos bastante criativos, e temos valorado a via do diálogo e da solução pelas instituições.

Logo após o processo constituinte, que foi a eleição do primeiro presidente pelo voto direto, passamos pela séria crise da comissão do orçamento no meio do próprio parlamento. Depois tivemos um *impeachment* presidencial que foi tratado também de forma rigorosa e institucional, e teve o desate que nós conhecemos. Enfrentamos difíceis crises internacionais e instabilidades econômico-financeiras e superamos vários desafios, como o Plano Real, sempre atentos aos nossos marcos institucionais.

A Constituição de 1988 sofreu inúmeras reformas e ainda há excesso de emendas constitucionais no Brasil. Isso decorre, nós sabemos, não de uma opção político-filosófica, mas de um modelo constitucional. Trata-se de um texto analítico que reclama por isso. Mas também há de se notar que nenhuma emenda constitucional se fez para se atingir as cláusulas pétreas, ou seja, para mudar o nosso modo vigente institucional básico. A divisão de Poderes fundamentais não foi afetada pelas emendas e isso é um dado importante para ser ressaltado.

É importante também destacar que o Brasil é o país que mais realiza controle de constitucionalidade de emenda constitucional, o que ocorre, exatamente, por

conta dessa característica. E, talvez, por isso o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha outro distintivo no mundo, que é o de ser a Corte que mais declarou a inconstitucionalidade dessas emendas até agora. Então, são singularidades que marcam a nossa experiência.

Passamos por várias crises que têm sido resolvidas dentro dos marcos institucionais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma dessas opções claras do Brasil. Muitos dos informativos e panfletos distribuídos destacam a importância da Emenda Constitucional nº 19 para a criação dessa lei, que também foi objeto de muita discussão no STF. A sociedade e os setores organizados, inclusive, participaram desse debate. Atualmente, podemos nos apresentar ao mundo como uma nação diferenciada e isso se deve ao progresso institucional que fizemos: Judiciário forte, Legislativo independente, crença na necessidade de reforma e de institucionalização, padronização de determinadas condutas, adoção do método “fuga para frente”, correções devidas e, eventualmente, repressão à quaisquer desvios. Mas, sobretudo, estabelecer o país rumo a novos marcos regulatórios em todos os âmbitos.

A LRF traduz essa opção e faz com que nós também assumamos a nossa responsabilidade no que concerne, especialmente, ao aspecto fiscal e à questão do *deficit* público em relação às gerações futuras. Há de se ressaltar que, hoje, podemos comemorar esses 10 anos da lei e verificar que, aquele ambiente de controvérsia, que havia na sua promulgação, se transformou em um consenso. ■■

Transparência na administração pública

Senador Francisco Dornelles

Senador Francisco Dornelles

Senador da República, presidente da Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira e da Empregabilidade; e membro titular das Comissões de Assuntos Econômicos, de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Educação, Cultura e Esporte (CE); de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN); de Serviços de Infraestrutura; e da Comissão Parlamentar Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Advogado, doutor em direito financeiro pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é o atual líder do Partido Progressista (PP) e vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Estudou finanças públicas na Universidade de Nancy, na França, e tributação internacional em Harvard, nos Estados Unidos. Foi professor da UFRJ de 1967 a 2005, deputado por cinco legislaturas, Ministro da Fazenda na gestão José Sarney e Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, e do Trabalho e Emprego durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Senator, he is the Chairman of the Monitoring Commission for the Financial Crisis of Employability, and a member of the Committee of Economic Affairs, Constitution, Justice and Citizenship (CCJ); of Education, Culture and Sports (CE); of International Relations and National Defense (CREDN); of Infrastructure Services and of the Joint Committee on Plans, Public Budgets and Auditing. Lawyer, hold's PhD in Financial Law from Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). He is the current leader of the Progressive Party and Vice President of the FGV Foundation (FGV). He studied public finances at University of Nancy, France, and International Taxation at Harvard, in the United States. He was a Professor at UFRJ from 1967 to 2005, Deputy for five legislatures, Minister of Finances in José Sarney's government and Minister of Industry, Trade and Tourism; and of Labour and Employment during Fernando Henrique Cardoso's government.



RESUMO

O senador Francisco Dornelles pontuou algumas medidas que tornaram factível a administração financeira do país nos últimos 25 anos. Entre os aspectos citados estão as criações da Secretaria do Tesouro e da lei complementar de Finanças Públicas, e a privatização dos bancos estaduais. Segundo Dornelles, a fixação de metas inflacionárias e o câmbio flutuante foram mais duas práticas adotadas que surtiram efeito e que o governo Lula fez muito bem em preservar. E foi graças à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que a transparência ganhou corpo na administração pública e as contas se tornaram mais abrangentes.

ABSTRACT

Senator Francisco Dornelles pointed out some measures that made feasible the financial administration of the country over the past 25 years. Among the mentioned issues are the creations of the Treasury Department and of the Public Finance complementary Law and the privatization of state banks. According to Dornelles, setting inflation targets and floating exchange rates were two effective practices that Lula's government has done well to preserve. And it was through the Fiscal Responsibility Law (LRF) that transparency gained acceptance in public administration and its accounts have become broader.

Inicialmente, cumprimento a Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP) por esse seminário de 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Brasil conheceu, nos últimos 25 anos, 89.707 importantes medidas que tornaram factível a administração financeira do país, até então fora de qualquer controle. No final dos anos 80, no governo Sarney, tivemos a criação da Secretaria do Tesouro, que fechou as torneiras existentes, concentrou o caixa e as fontes de pagamento. Tivemos, ainda, o fim da conta movimento, que concedia ao Banco do Brasil competência e poder. Em 1988, a Constituição então aprovada fixou, pelo artigo 64, a competência exclusiva da União para emitir o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e vetou o Banco Central (BC) de conceder, direta ou indiretamente, empréstimo ao Tesouro Nacional. A Assembleia Constituinte considerou a necessidade de ser criado um código de Finanças, ideia que evoluiu para uma lei complementar de Finanças Públicas. Fui presidente da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento da Constituinte e tive a oportunidade de assistir a importantes debates sobre a matéria.

Nos anos 90, no governo Fernando Henrique Cardoso, o país conheceu a importante decisão de privatizar os bancos estaduais. Dentro de uma combinação não igualitária de inflação galopante e indexação, esses bancos tiveram durante muitos anos a possibilidade de esconder resultados e, de forma indireta, emitir moeda. O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), cuja importância hoje é pouco reconhecida, foi uma decisão extremamente importante e corajosa, porque salvou o sistema financeiro e impediu que a poupança do país virasse pó. A fixação de metas de inflação e câmbio flutuante foram decisões tomadas no campo das finanças, cuja eficácia é hoje reconhecida de forma unânime. O governo do presidente Lula, através dos Ministros Antonio Palocci Filho e Guido Mantega, teve a grandeza de consolidar as mudanças mencionadas, administrando-as com grande competência.

A LRF, que comemora 10 anos, regula o artigo 163 da Constituição. E eu gostaria de enfatizar seus aspectos didático-administrativos. Ela modernizou a administração financeira do Brasil. Hoje, dificilmente temos no mundo um país com contas públicas tão abrangentes e transparentes. No final de cada mês, relatórios detalhados de natureza fiscal, monetária, orçamentária e de contas externas de comércio exterior estão disponíveis. Os estados estão seguindo o mesmo caminho e os dirigentes e técnicos da administração pública da área financeira são altamente qualificados. No Congresso, a LRF é quase um mito, sem receber qualquer tipo de ameaça. A imprensa acompanha com grande precisão os dados financeiros públicos e presta um enorme serviço com suas críticas e avaliações. Em todos os estados e municípios do país, existe a ideia de responsabilidade fiscal. A LRF - a lei de maior importância no campo das finanças públicas - passou a constituir um sólido patrimônio da organização financeira e administrativa do país. ■

A relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal

Sergio Quintella



Sergio Quintella

Vice-Presidente da Fundação Getulio Vargas desde 2005, formou-se em engenharia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em economia pela Faculdade de Economia e Finanças do Rio de Janeiro (FEFERJ) e em engenharia econômica pela Escola Nacional de Engenharia. No exterior, fez mestrado em Administração de Empresas na Scuola di Formazione IPSOA, MBA na mesma área na Harvard Business School e curso de extensão em Finanças Públicas na Pennsylvania State University (PSU). Atualmente, é membro do Conselho de Administração da Petrobras e do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio. Foi presidente da Empresa Internacional de Engenharia e da Companhia do Jarí. Também foi membro do Conselho Monetário Nacional, presidente da Associação Brasileira de Normas Técnicas e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Vice President of FGV Foundation (FGV) since 2005, graduated in Engineering at Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio), in Economics from the University of Economics and Finance of Rio de Janeiro (FEFERJ), and in economical engineering from the National School of Engineering. Overseas Brazil, he holds a Master's in Business Administration from the Scuola di Formazione IPSOA, an MBA in the same area at Harvard Business School and an extension course in Public Finances at Pennsylvania State University (PSU). Currently, he is a member of the Directors' Board of Petrobras and of the Technical Council of the National Confederation of Commerce. He was the President of the International Engineering and Jarí Company, was a member of the National Monetary Council, and was president of the Brazilian Association of Technical Standards and Regulations and of the State Court in Rio de Janeiro.

RESUMO

Sergio Quintella faz uma breve retrospectiva dos fatos históricos que marcaram o país e possibilitaram a criação e a efetiva aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Isso revela como a atual estabilidade brasileira é fruto não apenas de uma prática ou dispositivo legal, mas de um conjunto deles. Sergio Quintella levanta também alguns pontos que devem ser debatidos e melhorados. O primeiro deles diz respeito à implementação do Conselho de Gestão Fiscal, que uniformizaria a interpretação dos conceitos da LRF. Depois, ao cálculo da receita, que é fundamental para uma distribuição adequada e eficiente das despesas. E, por fim, ressalta a importância da contabilidade de custo, que permitiria ao administrador público ter acesso a bons indicadores de eficiência e eficácia na gestão, e a relevância da LRF para o país hoje e no futuro.

ABSTRACT

Sergio Quintella makes a brief review of historical events that marked the country and allowed the creation and effective implementation of the Fiscal Responsibility Law (LRF). This reveals how the current stability in Brazil is the result not only of a practical or legal disposition, but a set of them. Sergio Quintella also raises some points that should be discussed and improved. The first one concerns the implementation of the Fiscal Management Council, which would standardize the interpretation of the LRF terms and then of the revenue calculation, which is essential for efficient and proper allocation of costs. Finally, he stresses the importance of cost accounting, which would allow the public administrator to have access to good indicators of efficiency and effectiveness in management, and the relevance of the LRF to the country today and tomorrow.

Em nome da Fundação Getulio Vargas (FGV), agradeço a oportunidade de, juntamente ao Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), termos organizado esse evento, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) possibilitou ao Brasil uma estabilidade econômico-financeira que não é desprezível. Ela trouxe, sobretudo, a partir de sua promulgação e efetiva aplicação, um novo ambiente cultural. Eu, que durante alguns anos estive no Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, pude ver isso de perto e hoje posso dar meu testemunho pessoal sobre a importância e o impacto que essa lei teve na forma como os recursos públicos são tratados.

Mas gostaria também, assim como fez o senador Dornelles, de fazer uma retrospectiva do processo de criação da LRF. Essa história remonta à época em que o Banco do Brasil deixou de emitir moeda, caminhando alguns anos até a apresentação da lei e acompanhando o Plano Real. Trata-se, portanto, de todo um conjunto de dispositivos legais e institucionais que geraram a estabilidade que hoje temos.

Porém, há dois pontos que eu gostaria de levantar. O primeiro deles é a não implementação do chamado Conselho de Gestão Fiscal, um item da lei que não foi regulamentado e é de vital importância, a meu ver, para harmonizar os conceitos. Como os Tribunais de Contas, sobretudo os dos estados, ainda não têm uma interpretação uniforme de vários dispositivos da LRF, o Conselho garantiria uma maior uniformidade ao longo do Brasil. E o segundo ponto é sobre a revisão da Lei nº 4.320, que está no Congresso Nacional e tem como autor e relator, respectivamente, os senadores Tasso Jereissati e Francisco Dornelles.

Há ainda dois aspectos que nós, da FGV, temos estudado em profundidade e dizem respeito à forma pela qual a receita que embasa os orçamentos públicos é calculada. Nós recebemos este ano a visita de um experiente presidente de um *Think Tank* da Alemanha e ele nos relatou como se dá o processo orçamentário naquele país, principalmente, em relação à fixação da receita, que é o ponto básico de uma verdade orçamentária. Uma receita bem dimensionada permite ao legislador fazer a distribuição da despesa de forma adequada, correta e impeditiva dos chamados contingenciamentos. Lá, quatro institutos independentes produzem suas avaliações de receita, se reúnem e chegam a um consenso que é, então, entregue ao legislador para que ele, com base nesses estudos de natureza técnica, produza um orçamento digno de um Conselho.

E, finalmente, um detalhe adicional: a LRF, a nosso ver, balizou os quantitativos que são seus objetos de preocupação. Mas ela vai além e fala também em contabilidade de custo, coisa que não está aplicada, eu diria, na maioria ou na totalidade dos municípios e estados, e da União. Muitas vezes, o agente público responsável pela administração precisa de indicadores de eficiência e eficácia na gestão e o orçamento não é a peça principal para esse efeito. A principal ferramenta para uma gestão eficaz é a contabilidade de custos.

Nós precisaremos evoluir para além da peça orçamentária, dispondo de instrumentos de aferição e, indicadores de gestão, que façam com que a qualidade da gestão pública possa ser, também, eficiente sob o ponto de vista dos quantitativos.

Esses e outros temas certamente são objeto de debate neste evento e dos debatedores que conhecem a LRF e as finanças públicas de modo geral no Brasil e no exterior. E nós, da FGV, ficamos gratos de poder participar deste seminário que tem importância não apenas pelo que a LRF representa hoje, mas pelo que pode representar no desdobramento dos debates que estão em processo no Congresso Nacional. ■

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a economia brasileira

Ministro Guido Mantega



Ministro Guido Mantega

Graduado em economia pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor em sociologia do desenvolvimento também pela USP, com especialização no Institute of Development Studies (IDS) da University of Sussex, Inglaterra. Exerceu o cargo de diretor de orçamento e chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo, de 1989 a 1992. Foi um dos coordenadores do Programa Econômico do PT na campanha de 2002, além de assessor econômico do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de 1993 a 2002. Foi designado, em 2003, para Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e assumiu, em 2004, a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Atualmente, é Ministro da Fazenda e professor de economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

Holds a degree in Economics from the University of São Paulo (USP) and a PhD in Development Sociology also from USP, with a specialization in the Institute of Development Studies (IDS) of the University of Sussex, England. Has served as budget director and chief of staff of São Paulo City's Department of Planning from 1989 to 1992. He was one of the coordinators of PT's (the Worker's Party) Economic Program in the 2002 campaign, and served as economic adviser to President Luiz Inácio Lula da Silva from 1993 to 2002. In 2003, was appointed Minister of Planning, Budget and Administration and, in 2004, took office as the president of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES). Currently he is the Brazil's Minister of Finance and professor of economics at São Paulo's School of Business Administration of FGV Foundation (EAESP/FGV).

RESUMO

O Ministro da Fazenda, Guido Mantega, ressalta a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para a solidez das contas públicas, mas afirma que ela é apenas um dos mecanismos das políticas econômicas e que, sozinha, não garante uma situação sólida a longo prazo. A sequência de *superavits* primários provaria que os governos estão preocupados em alcançar um resultado positivo e abraçaram essa causa. E a política anticíclica feita pelo país em 2008, em conjunto com o equilíbrio das contas públicas e a redução da vulnerabilidade externa, permitiu que atravessássemos um período de dificuldade com certa tranquilidade. A trajetória da dívida pública, sólida e em queda, também seria uma mostra de que estamos no caminho certo.

ABSTRACT

The Minister of Finance, Guido Mantega, highlights the importance of the Fiscal Responsibility Law (LRF) for solid public finances, but says that it is just one of the mechanisms of the economic policies and that it alone does not guarantee a healthy situation in the long term. The sequence of primary superavits proves that governments are concerned in achieving a positive outcome and have embraced this cause. And the countercyclical policy made by the country in 2008, together with the balance of public accounts and the reduction of external vulnerability, allowed the country to go through a period of difficulty with relative calmness. The trajectory of public debts, solid and decreasing, would also be a sign that we are on the right track.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um marco na história do Estado brasileiro e um passo fundamental para colocá-lo na trilha da solidez das contas públicas. Alguns anos antes da sua promulgação, havia sido feita uma reestruturação das dívidas dos estados e municípios que permitiu estancar a grande vasão de gastos que ocorria através dos bancos estaduais. O objetivo da LRF, estabelecendo limites de gastos e de endividamento, é a redução da dívida e do *deficit* públicos. Portanto, podemos avaliar a eficácia das medidas tomadas pela diminuição desses fatores.

É importante salientar que a LRF é uma condição necessária, mas não suficiente para termos contas públicas sólidas. Ela facilita a obtenção de uma situação fiscal mais equilibrada, porém não garante seu êxito e solidez a longo prazo. Para isso, é preciso que as demais políticas de governo caminhem na mesma direção. Podemos ter, por exemplo, uma LRF e uma frustração do ponto de vista do resultado, dependendo das políticas monetária e cambial que tivermos. Com uma política monetária de juros muito altos, acabamos tendo *deficits* nominais, pois pagamos a conta em juros. E com uma política cambial temerária, também podemos impactar as contas públicas.

Portanto, a LRF é sim muito importante, mas é apenas um aspecto das políticas econômicas. Podemos ver que, a partir dela, passamos a ter um *superavit* primário maior das contas públicas, o que demonstra não só a aprovação da lei, mas a vontade dos governos em obterem um resultado fiscal positivo. Temos uma sequência de *superavits* primários a partir desse momento que mostra como os dois governos abraçaram a causa da solidez fiscal. Tivemos *superavits* bastante expressivos, até maiores do que estes, porém, com a revisão do Produto Interno Bruto (PIB) para cima, eles diminuíram. Mas chegamos a ter metas de até 4,25 do *superavit* primário. Há uma busca consistente do *superavit* primário para equilibrar as contas públicas. Tivemos apenas uma queda em 2008, porque era ano de crise mundial financeira e o Brasil, assim como todos os países do mundo, foi obrigado a fazer uma política anticíclica. Mas já em 2010, trabalhamos com o objetivo de alcançar o *superavit* primário de 3,3.

É interessante observarmos que o resultado nominal começa negativo e caminha para um resultado positivo. Esse é o grande desafio que nós temos que conseguir: o *superavit* nominal, porque ele é mais importante que o resultado primário. Afinal, a conta total do Estado brasileiro inclui também a conta de juros. Mas já temos as condições para alcançar o saldo nominal positivo em breve. Poderíamos ter alcançado em 2010, se não fosse a crise. Pela trajetória em 2008, tivemos 1,9 de *deficit* nominal e tínhamos um Fundo Soberano que detinha 0,5% de poupança primária. E essa arrecadação não foi gasta praticando um anticíclico, que, aliás, é uma modalidade que eu recomendo para aperfeiçoar o resultado fiscal. Ou seja, sugiro que nos momentos de maior crescimento da economia, quando a arrecadação aumenta, os governos guardem uma poupança primária que será utilizada em uma eventual crise.

Foi exatamente isso que fizemos em 2008, quando a economia estava aquecida. Guardamos o 0,5% na poupança, que agora está aplicado, mas pode ser utilizado a qualquer momento. Naquele ano, teríamos, na verdade, uma poupança com um *deficit*

de - 1,5%, se usássemos o Fundo. E, em 2010, já poderíamos ter um *deficit* negativo. Infelizmente, isso foi postergado por causa da crise. Mesmo assim, o Brasil será uma das economias com melhor resultado fiscal do mundo.

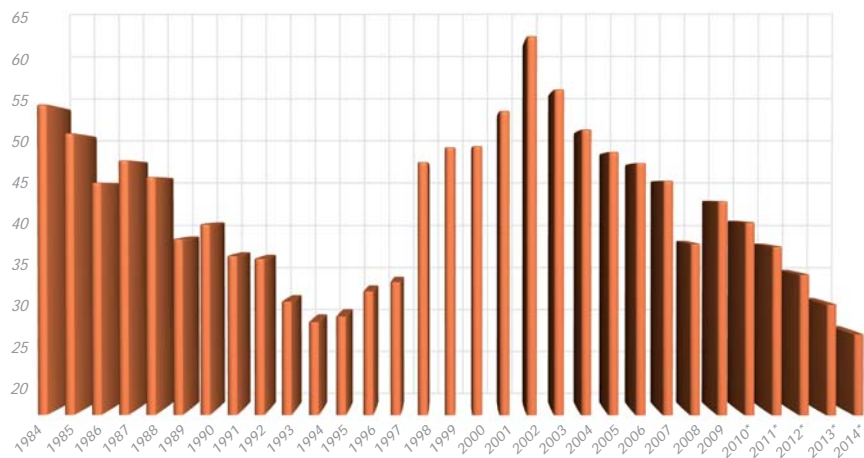
Se analisarmos o resultado fiscal das economias do G20 esperado para 2010, podemos observar que algumas delas têm *deficits* nominais acima de 10%. E o Brasil está com uma projeção de *deficit* de 1,5%. Então, estamos entre os melhores *deficits* do G20, o que mostra que mantivemos a solidez fiscal mesmo no período de turbulência. Isso mostra como as contas públicas brasileiras evoluíram para um patamar de solidez muito grande.

E ainda podemos medir o resultado da política fiscal pela dívida pública brasileira, que é, afinal, o indicador mais eloquente do sucesso dessa política. Como podemos conferir no Gráfico 1, temos aqui uma série longa que vem desde 1984 e notamos que, mesmo depois de implementada a LRF, em 1999, houve uma elevação da dívida pública por uma série de razões.

Gráfico 1

Redução da dívida pública

Dívida Líquida do Setor Público - % do PIB



*Dívida Líquida do Setor Público - % do PIB

Fonte: Banco Central.

Elaboração: Ministério da Fazenda.

A partir de 2001 e 2002 também houve aumento por causa do câmbio e da desvalorização da moeda brasileira. Como, naquela época, o Brasil tinha dívidas em dólar, a moeda subiu. De 2002 em diante, temos uma trajetória de queda que foi interrompida apenas em 2008 e 2009, e já retomada em 2010. Portanto, temos uma trajetória bastante sólida e salutar, que vai na contramão daquilo que está acontecendo na maioria dos países. Em alguns deles, a dívida está aumentando a uma velocidade muito grande e pode até dobrar. E esse será um dos grandes problemas dos países avançados: defrontar-se com as dívidas públicas e com os *deficits* gerados a partir dessa crise. Por isso, podemos mostrar com satisfação que o Brasil continuará reduzindo a dívida pública. Mas é claro que a melhoria fiscal pode ser atingida de diversas maneiras: redução de gastos; aumento de tributos; uma combinação dessas duas coisas; ou então, estímulo ao crescimento econômico.

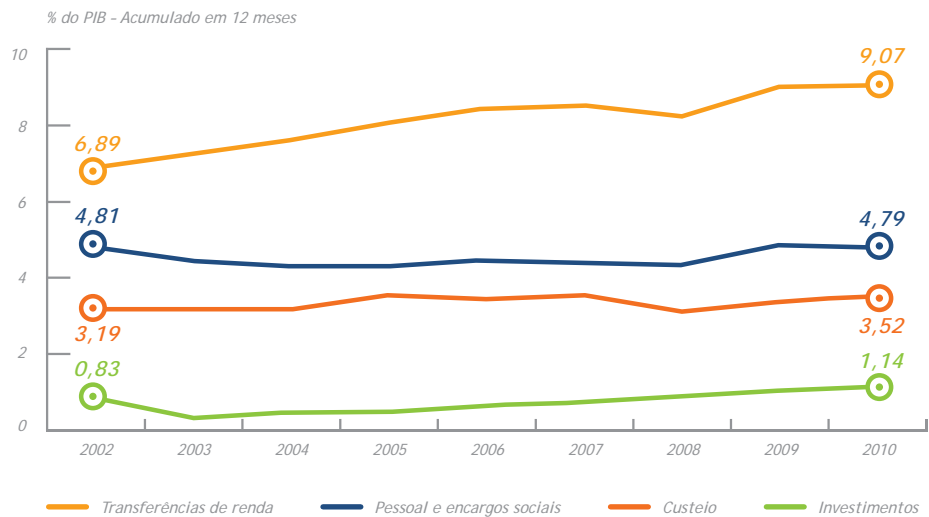
E esse foi um dos caminhos trilhados para se buscar a solidez fiscal e o desenvolvimento do país na nossa gestão, porque o crescimento econômico é a melhor maneira de incrementar as contas públicas. Porque, por exemplo, ao aumentar os impostos, pode-se reduzir a atividade econômica e, ao reduzi-la, prejudicar a própria arrecadação. Por isso volto afirmar que a melhor forma de se alcançar uma situação fiscal sólida é com o crescimento da economia. É claro que tem que ser um crescimento equilibrado, que não gere *deficit* ou dívida pública. E, para isso, o Estado tem que ser mais ativo, estimular esse crescimento e a transferência de rendas, conquistar uma política monetária mais expansiva, com menos juros e mais crédito.

Outro ponto importante é a necessidade de nos preocuparmos com a vulnerabilidade externa porque, apesar das nossas contas públicas estarem melhores, ainda podemos sofrer um retrocesso. Nas crises do passado, aplicávamos uma política monetária agressiva, com juros altos para evitar a fuga de capitais, e isso aumentava a dívida e desequilibrava as contas públicas. Para manter essa solidez, é preciso estar menos vulnerável.

Conforme demonstra o Gráfico 2, tivemos também um aumento grande da transferência de renda para a população. É uma despesa do Estado que, além de melhorar a condição de vida da população, fortalece o mercado interno, contribui para um crescimento da economia e, conseqüentemente, gera melhoria nas contas públicas e na arrecadação. Trata-se de um dispêndio fundamental e que talvez seja a segunda maior despesa do Estado brasileiro. Alguns dizem que há um exagero, um aumento de gastos excessivo com pessoal, mas isso não é correto. Nós estamos mantendo a despesa de pessoal em menos de 5% do PIB. É claro que o PIB cresceu em valores absolutos, mas a proporção em valores relativos mantém-se estabilizada. Depois, temos o custeio da máquina, que também é visto como um dos alçozes do equilíbrio fiscal. Como podemos ver, ele cresce, mas moderadamente, e isso se deve a uma série de programas que são postos em prática pelo governo. E, por último, o investimento também é crescente nesse período. Esse quadro demonstra que há estabilidade fiscal, mesmo levando em conta, a crise muito forte que passamos e desequilibrou as contas em todos os países.

Gráfico 2

Despesas primárias: ampliação da rede de proteção social



Fonte: STN.

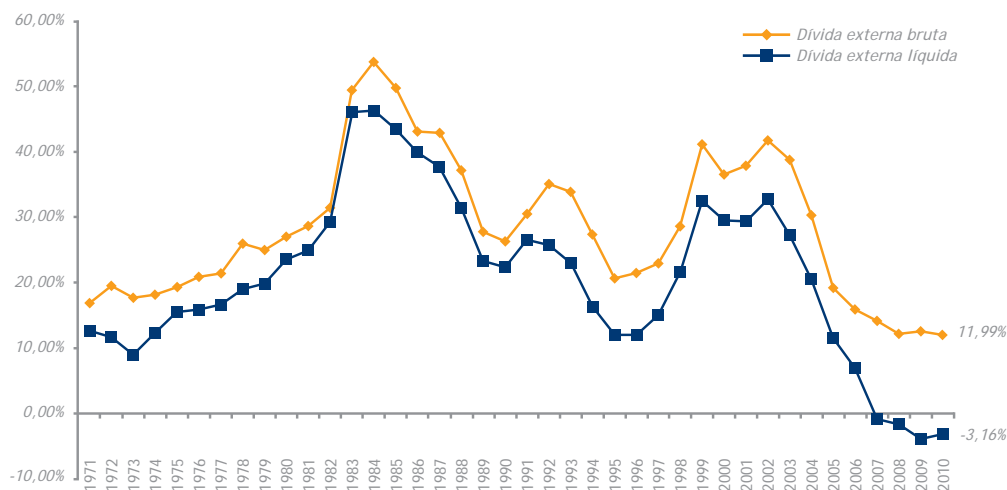
Elaboração: Ministério da Fazenda.

A expressiva redução da dívida externa no início dos anos 90, conforme ilustra o Gráfico 3 - quando houve uma redução das dívidas líquida e bruta, é mais um fator importante, principalmente para a economia brasileira - que sempre foi muito vulnerável. A linha azul indica que a dívida líquida se tornou negativa no período mais recente e, com isso, o país fica imune ou, pelo menos, menos suscetível à turbulência internacional e à desequilíbrios internacionais, e conseguiu fazer uma política anticíclica.

Gráfico 3

Redução da vulnerabilidade externa

Dívida Externa em % PIB (registrada e não registrada / pública e privada)



Fonte: Banco Central.

Elaboração: Ministério da Fazenda / Secretaria de Política Econômica.

O *deficit* das transações correntes no país também é um indicador de vulnerabilidade externa. Observamos que, antes de um período de *superavit*, tínhamos um *deficit* de 3,5% a 4,0%. E este ano, nosso *deficit* de transações correntes deve ser algo como 2,2 e 2,3 do PIB. Essa redução se deve ao fato de que o Brasil está diminuindo seu saldo comercial. A economia brasileira é uma das poucas que está crescendo, mas, como os demais países estão importando menos produtos nacionais, o comércio exterior encolheu. Um saldo comercial menor e mais remessas de lucros e dividendos pelas empresas faz com que haja um aumento do *deficit* de transações correntes.



Porém, isso não expõe o país à vulnerabilidade. Isso só aconteceria se o Brasil tivesse uma dívida externa elevada e baixas reservas, como já aconteceu no passado. Em 1999, por exemplo, tínhamos uma dívida externa equivalente a 38,5% do PIB e reservas de 6,2% do PIB. Portanto, havia, de fato, a necessidade de capital externo para fechar as contas brasileiras. Em 2009, tínhamos uma situação bastante diferente. A dívida externa já tinha caído muito e estava em torno de 13% do PIB. E o volume de reservas era superior à dívida externa. Isso significa que, mesmo tendo esse *deficit* de transações correntes, não temos a vulnerabilidade que tínhamos antes. É claro que ainda é preciso estimular o setor exportador, dando-lhes mais competitividade, e ter a perspectiva de que a partir de 2011 e 2012, com a recuperação da economia mundial, aumentaremos de novo as exportações comerciais brasileiras e teremos, assim, um equilíbrio maior. A situação no Brasil ainda não é ideal – pois temos *deficit* e o desejável seria termos *superavit* nominal –, mas, diante do quadro internacional, é uma das melhores. Isso é inédito, porque sempre tivemos uma certa fragilidade e, no entanto, hoje temos um bom equilíbrio fiscal e uma economia mais sólida. Isso permitiu a política anticíclica sem que nós nos desviássemos do caminho da responsabilidade fiscal.

Acredito que essa opção, feita lá atrás, veio para ficar e já foi incorporada pelos governos. Nesse sentido, quero parabenizar os técnicos e os gestores que implementaram essa política. Sei que não foi fácil, politicamente, colocar em prática tal medida. Imaginem o que significou, naquela época, acabar com os bancos estaduais, limitar gastos e obrigar estados e municípios a pagarem uma dívida com pagamentos anuais fortes. Aquela equipe conseguiu fazer isso e tem a minha solidariedade. Nós abraçamos essa causa da solidez fiscal, porque já ficou provado que ela é o melhor caminho para o desenvolvimento. ■■

Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

Ministro Nelson Jobim

Ministro Nelson Jobim

Ministro da Defesa, é bacharel em ciências jurídicas e sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Na gestão Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1997, foi Ministro da Justiça. Ocupou também as presidências do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e do Conselho Nacional de Justiça. Exerceu a advocacia de 1969 a 1994 e elegeu-se, por duas vezes, deputado federal. Na Câmara dos Deputados, foi presidente da Comissão de Constituição e Justiça e Relator da Revisão Constitucional. Na esfera acadêmica, foi professor adjunto da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Fundação Universidade de Brasília (FUB). Foi também membro do Instituto de Direito do Trabalho do Mercosul, da Academia Internacional de Direito e Economia, e do Conselho Consultivo Internacional do Fórum das Américas.

Minister of Defense, he is bachelor in Law and Social Sciences from the Faculty of Law of the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS). Under Fernando Henrique Cardoso's administration, from 1995 to 1997, he was the Minister of Justice. He has also held the presidencies of the Supreme Court, the Supreme Electoral Tribunal and the National Council of Justice. He practiced Law from 1969 to 1994 and was twice elected Congressman. In the Chamber of Deputies, he was Chairman on the Committee of Constitution and Justice and Rapporteur of the Constitutional Review. In the academic sphere, he was an Assistant Professor at the Federal University of Santa Maria (UFSM) and at the Foundation University of Brasilia (FUB). Was also a member of the Institute of Labour Law in Mercosul, of the International Academy of Law and Economics, and of the International Advisory Board for the Americas' Forum.

RESUMO

O Ministro Nelson Jobim faz uma retrospectiva do processo de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); desde as dificuldades encontradas, ainda na década de 1980, das comissões e subcomissões, até a complexidade que é aprovar um código dentro do Congresso. Além disso, Jobim ressalta a disfuncionalidade que ainda existe no sistema e que precisa ser discutida e mudada. O Ministro Jobim também destaca que ainda existe, depois de 10 anos da LRF, uma ação direta de inconstitucionalidade em tramitação no Supremo e, por fim, chama a atenção para dois problemas atuais do nosso país. O primeiro deles é que os partidos políticos não são capazes de administrar suas divergências e colocam o Poder Judiciário como árbitro dessas questões. E o segundo é a defasagem da formação jurídica em relação às questões econômicas e de gestão do Estado, que são fundamentais para a compreensão dos textos.

ABSTRACT

Minister Nelson Jobim presents a retrospective of the approval process of the Fiscal Responsibility Law (LRF); from the initial difficulties encountered back in the 1980's, committees and subcommittees, to the complexity involved in approving a code within the Congress. In addition, Jobim highlights the still-existing dysfunctionality in the system that needs to be discussed and changed. Minister Jobim also calls attention to the fact that there is still, after 10 years of the LRF, a pending direct unconstitutionality suit in the Supreme Court and, finally, draws attention to two current problems of our country. The first is that political parties are not able to manage their differences and use the Judiciary as an arbiter of such matters. The second problem is the discrepancy of legal training in relation to economic issues and State management, which are fundamental to the understanding of texts.



CONFERÊNCIA

Na instalação da Assembleia Constituinte, em fevereiro de 1987, nós tivemos um problema: como vamos fazer o trabalho? O modelo que se pretendia era o modelo inicial do presidente Tancredo Neves, quando ele convocou a Comissão Arinos para elaborar um projeto, e pretendia enviá-lo para a Assembleia Constituinte. Mas esse modelo desapareceu com a morte de Tancredo e o presidente Sarney teve dificuldades em administrar o processo de transição.

A Assembleia Constituinte, principalmente por entender que era de autonomia absoluta do Congresso liderado pelo Dr. Ulysses Guimarães, quis evitar qualquer interferência do governo junto à Assembleia. Não foi possível fazer um texto constitucional com base em um projeto. Outra solução que havia, era o modelo de 1946 que seria a criação de uma comissão dentro da Constituinte. Essa grande comissão faria um projeto de Constituição e nós votaríamos no plenário para o projeto. Mas essa ideia também não foi adiante, porque o deputado Fernando Lyra, que queria disputar com o Ulysses a presidência da Câmara, descobriu, vendo os trabalhos de 1986, uma encomenda feita por Ulysses para a elaboração do regimento interno da Assembleia Constituinte. Esse regimento previa a criação de uma grande comissão no modelo de 1946, que teve a Comissão Ramos. Ele tomou esse papel e saiu de gabinete em gabinete dizendo para os deputados: “você estão vendo o que Ulysses está querendo fazer? Ele quer dividir os deputados em primeira e segunda categorias, que ocorrerá se vocês todos ficarem esperando.” O dia 2 de fevereiro veio e nós não sabíamos o que fazer, porque os dois modelos discutidos não funcionaram.

Fernando Henrique Cardoso tinha sido nomeado pelo presidente Ulysses relator do regimento, e eu era um deputado de primeiro mandato, mas tinha curso de lógica de matemática e trabalhava muito bem com teorias de conjunto. O Senado tinha editado três volumes de Constituições do mundo: dois de capa cinza, que eram Constituições ocidentais, e um de capa vermelha, que era da União Soviética, da chamada cortina de ferro. Eu recortei os nomes dos capítulos e títulos dessas Constituições, coloquei todos no chão e fui selecionando aleatoriamente. No final, surgiram temas que se repetiram em todas as Constituições. Aquele grupo chamei de matérias essencialmente constitucionais. Depois identificamos matérias que estavam em algumas Constituições, mas não em outras, e foram chamadas de matérias relativamente constitucionais. Existiam matérias que só estavam na minoria das Constituições e foram chamadas de matérias relativamente não constitucionais. Havia matérias que só apareciam em algumas, então as chamamos de matérias idiossincraticamente constitucionais.

Em cima dessa brincadeira, eu e Fernando Henrique dividimos o número de títulos que a Constituição deveria ter. E chegamos à conclusão de que ela deveria ter oito títulos, considerando essa pesquisa empírica. Examinamos, fiz um cálculo matemático e decidimos ter oito comissões, cada comissão com um título da Constituição. E cada comissão se comporia de três subcomissões. Como dividimos essas comissões em 3 subcomissões, tiramos do conjunto de 559 os 6 membros da mesa e 49 formadores de opinião que não deveriam ficar por dentro daquilo. Tudo isso calculado de forma prevista. Sobraram 504, que foram divididos por 8. Os 63 foram divididos por 3 e restaram 21. E então começaram as subcomissões.

Em síntese, havia todo um conjunto de disputas corporativas de como conquistar o Estado, trazendo uma independência e autonomia financeira, administrativa e orçamentária. Essas comissões foram criadas e o processo começou de baixo para cima, todos colaborando com diversos assuntos no texto. Chegou o momento em que os textos produzidos por cada subcomissão viravam um só, que era votado pela comissão de 63 membros. Depois, os 8 textos finais eram reunidos pelo relator geral, o Heraldo Cabral, da comissão de sistematização. Quando terminou o trabalho e juntou-se tudo, a comissão tinha 550 textos e nós os chamávamos de *Frankenstein*, porque tinha de tudo, desde a “tonga à tanga”.

Entendemos porque a Constituição era analítica. É muito mais fácil aprovar um texto na Constituição do que uma lei. A aprovação na Constituição funcionava da seguinte forma: passavam-se dois turnos em um plenário só. Para aprovar uma lei, era preciso passar pela Câmara, depois pelo Senado, ia para o Executivo e, se fosse vetada, voltava tudo. E é por isso que todos queriam aprovar na Constituição. Então, na Comissão de Tributos, Orçamentos e Finanças, que era presidida pelo senador Francisco Dornelles, apareceu pela primeira vez no texto: normas gerais sobre finanças públicas. Isso acabou permanecendo no projeto final da Constituição com uma exceção. Dornelles, habilmente, suprime o termo Código de Finanças Públicas, porque a tramitação de código dentro do Congresso é uma complicação infernal. O último código aprovado foi o Civil, que levou cerca de 30 anos.

Por outro lado, paralelamente a essa fórmula difusa do trabalho constituinte, a Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo estabeleceu que competia apenas ao Senado a fixação da proposta pelo primeiro-Ministro, pois naquela época estávamos no parlamentarismo, dos limites globais do montante da dívida consolidada da União, dos estados e municípios. A comissão retirou a expressão Código de Finanças Públicas, que já havia sido suprimida por Dornelles na comissão, e aprovou o texto que era, na época, o artigo 184, que virou o artigo 163 da Constituição.

Quando o trabalho das 8 comissões terminou, veio uma chuva de críticas. Era tempo de amadurecimento. Em todo processo político legislativo é preciso obedecer aquele momento da catálise, porque sem isso não se aprova nada. Depois desse período, vem a racionalidade legislativa, mas que não é, necessariamente, o momento de racionalidade jurídica. A primeira tem por objetivo a formação da vontade majoritária para aprovar o texto. A segunda quer a perfeição do texto. Esse é o conflito que acontece hoje, inclusive, com os nossos burocratas na hora de aprovar uma lei. Eles votam em um projeto de

lei contra o governo e querem que ele seja o texto final, sem os espaços necessários para a negociação. Os nossos burocratas acham que, quando o trabalho chega ao fim, o que se pode fazer é uma medida provisória, que é o que aconteceu posteriormente na Constituição de 1988.

O texto de 1988 ficou aprovado dessa forma, ou seja, previa a existência de uma lei complementar que dispusesse sobre finanças públicas, dívida pública externa etc. Cabe lembrar que, em 1993, fui relator da Revisão Constitucional e nada aconteceu. O Ministro Gilmar Mendes era o meu assessor na época da revisão, e não houve nenhuma mudança. Houve só um problema que nós queríamos discutir e que até hoje não foi nem examinado. Trata-se da grande mudança feita na Comissão de Orçamento, que previa o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). A questão é que eles têm o mesmo nível, o que significa que aquilo que você aprovou na LDO não necessariamente vincula o autor da lei orçamentária, porque a lei posterior revoga a anterior. Existe uma disfuncionalidade no sistema. Tentamos consertar essa distorção na revisão, mas não foi possível. No entanto, tudo o que fizemos deu origem ao trabalho que também se desenvolveu no Ministério da Justiça em 1995.

O presidente Fernando Henrique Cardoso me convidou e eu convidei o Ministro Gilmar Mendes para trabalharmos juntos no Ministério da Justiça. Começamos a trabalhar nos textos da reforma - primeiro da econômica -, mas não queríamos apresentar uma emenda imensa e sim algumas pontuais. Ao oferecer uma emenda completa, você une inimigos contra o texto. Optamos por mandar emendas isoladas e progressivas e, assim, quando uma estava avançando, chegava outra e, assim, evitávamos a formação de oposições que se conjugassem. Em relação a isso, houve a reforma administrativa na Emenda Constitucional nº 19. Já se passaram 10 anos e ela, que foi trabalhada por nós em 1995 e depois pelo professor Bresser-Pereira, veio a dar origem ao artigo 30

dessa emenda, que determina o seguinte: o projeto de lei complementar a que se refere o artigo 163, que é o artigo da LRF, será executado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de 180 dias.

Até que, nesse período, começou a negociação para a elaboração do anteprojeto de lei complementar. Observe que a Constituição de 1988 tinha mencionado essa lei e durante 10 anos não se tocou mais no assunto. Ele só foi retomado em 1998 quando a Emenda Constitucional nº 19 foi aprovada. No ano seguinte, houve um longo processo de formação de vontade majoritária, então publica-se na *internet*, chama-se as pessoas, realiza-se debates na Fundação Getulio Vargas (FGV) e na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) sobre o texto que seria o do pré-projeto. Em consulta pública em dezembro de 1998, ele foi enviado à Câmara em abril de 1999.

É bom lembrar que o envio da LRF não foi nada gratuito. Na verdade, tivemos em 1998 a crise da Rússia e em janeiro de 1999 a crise da desorganização fiscal estadual. Era fundamental enviar esse projeto para tentar compor essas duas crises. Ele entrou na Câmara em 15 de abril de 1999 e em 25 de janeiro de 2000 foi aprovado. O deputado Pedro Novais foi um grande negociador. É preciso destacar a importância da escolha de um relator, que deve ser capaz de produzir a escolha da maioria. O deputado Pedro Novais tinha essa característica, ele fazia uma circulação imensa.

A aprovação do Senado deu-se contra o voto do Partido dos Trabalhadores (PT). Vejam como a história muda. Nós tivemos 685 votos a favor na Câmara e 86 contra. Os votos contra foram exatamente os da oposição ao governo, pois a votação se confundia na disputa política. Entrou no Senado no dia 3 de fevereiro e foi aprovado com 60 votos contra 10. O PT também votou contra no Senado. E, então, aparece o problema ao qual quero chamar a atenção dos senhores. Promulgada a LRF, no dia 4 de maio de 2000, em junho de 2000, o PT, o Partido Comunista do Brasil (PSdoB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) entraram com uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo contra toda a lei no sentido formal. Ou seja, entendiam que teria havido alterações no Senado e que ela deveria ter voltado à Câmara.

Essa petição inicial atacava toda a lei pelo visto formal e 18 dos seus dispositivos. A maioria deles teve o pedido de liminar indeferido. Houve também alguns deferimentos por interpretação conforme a Constituição. Mas gostaria de chamar a atenção para um deles, o artigo 20, que do nosso ponto de vista é um dos elementos fundamentais do texto da Constituição e havia sido ajuizado sob o ato de inconstitucionalidade. Ele tratava da repartição dos limites globais do artigo 19. Na esfera federal, estabelece-se o percentual de 2,5% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário e 40,9% para o Executivo, destacando-se 3,0% para pessoal. Enfim, fez-se uma distribuição, estabelecendo-

-se um teto para a União, estados e municípios. E então o que aconteceu? Juntaram-se o Poder Judiciário e o Legislativo para ir contra essa limitação, dizendo que ela era só para o Executivo e que eles não estavam sujeitados. O Ministério Público entrou como assistente interessado e todos os Ministérios Públicos estaduais entraram na ação para ficarem livres da obrigação do limite.

A primeira votação foi no dia 28 de setembro de 2001, quando o Ministro Mário Galvão, relator, e os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Veloso votaram pela suspensão da liminar, suspendendo a aplicação do artigo 20. Votaram contra pela não concessão da liminar. No entanto, para conceder liminar em matéria de inconstitucionalidade, é preciso maioria absoluta. Não estavam presentes na sessão o Ministro Néri da Silveira e o Ministro Maurício Correia. Portanto, foi adiado o julgamento para a sessão subsequente.

No dia 11 de outubro de 2000, retoma-se a preocupação da liminar do artigo 20. O que acontece? O Maurício nos acompanha e a votação ficou 5 a 5. O Ministro Néri da Silveira acompanha o relator e os votos mudam para 6 a 5. O Tribunal estava concedendo a liminar, mas havia muitas conversações fortes entre um julgamento e outro. Conversei muito com o Ministro Marco Aurélio e ele reformulou seu voto dizendo que havia se enganado e explicou os motivos. Resultado: estávamos em desvantagem por 6 votos a 5, mas o Ministro Marco Aurélio foi para o outro lado e então os nossos 5 votos passaram para 6 e os 6 votos deles passaram para 5. Contudo, gostaria de encerrar dizendo que esse processo não terminou.

Vale lembrar que havia uma divergência dentro do PT, pois os governadores do partido queriam manter o artigo, que era o caso do Rio Grande do Sul. Olívio Dutra foi conversar com a gente, mas a direção nacional do partido queria a ação. É muito diferente ser e não ser governo, as responsabilidades são distintas.

Gostaria de chamar a atenção para o seguinte: a LRF completa 10 anos, mas nós temos uma ação direta de inconstitucionalidade em tramitação no Supremo. Essa ação teve início em 2000 e não se encerrou. A composição do Supremo mudou substancialmente. Dos ministros que aqui mencionei, não resta mais nenhum além de Celso de Melo e Marco Aurélio. Nós temos, portanto, apenas dois votos favoráveis à constitucionalidade do artigo 20. Temos que nos preocupar, porque continua havendo problemas que são da ordem do Judiciário. Quando assumi a presidência do Supremo, fomos analisar o problema de remuneração do Judiciário. Marcus Faver era membro do Conselho Nacional de Justiça, foi um momento difícil, tive alguns embates com os presidentes de Tribunais de Justiça, porque eu queria baixar uma regra limitadora e moralizadora para aquela enormidade de receitas, de salários, subsídios e vencimentos que eram atribuídos aos próprios juizes, porque eles se autoatribuíam. Isso foi um dos efeitos deletérios da chamada autonomia financeira, administrativa e orçamentária, porque eles acabavam votando.

Existiam tribunais nos quais um determinado juiz assumia a presidência de uma Câmara. O prazo era de 2 anos, então ele tinha uma bonificação por presidência da Câmara. Terminava a presidência da Câmara, essa bonificação se incorporava ao venci-

mento dele, e como eram 3 ou 4, ele acabava voltando a assumir a mesma presidência três ou quatro anos depois. Em seguida calculava-se o novo benefício, tendo por base de cálculo o anterior. Depois o novo benefício incorporava-se outra vez e assim sucessivamente. Nós tivemos um tribunal que concedeu bonificação por curso superior, mas é difícil imaginar um desembargador ou juiz que não tivesse curso superior.

Gostaria de lembrar da importância que existe na tramitação dessa ação, porque não se tem segurança do que possa acontecer. A composição antiga permanece em 2, nós temos, portanto, 9 de composição. É um assunto difícil de lidar com o Poder Judiciário, que tem dificuldades em lidar com questões financeiras, tributárias e econômicas. O que falta ao Poder Judiciário é uma formação nesse sentido.

O compromisso teórico que os nossos juristas alemães ensinam é o compromisso com os princípios e as premissas. Então, quando um juiz diz: “estou em paz com a minha consciência na decisão”, ele está dizendo o seguinte: “olha, a minha decisão está de acordo com as premissas e eu não tenho nada a ver com as consequências”. E, então, ele descola da sua decisão qualquer tipo de apreciação, passando algo meramente retórico. Estabelece-se um conduto jurídico a partir de princípios.

Nós temos hoje algo muito interessante em relação ao Poder Judiciário. Fiz uma coleção dos princípios e, toda vez que alguém não tem um fundamento legal de suas pretensões, eu digo assim: “de acordo com os princípios da Constituição, os princípios gerais de direito”, e aí aparece princípio de tudo quanto é nome. Toda vez que alguém falava em princípio, eu registrava lá e já colecionei 59. Não havia essa responsabilidade e nós temos que lembrar o seguinte: as disputas políticas e partidárias, que são absolutamente legítimas, e o processo democrático em si são ações continuadas de administração dos dissensos. E um dos problemas atuais é que os partidos políticos não são capazes de administrar suas divergências e acabam colocando um outro personagem, que é o Poder Judiciário, para tentar arbitrá-las.

Quando presidíamos o Tribunal Eleitoral, evitávamos que as disputas eleitorais entrassem. Mas os partidos começaram a insistir e os juízes acabaram gostando. Começa a haver, então, uma grande intervenção de um Poder não eleito dentro de processos políticos que são de outra área. O que quero dizer com isso é que precisamos retomar nos partidos a capacidade de diálogo, a capacidade de fazer com que o processo democrático se resolva dentro das linhas políticas dos entendimentos políticos, sem a intervenção de um terceiro Poder que possa tentar ser o árbitro disso e acaba sendo, nada mais nada menos, que um escopo dessa posição.

Outro grande problema que vivemos é a defasagem da formação jurídica em relação às questões de gestão do Estado e às questões econômicas. Nós não temos nenhuma formação de natureza econômica e ela é fundamental para a compreensão do texto. Veja o seguinte: os deputados e senadores não se acertam. Então qual é a solução que eles encontram? Recorrem ao adjetivo e ao advérbio de modo, que enfraquecem o substantivo e abrem um leque imenso de possibilidades de opção. E aí o que acontece? O Poder Legislativo, e às vezes o Executivo em conjunto, transfere ao Poder Judiciário uma espécie de Poder Legislativo Supletivo. Isso ocorre porque a ambiguidade do Poder Legislativo é de tal ordem que o Poder Judiciário poderá tomar qualquer tipo de decisão. E se esse Poder pode tomar qualquer tipo de decisão sem compromisso com consequências, imaginem o que pode acontecer. Esse é um risco que temos que correr dentro do processo democrático. A minha memória se esgota nesse ponto, mas eu chamaria a atenção do presidente do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), o Ministro Gilmar Mendes, para o fato de que há uma grande responsabilidade do Supremo Tribunal Federal, porque faz quase 10 anos que isso está sendo discutido. Imaginem uma impetração de inconstitucionalidade há 12 anos de uma matéria dessa natureza. É um retrocesso brutal em termos de finanças públicas. ■

Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

Ministro Martus Tavares

Ministro Martus Tavares

Formado em economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e mestre em economia pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, no governo Fernando Henrique Cardoso, de julho de 1999 a abril de 2002. Foi também diretor-presidente da BRVias, que explora concessões na área de infraestrutura no país, e vice-presidente executivo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Tem passagens pela Secretaria de Economia e Planejamento do estado de São Paulo e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Atualmente, é vice-presidente de Gestão e Inovação da Bunge Brasil e é conselheiro administrativo da REDE Energia S.A. e da SADIA S.A., onde participou do Comitê Especial Independente que avaliou a relação de troca utilizada no processo de incorporação de ações pela Perdigão/BRF, atendendo o Parecer nº 035/2009 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

RESUMO

O Ministro Martus Tavares relembrou em sua conferência a importância do fim da conta movimento e da renegociação das dívidas estaduais e municipais. Segundo ele, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe uma solução para a questão das finanças públicas e a aprovação de um conjunto de medidas de curto prazo para enfrentar problemas que eram recorrentes. Graças a ela, criou-se um modelo de comportamento de longo prazo que é um passo no caminho rumo à sustentabilidade da política fiscal.

Holds a degree in Economics from the Federal University of Ceará (UFC) and Master in Economics from the University of São Paulo (USP). He was the Minister of Planning and Budget, in Fernando Henrique Cardoso's government, from July 1999 to April 2002. Among his other positions, he was also CEO of BRVias, which operates concessions in the area of infrastructure in the country, and Executive Vice President of São Paulo's Industries Federation (Fiesp). He has also worked at the São Paulo's Economy and Planning Secretariat and at Inter-American Bank for Development. Currently, he is the innovation and management vice president of Bunge Brazil and also a member of the advisory board of REDE Energy Inc. and Sadia Inc., where he took part in the Special Independent Committee that evaluated the exchange ratio used in the process of incorporating actions by Perdigão/BRF, accordingly to the regulations 035/2009 of the Securities and Exchange Commission (CVM).

ABSTRACT

Minister Martus Tavares recalled in his lecture the importance ending the movement account and the renegotiation of state and municipal debts. He claimed that the Fiscal Responsibility Law (LRF) has brought a solution to the issue of public finances and has adopted a series of short-term measures to address problems that were recurrent. Thanks to it, of long-term behavior model was created which is a step on the path towards sustainability of fiscal policies.



CONFERÊNCIA

Sinto uma alegria muito grande por ter tido um papel efetivo na aprovação desse projeto e por saber da sua importância para a economia brasileira. Inicialmente, considero relevante lembrar as perguntas que eram feitas quando começamos a escrever esse projeto de lei. A que mais me chama a atenção hoje diz respeito ao nosso histórico político e administrativo: essa lei vai pegar? É algo que dói, mas é a nossa realidade. É a história da lei que pega. O cinto de segurança vai pegar ou não? O código de trânsito vai pegar ou não? Isso não deveria existir, mas existe.

Nesse caso, não foi diferente. Quando começamos a discutir o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela sua complexidade, pela própria natureza do tema, a dificuldade de comunicar à sociedade e ao Congresso do que se tratava era uma situação complicada. Era natural que a pergunta viesse à tona. E, se estamos aqui comemorando 10 anos da lei, é porque ela pegou e a resposta está dada. Ela existe, está em vigor, e é eficaz.

Não significa que é 100%, que tudo está perfeito e nada precisa ser observado, que não precisamos ser mais vigilantes. Essa é uma questão que também temos que incorporar à nossa cultura. O brasileiro-cidadão tem que

continuar vigilante. Isso faz parte do exercício da cidadania, não se trata de aprovar a lei e ir para casa acreditando que, automaticamente, tudo vai ser cumprido.

Farei um breve histórico sobre a evolução institucional legal, pois vejo muitos jovens na sala. Gostaria de citar aspectos que considero extremamente importantes, porque a lei é um passo desse progresso institucionalmente legal que se iniciou em 1985, 1986.

Muita gente não sabe o que é uma conta movimento. Mas, naquela época, existia a possibilidade do Ministro da Fazenda mandar um ofício para o Banco do Brasil (BB) com o seguinte conteúdo: dê tantos milhões para a prefeitura de São Paulo. No final, o BB depositava o dinheiro na conta da prefeitura, que se tornava devedora. Mas o BB, apesar de registrar o fato, não cobrava a dívida e o Tesouro passava a dever para ele. Quando uma empresa estatal precisava de reforço, o Ministro da Fazenda podia recorrer ao mesmo expediente. Tudo isso era feito em cima dessa tal conta movimento e configurava um gasto fiscal que não era registrado no orçamento. Significava um descontrole monetário, mas, principalmente, um descontrole da sociedade. Existia um efeito monetário de uma expansão que era feita em nome do Tesouro, que não passava por um orçamento,

pelo crivo da sociedade e do Congresso Nacional. Era tudo feito no gabinete, depois numa reunião.

Uma vez, comentei que não foi fácil ser Ministro da Fazenda ou do Planejamento. Hoje em dia, depois da Constituição de 1988, avançamos e criamos uma base institucional legal extremamente importante. E a LRF foi um passo nesse progresso que se iniciou em 1985. A separação entre o Tesouro e o Banco Central (BC) foi outro avanço importante. O BC fazia empréstimos ao setor agrícola, com recursos de permissão monetária, sem que estes passassem pelo crivo do Congresso Nacional. O Ministro Nelson Jobim mencionou tudo o que aconteceu no período e ressaltou a importância do capítulo das finanças públicas, cujo relator foi o governador José Serra e o presidente da comissão, o senador Francisco Dornelles.

Acho extremamente válido conhecermos o processo de construção de um consenso para a aprovação de um instrumento dessa natureza. Foi aprovado o capítulo das finanças públicas na Constituição de 1988 e depois a Emenda nº 19. Até hoje não sabemos exatamente todo o histórico de como esse dispositivo passou no Congresso, mas há coisas que só daqui a 20 ou 30 anos virão à tona. A rolagem da dívida dos estados e municípios foi também um marco que antecedeu a LRF e estabeleceu um novo padrão de relacionamento entre os governos federal, estaduais e municipais.

Entrei para o governo federal em 1986, dois meses depois da criação da Secretaria do Tesouro Nacional. Os governadores tinham acabado de ser eleitos, desembarcaram no gabinete do Andrea Calabi pedindo uma rolagem de dívida, e aquilo nos assustou. Estávamos preocupados com a situação. A proposta deles era a seguinte: nós temos uma dívida, queremos uma nova rolagem e carência de no mínimo quatro anos. Esse tempo coincidia exatamente com o do mandato. Porque essa era a nossa cultura político-administrativa. E por isso a rolagem da dívida em 1987 foi tão decisiva.

A LRF veio então como uma resposta estrutural a todas essas questões, como um passo a mais nesse caminho. Ela trouxe uma solução para a questão das finanças públicas e aprovou um conjunto de medidas de curto prazo para enfrentar problemas que eram recorrentes

nas questões fiscais. A lei, nesse sentido, estabeleceu um padrão e contribuiu para a sustentabilidade de uma política fiscal. Ela criou um modelo de comportamento de longo prazo e não apenas para um ano, um triênio ou um mandato. A LRF estabelece regras, princípios, limites a fim de dar continuidade à política fiscal. Evidentemente, o consenso que foi formado nesse país se refere ao combate à inflação. Nós nos beneficiamos de uma concordância ainda muito recente que havia sido construída quando o presidente Fernando Henrique era Ministro da Fazenda, com a liderança do Congresso Nacional. Era preciso consolidar esse processo.

Foi o desejo de fortalecer aquela situação macroeconômica que formou um senso comum relativamente rápido para a aprovação da LRF. A crise da Rússia, em setembro de 1998, evidentemente, foi um fator catalisador, mas não o ponto principal. Tivemos outras crises, da África, do México e da Ásia, por exemplo, e nenhuma produziu consenso algum. Mas a da Rússia veio no bojo dessa consciência de que era preciso mudar o padrão. E é nesse momento que surge a LRF.

Como disse o Ministro Jobim, fizemos uma consulta pública de três meses que foram prorrogados por mais três. Se não me engano, pela primeira vez foi feita uma consulta pública pela *internet*. Temos arquivos que mostram todo esse histórico, de como foi feito o trabalho, quem respondeu e que tipo de retorno foi obtido. Antes de finalizar o projeto para o Congresso Nacional, fizemos reuniões em todo o Brasil, com todos os governadores, secretários municipais da Fazenda e de Finanças, Tribunais de Contas do país inteiro e Tribunal de Contas da União. Acho que o êxito desse projeto se deve a dois fatores: primeiro, a determinação e a liderança do presidente Fernando Henrique Cardoso, depois, a consciência que ele tinha do processo histórico e do que significava aquilo para o Brasil. ■■

Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

Deputado Pedro Novais

Deputado Pedro Novais

O deputado Pedro Novais cumpre seu sexto mandato na Câmara dos Deputados, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Maranhão, onde atua como membro titular da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Advogado pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), estudou direito financeiro em Londres e planejamento em administração tributária em Washington. Entre 1975 e 1978 e, depois, de 1988 a 1990, foi secretário da Fazenda do estado do Maranhão.

Deputy Pedro Novais, from the Brazilian Democratic Movement Party (PMDB) of Maranhão, is in his sixth term in the Chamber of Deputies, where he works as a full member of the Finance and Taxation Committee and of the Joint Committee on Plans, Public Budgets and Auditing. Graduated in Law from the Federal University of Espírito Santo (UFES), also studied Law in London and Financial Planning in Tax Administration in Washington. Between 1975 and 1978, and then from 1988 to 1990, he was the Secretary of Treasury of the State of Maranhão.



RESUMO

Pedro Novais descreve as mudanças trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Pontos como a exigência dos anexos de metas e riscos fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a responsabilidade no trato da receita foram abordados, assim como a imposição de uma disciplina no relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central (BC), o *superavit* primário e a exigência de contas abertas e transparentes. Para Pedro Novais, a LRF dignifica a Administração Pública, o Congresso e o Judiciário, e, ao mesmo tempo, é fruto e instrumento da democracia.

ABSTRACT

Pedro Novais describes the changes brought by the Fiscal Responsibility Law (LRF). Points such as the requirement of the annexes of goals and fiscal risks in the Budget Guidelines Law (LDO), and responsibility in dealing with revenue were discussed, as well as imposing a discipline on the relationship between Treasury and Central Bank (BC), the primary superavit and the requirement of open and transparent accounts. For Pedro Novais, the LRF dignifies Public Administration, the Congress and the Judiciary, and at the same time, it is the result and an instrument of democracy.

CONFERÊNCIA

No ano de 1989, a Lei nº 4.320 disciplinava muitos aspectos da administração pública, mas estava com quase 40 anos e precisava ser atualizada diante dos novos desafios. Além disso, ainda eram necessárias normas e salvaguardas de modernização de procedimentos administrativos de transparência, divulgação, acompanhamento e controle, muitas das quais já haviam sido preconizadas na forma de lei complementar pela Constituição Federal promulgada havia quase 20 anos.

Por outro lado, o projeto da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que continha ideias brilhantes para o controle das despesas governamentais, poderia ser aperfeiçoado e ampliado. Sem substituir a Lei nº 4.320 e sem pretender dar cumprimento aos dispositivos institucionais mencionados, nos propusemos a tornar aquele projeto o mais abrangente possível, suprimindo as carências que pudessem criar obstáculos ao objetivo que se impunha: a responsabilidade fiscal dos agentes públi-

cos. Formalizamos, no substitutivo, normas de valorização para o Plano Plurianual, para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para o Orçamento Anual, para que cumprissem o papel de instrumentos burocráticos, mas também para que se tornassem pilares do planejamento estratégico desde a sua concepção, elaboração, mensuração, tramitação até a sua execução e controle.

Tornamos efetiva a exigência dos anexos de metas e riscos fiscais na LDO. E, na mensagem da lei, as metas de política monetária, creditícia, cambial e do *superavit* primário. Na execução orçamentária, limitamos o contingenciamento possível ao cumprimento das metas fiscais. A geração de despesas e o controle delas, com ênfase nas de pessoal e nas demais de duração continuada, mereceram tratamento especial. Fixamos limites e estabelecemos critérios de procedimento para a sua redução, se ultrapassados os parâmetros estabelecidos.

Incluimos capítulos sobre responsabilidade no trato da receita, com destaque na busca da qualidade e abastecimento de providências para arrecadar adequadamente. Gostaria de mencionar, com referência ao que disse o Ministro Nelson Jobim, que a nossa ideia, na época, era a de que a LRF fosse o momento de entendimento dos Poderes. Sugeri que a previsão da receita fosse de conhecimento de todos, para que os Poderes entrassem em acordo. Mas não consegui colocar essa ideia no papel. Também houve a preocupação quanto à gestão e à preservação do patrimônio público, em nos ter sido proibida a destinação do resultado da alienação de bens de direito ao financiamento das despesas correntes.

Aprofundamos os aspectos sobre a dívida pública e endividamento, e procuramos disciplinar o relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central (BC), retirando deste a possibilidade de se endividar por conta daquele a qualquer título. Introduzimos a exigência dos demonstrativos dos balanços do BC, das operações realizadas por ele em notas explicativas sobre a enumeração das disponibilidades do Tesouro, o custo da manutenção das reservas e a rentabilidade de sua carteira de títulos. Apontamos a obrigatoriedade de que, semestralmente, o presidente do BC compareça perante o Congresso Nacional para, em audiência pública, prestar contas de seus atos, da inflação da moeda e do comportamento da economia de forma geral, evidenciando o impacto fiscal de suas operações.

Centralizamos na Secretaria do Tesouro Nacional a questão da dívida pública. Vieram assim o acompanhamento e o controle das dívidas dos estados e municípios que, em qualquer caso, são dependentes de pleitos que deveriam ter início nas Secretarias do Tesouro Municipais e Estaduais.

Procuramos, embora ainda não tenhamos conseguido, fazer com que o Senado Federal fixasse os limites de endividamento que se referem aos itens 6 a 9 do artigo 52 da Constituição. Inovamos, no que diz respeito à operação de crédito para estados e municípios, ao responsabilizar os agentes financeiros privados e públicos pelas irregularidades na contratação de empréstimos ou

financiamentos. Alargamos a abrangência dos controles externos e internos, valorizando os Tribunais de Contas, tendo sido objetos de atenção particular as prestações de contas, seus prazos e a idoneidade de documentos.

Ampliamos o conceito de transparências para exigir clareza, limpidez e informação aberta com a divulgação das ações de todos os meios e formas possíveis, em especial pela mídia eletrônica, e sempre com a participação popular. Sobretudo, emprestamos relevância aos relatórios de gestão fiscal – documentos largamente aceitos e utilizados pelas diversas áreas do governo – nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No momento da discussão, foram eleitos dois “cavalos de batalha”. O primeiro, o *superavit* primário, providência tão respeitada hoje. Tanto que o meu estado, Maranhão, teve de anular uma série de empenhos feitos no fim do ano para que pudesse fechar o seu balanço com o *superavit* comprometido com o governo federal.

E o segundo era a absorção pelo Tesouro Nacional dos prejuízos do BC na sua política nunca satisfatoriamente explicada de defesa da moeda. Era necessário que aquelas despesas pelo menos passassem pelo orçamento subsequente, assim como os eventuais lucros da autarquia e ganhos dos votos; em relação à apreciação do Executivo, nenhum desses dois tópicos merece hoje distinção digna de nota.

As críticas dos que até então se contrapunham à nossa visão sem dúvida nos serviram de balizamento e nos valeram de advertência contra deslizos e excessos. Felizmente, depois de aprovada na Câmara, a LRF só recebeu pequena alteração no Senado. Os reclamos foram do Senador Jefferson Peres, de saudosa memória, a quem neste momento presto a devida homenagem. Menção destacada mereceu e merece o Deputado Joaquim Francisco, sábio e competente presidente da Comissão Especial. A LRF continua altaneira e impoluta, quase incólume, dignificando a administração pública, o Congresso, o Judiciário e a democracia, de que é ao mesmo tempo fruto e instrumento. ■■

Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

Ministro José Jorge

Ministro José Jorge

Graduado em engenharia mecânica pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em economia pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), em estatística pela Universidade de Madrid, Espanha. Mestre em pesquisa operacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atuou como secretário do governo pernambucano nas secretarias de Educação e Cultura, Habitação, e Educação, Cultura e Esportes. Foi deputado federal por quatro mandatos, entre 1983 e 1998, e foi eleito senador no período de 1999 a 2007. Em 2001, assumiu o Ministério de Minas e Energia. Atualmente, é Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU).

Graduated in Mechanical Engineer from the Federal University of Pernambuco (UFPE); in Economics from the Catholic University of Pernambuco (Unicap); in Statistics from the University of Madrid, Spain. Holds a master's degree in Operational Research from the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). He was Secretary of State for Housing and Education, Culture and Sports of Pernambuco. He was also a Federal Deputy for sixteen years, from 1983 to 1998, and at the end of that period he was elected Senator, a position held until 2007. In 2001, he became the Minister of Mines and Energy. Actually, he is Minister of the Federal Court of Auditions (TCU).

RESUMO

O Ministro José Jorge ressalta a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas afirma que não se deve descurar dela agora. Segundo ele, seria importante aproveitarmos esse momento e evoluir. O Ministro ainda destaca o desequilíbrio que existe entre União, estados e municípios, uma vez que há muito mais rigor com os dois últimos do que com a União. Por fim, assinala a preocupação com as agências reguladoras, que vivem sob pressão, e deveriam ser cuidadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

ABSTRACT

Minister José Jorge reassures the importance of the Fiscal Responsibility Law (LRF), but says it should not be taken for granted now. He said it was important to seize this moment to evolve. The Minister also points out the imbalance that exists between the Union, states and municipalities, as there is much more rigidity with the states and municipalities than there is with the Union. Finally, it was pointed out the concern with the regulatory agencies, which are always under pressure, and should be supervised by the Federal Court of Auditions (TCU).



CONFERÊNCIA

Gostaria de elogiar a forma como este seminário foi realizado e resgatar um pouco a história de como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi aprovada, porque com o tempo é normal esquecermos quais foram as razões, as discussões e os pontos rejeitados e aprovados.

Ao contrário do Ministro Jobim, que se lembra de todos os detalhes, eu me esqueço de tudo. Mas lembro de um fato relevante. Fui relator da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que tramitou no Congresso Nacional por 13 anos, em um processo muito complicado, porque foi feito pela Câmara, enviado para o Senado e, lá, chegou às mãos do senador Darcy Ribeiro. Ele nem leu o original, fez outro e mandou de volta à Câmara. Recebi os dois textos, completamente diferentes um do outro, e tive que transformá-los em um só, tirando um pouco de cada um. E foi muito difícil até para aprová-lo. Quando terminou a aprovação do projeto, vieram todos os jornalistas para cima de mim querendo saber o que estava no projeto. Eles perguntaram: “o senhor é que é o relator deste projeto?” E eu disse: “não, que projeto?” Então, o jornalista perguntou: “o senhor não é o deputado José Jorge?” E eu: “sou”. O jornalista disse: “o senhor não era o relator?” Eu disse: “eu era o relator, mas já foi aprovado, agora não tem mais relator.” Então, esqueço um pouco das coisas.

Lembro basicamente da parte que trata sobre finanças públicas na Constituinte, que foi dividida em uma série de comissões e subcomissões. Eu era relator de uma das subcomissões. Depois o José Serra verificou que estávamos fazendo um trabalho duplicado, então como o meu gabinete era vizinho do Ministro Serra, hoje o governador Serra, que também era relator de outra comissão, nós resolvemos nos juntar, e fazer um relatório só.

Para mim restou um inconveniente, como o Ministro Serra gosta de se envolver em tudo, ele é muito atuante, eu já era menos, eu tive que ficar lá como assessor dele, e eu tive que trabalhar o dobro do que eu trabalharia. Esse é um pouco da história que eu me lembro.

Acredito que a LRF é muito importante e precisamos ter cuidado para que seja mantida. Evidentemente, ela incomoda. Acho até que existe um certo desequilíbrio porque há muito mais rigor com os estados e municípios do que com a União.

É claro que estamos em uma situação melhor do que no passado. E essa é a hora para evoluirmos. Eu, por exemplo, estou sempre viajando de avião. Mas se tiver que escolher entre um piloto que tem medo de avião e outro que não tem, prefiro o que tem. O excesso de confiança me preocupa. Para mim, quando um avião cai, é porque o piloto achava que era bom. Se o piloto achar que é ruim, ele vai tomar todos os cuidados. Então, sempre é momento para evoluirmos na legislação.

Em relação ao Tribunal de Contas da União (TCU), a LRF realmente é um dos instrumentos principais para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais, tanto em âmbito Federal quanto Estadual e Municipal. Mas o TCU está sempre tentando modificar algumas atribuições. E não quer, por exemplo, que se interrompa obras com irregularidades. Eu, sinceramente, não me preocupo muito com isso. As agências reguladoras me deixam mais apreensivo, porque são instrumentos importantes e que ficam, o tempo todo, sob pressão. Elas são novas, existem há 20 anos, e estão meio sem pai nem mãe. Não são do governo, nem do Legislativo ou do Judiciário.

O TCU deve se preocupar mais com as agências. Até porque, nós, lá no TCU, também somos fortes e podemos resistir às pressões. Não é uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de um ano que vai nos fazer sair do caminho certo de melhorar a fiscalização e a aplicação dos recursos públicos no nosso país. ■■

Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

Senador Alvaro Dias



Senador Alvaro Dias

Iniciou-se na carreira política em 1968, como vereador de Londrina, Paraná. Atuou como deputado estadual e como deputado federal com a maior votação proporcional da história do Paraná. Em 1982 foi eleito senador e vice-líder do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e entre 1987 e 1991 foi governador do Paraná - atuação que lhe rendeu a indicação de melhor governador do país, segundo pesquisa do jornal Folha de São Paulo. Deixou o PMDB em 1991 para fundar o Partido Social Trabalhista (PST) e, posteriormente, filiar-se ao PSDB. Seu segundo mandato como senador ocorreu entre 1999 e 2007. No ano de 2007 foi eleito, por unanimidade, vice-presidente do Senado Federal e recebeu o diploma de doutor *honoris causa* em Administração Governamental pela Southern States University, em San Diego, na Califórnia.

Began political career in 1968 as Alderman of Londrina, Paraná. He served as State Representative and as Congressman with the greatest proportional voting in the history of Paraná. In 1982 he was elected Senator and deputy leader of the Brazilian Democratic Movement Party (PMDB) and between 1987 and 1991 was Governor of Paraná - performance that earned him the best indication of Governor of the country, according to a survey of the Folha de São Paulo Newspaper. He left the PMDB in 1991 to found the Social Labour Party (PST) and subsequently to the join in PSDB. His second term as Senator occurred between 1999 and 2007. In 2007 he was elected unanimously Vice-Chairman of the Senate and received the degree of Doctor Honoris Causa in Government Administration by Southern States University, San Diego, California.

RESUMO

Segundo o senador Alvaro Dias, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa a visão de futuro que muitos administradores públicos não têm. O senador acredita que, apesar da importância da LRF e de sua boa aplicação nas esferas municipais e estaduais, ainda falta rigor na fiscalização dos gastos da União. O senador convoca os especialistas e a sociedade a debaterem projetos que podem, de alguma forma, comprometer o avanço da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ele defende uma reforma administrativa, em todas as esferas governamentais, e uma melhoria na qualificação e profissionalização do funcionalismo público.

ABSTRACT

According to Senator Alvaro Dias, the Fiscal Responsibility Law (LRF) envisions the future in a way that many public administrators do not, and he believes that, despite its importance and the proper implementation at municipal and state agencies it still lacks severity in monitoring the expenditures of the Union. The Senator convenes experts and society to discuss projects that may, somehow, compromise the success of the LRF. The Senator also defends an administrative reform in all spheres of government, and an improvement in the qualification and professionalism of civil servants.

CONFERÊNCIA

É inevitável destacar a importância da LRF. Ela foi essencial para que alcançássemos uma estabilidade econômica e financeira, melhorássemos a imagem econômica do Brasil no exterior e, assim, reduzíssemos o risco-país.

Rui Barbosa já dizia que o desequilíbrio entre receita e despesa é a doença crônica que afeta a nossa existência nacional. Portanto, já naquela época havia a preocupação com o desequilíbrio das contas públicas do país. E até o advento da LRF, a irresponsabilidade - principalmente a pública em anos eleitorais - chegou a superar todos os limites do bom senso e provocou o crescimento avassalador da dívida pública brasileira.

Mas é bom ressaltar que, apesar disso, a generalização é injusta. Alguns administradores já praticavam a responsabilidade fiscal - zelando pelo equilíbrio das contas públicas e cuidando dos ajustes fiscais necessários - mesmo sem a existência de uma legislação específica. Eu fui governador antes da LRF e, ao final do meu mandato,

pude ouvir com satisfação um comentário do Joelmir Beting afirmando que um estado brasileiro havia terminado a gestão com *superavit*, com um grande programa de obras realizado e dinheiro em caixa. E isso aconteceu depois de 20 anos de *deficits* e de elevação da dívida pública no período. Tanto que pagamos US\$ 329 milhões a mais do que o previsto pelos novos empréstimos que contraímos para programas executados no estado.

Lamentavelmente, essa não era a regra. O oportunismo e o imediatismo levavam os administradores a terem como horizonte apenas a duração do seu próprio mandato, sem nenhuma visão estratégica de futuro. Isso, evidentemente, deteriorava as finanças públicas do país e promovia o endividamento. Logo, a consequência imediata era uma inflação galopante. No meu período de governo, chegamos a ter uma inflação de 80% ao mês. E é por isso que quando tive a oportunidade de relatar essa matéria no Senado Federal, na Comissão de Justiça e Cidadania, procurei evitar as pressões para a flexibilização da lei. Hoje, ela representa a mudança na cultura da administração pública, que estabeleceu planejamento, transparência, controle e responsabilização, antes inexistentes. Mesmo assim, a LRF sempre teve adversários. Mas acredito que agora, depois da experiência administrativa vivida, até quem era contra passou a ser a favor.

E é por isso que, após o alerta do Ministro Nelson Jobim com relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), que se encontra no Supremo Tribunal Federal, vou fazer aqui uma sugestão. Quem sabe, deste fórum, nós possamos sugerir a arquitetura de uma proposta que, alterando a legislação vigente, confira a nulidade à ADIN? Se aqueles que eram contra antes agora defendem, certamente nós podemos, com facilidade, articular um grande acordo político e aprovar uma alteração na

lei atual sem prejuízo do seu vigor e sepultar essa ADIN. Seria um retrocesso histórico se tivéssemos uma decisão do Supremo Tribunal Federal que comprometesse o avanço da LRF. Uma Lei tão importante para o país e que traz, exatamente, a visão estratégica de futuro que falta a tantos administradores públicos. Precisamos trabalhar contra os agressores da LRF, porque essa é uma proposta que vem lá de trás e que, realmente, não tem sentido.

Mas, mesmo assim, na contramão da LRF, o governo editou no último dia 27 de abril, cinco meses antes das eleições, a Medida Provisória nº 487 que perdoa os estados que descumpriram a meta de *superavit* primário em 2009 ou aumentaram os gastos com pessoal além do permitido. A referida MP autorizou os estados a tomar novos empréstimos financeiros e liberou os governadores das penalidades. Ou seja, é um prêmio à irresponsabilidade e uma punição ao respeito à lei. Porque, afinal, aqueles que respeitam são punidos na medida em que os que a descumprem são perdoados e auferem benefícios que outros não podem.

O professor Sergio Quintella fez referência ao Conselho de Gestão Fiscal e eu também considero da maior importância a sua aprovação. Mas aqueles que são frontalmente contrários à LRF e exercem cargos executivos não estão muito dispostos a aprimorar a legislação. Segundo o Projeto nº 3.744, de 2000, o Conselho tem por finalidade estabelecer diretrizes gerais para o acompanhamento e avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal. Mas ele está parado na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, na Câmara dos Deputados. Depois de 10 anos de aprovação da LRF, algumas medidas complementares ainda aguardam a apreciação do Congresso Nacional. E essa do Conselho é uma delas.

Tramita ainda o Projeto nº 54, de 2009, que estabelece que o montante da dívida mobiliária federal não pode ultrapassar 650% da receita corrente líquida.

A aprovação dessas medidas, além de ser fundamental para que o Executivo não extrapole, impediria os desvios que têm sido praticados, como, por exemplo, a decisão do governo de abater sem limites os recursos destinados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na meta fiscal de 2011. Atitudes como essa comprometem a credibilidade fiscal conquistada na última década.

Outra medida complementar tramita na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e tem por relator um líder do governo. Trata-se de um projeto de resolução de 1984. Tais propostas são limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

Existe outro expediente utilizado, as transferências do Tesouro para a Petrobras, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que, a meu ver, deveriam ser contabilizadas como dívida pública. Essa é uma questão para ser debatida entre os especialistas que aqui se encontram. E nós estaremos sempre abertos a sugestões que surgirem desse debate. Considero esse assunto fundamental, porque se o próximo presidente da República não adotar medidas rigorosas com relação a esse endividamento - medidas drásticas que podem gerar certa impopularidade no início - talvez o país sofra graves consequências.

Enfim, a falta de uma trava e de uma fiscalização mais efetiva para os gastos da União podem comprometer o sucesso da LRF. Por isso, essas propostas elencadas devem ser agilizadas. Nós somos rigorosos em relação aos municípios e aos estados, mas ainda estamos muito complacentes em relação à União.

Quanto à fiscalização vejo os Tribunais de Contas dos estados contaminados. Por isso, tenho um projeto aprovado no Senado Federal que está na Câmara dos Deputados, que institui o concurso público para o preenchimento dos cargos de conselheiros dos nossos tribunais com o objetivo de torná-los mais qualificados. É fundamental premiar o talento, a pesquisa, o estudo e o preparo. Afinal, há quem indique o irmão ou o genro para, depois, ter suas contas julgadas por eles. E isso, realmente, precisa acabar.

Não incluí aqui o Tribunal de Contas da União (TCU), porque acredito que ele vem cumprindo rigorosamente o seu papel e merece aplausos por tentar conter o processo de corrupção existente no país. Mas, ainda assim, são várias as investidas contra o TCU. A mais recente delas foi a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A LRF não estimulou a reforma administrativa dos estados ou municípios e, muito menos, da União. Ao contrário, a União faz uma reforma administrativa às avessas. Engordou a máquina pública de forma exuberante, criando ministérios, secretarias, diretorias, coordenadorias e cargos comissionados. As despesas correntes cresceram assustadoramente e o Estado se tornou perdulário, estabelecendo paralelismos e superposições de ações que podem ser perfeitamente eliminados por uma reforma administrativa que privilegie o ajuste fiscal e a recuperação da capacidade de investir. São aspectos essenciais para melhorar a qualidade de vida da população. A reforma administrativa é vital, mas é uma expressão em desuso no Brasil ultimamente.

Aliás, quando o Joelmir Beting fez referência ao *superavit* do Paraná, mencionou também um milagre operado por dois santos: reforma administrativa e austeridade. Com o primeiro deles, eliminou-se um terço do Estado. Mas cortamos 700 cargos comissionados, que depois foram restabelecidos por outras gestões. Portanto, apesar de legislar sobre essa questão dos comissionados ser complicado, deveríamos buscar instrumentos para reduzi-los na administração pública. E também para valorizar o concurso público, o talento e a avaliação técnica. Porque há técnicos em funções públicas fundamentais à vida das pessoas sendo substituídos por cargos eleitorais.

Quando era governador, lembro que o Banco Mundial (BIRD) financiou um programa de qualificação técnica dos quadros administrativos do setor público, a fundo perdido, e nós o fizemos parar. Mas vamos fazer essa autocrítica, pois estamos na vida pública e é uma lástima a qualidade dos funcionários administrativos das unidades federativas. Os prefeitos são, muitas vezes, modestos, sem preparo, e acabam se submetendo a pessoas também despreparadas. Por isso é importante que a legislação, inclusive essa da responsabilidade fiscal, tenha sucesso. Quem sabe o governo federal não possa liderar um programa de preparação de profissionais para o exercício da atividade pública nas gestões municipais e estaduais?

E agora, para concluir, o nosso Ministro Jobim, com muita competência, falou sobre a Constituição de 1988, da qual eu fui relator. Essa Constituição foi um avanço inegável, mas há a necessidade também de uma legislação complementar. Isso resultou em quê? Muitos detalhes foram repassados, principalmente aos municípios, sem que se transferissem, em contrapartida, recursos para atendimento das novas demandas geradas. Hoje, eles alegam dificuldade em respeitar de forma rigorosa a LRF porque estão ou foram sufocados.

Nós estamos rediscutindo o Sistema Federativo e uma reforma tributária que trate, evidentemente, da arrecadação dos tributos. Mas que estabeleça também um sistema de distribuição da receita de forma econômica, equânime e correta e que contemple igualmente todas as unidades da federação. ■

A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional

Teresa Ter-Minassian

■ Teresa Ter-Minassian

Advogada pela Universidade de Roma e economista pela Universidade de Harvard, hoje é consultora internacional em economia e finanças públicas. Em 1972, entrou para o Fundo Monetário Internacional (FMI) onde trabalhou até 2000 para os departamentos europeus (EUR), liderando missões do FMI na Itália, Espanha, Portugal e Grécia; e do Hemisfério Oeste (WHD), como líder das negociações com o Brasil e a Argentina. Desde 2001 até 2008 foi diretora do Departamento de Assuntos Fiscais (FAD) do FMI. Entre suas publicações, principalmente nas áreas macrofiscal e de relações fiscais intergovernamentais, estão os livros: *Promoting Fiscal Discipline* (coeditora com M. Kumar), IMF, 2007; *Fiscal Policy and Economic Reform* (coeditora com M. Blejer), Routledge, Reino Unido, 1997; *Macroeconomic Dimensions of Public Finance* (coeditora com M. Blejer), Routledge, Reino Unido, 1997; *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (editora e autora dos capítulos 1, 7 e 18), IMF, 1997.

*Graduated in Law from the University of Rome and Economics from Harvard University, she now holds the international career of Economics and Public Finances Consultant. In 1972, she joined the International Monetary Fund (IMF) where she worked until 2008. She worked for the European Committee (EUR), leading IMF missions in Italy, Spain, Portugal and Greece; and for the Western Hemisphere (WHD), as leader of the negotiations with Brazil and Argentina. She was also Director of Fiscal Affairs (FAD) from 2001 to 2008. Among her publications on tax issues, especially in the areas of intergovernmental fiscal and macro-fiscal relations, are titles such as *Promoting Fiscal Discipline* (co-editor-M. Kumar), IMF, 2007, *Fiscal Policy and Economic Reform* (co-editor - M. Blejer), Routledge, UK, 1997, *Macroeconomic Dimensions of Public Finance* (co-editor - Mr. Blejer), Routledge, UK, 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (editor and author of chapters 1, 7, and 18), IMF, September, 1997.*



RESUMO

Teresa Ter-Minassian apresentou uma análise das leis de responsabilidade fiscal existentes no mundo, seus objetivos e condições para a sua eficácia. Em sua apresentação, foram abordadas experiências internacionais e analisadas as dezesseis legislações fiscais vigentes, suas principais características, desempenhos e resultados. Teresa Ter-Minassian comparou a lei brasileira com as estrangeiras, concluindo que os brasileiros estão um passo à frente, e encerrou sua palestra com algumas reflexões pessoais sobre os desafios para a implementação da LRF, e para a política fiscal do Brasil em geral.

ABSTRACT

Teresa Ter-Minassian presented an analysis of the fiscal responsibility laws in the world, its goals and conditions for its effectiveness. In her presentation, the international experiences were discussed and the sixteen existing taxing laws were analyzed on its main features, performance and results. Teresa Ter-Minassian compared the Brazilian with the foreign laws, concluding that the Brazilians are one step ahead, and ended her speech with some personal reflections about the challenges for the implementation of the LRF, and for fiscal policy in Brazil in general.

CONFERÊNCIA

Há uma crescente consciência em todo o mundo de que as finanças públicas precisam de um compromisso de médio e longo prazos com a disciplina fiscal. Não adianta ter somente um ou dois anos de ajuste e depois voltar a uma política indisciplinada. E entre os possíveis instrumentos institucionais para sinalizar tal compromisso, as Leis de Responsabilidade Fiscal (LRFs) são as mais abrangentes. Há outros instrumentos, como, por exemplo, as regras fiscais que se encontram nas leis ordinárias, e as leis de procedimentos orçamentais. As LRFs incluem objetivos quantitativos, regras de conduta do processo orçamentário ou, na maioria dos casos, ambos.

Tradicionalmente, o principal propósito das LRFs tem sido assegurar a consistência intertemporal da política orçamentária, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Na prática, isso significa que as LRFs limitam a discricionariedade dos governos na formulação dos orçamentos anuais, asseguram a estabilidade e transparência dos processos orçamentários e estabelecem controles adequados e responsabilidades para a execução do orçamento e a prestação de contas públicas. Conseqüentemente, esses mecanismos aumentam a credibilidade da política fiscal nos mercados e na sociedade.

O enfoque da política orçamentária está mais direcionado para a qualidade e eficiência do gasto público e não somente para a disciplina e sustentabilidade das finanças públicas. Mas esse objetivo ainda está refletido mais nas leis sobre processos orçamentários do que nas LRFs.

A eficácia das LRFs depende de várias condições. Primeiro, é fundamental uma abrangência ampla do âmbito da lei, que deveria cobrir todos os níveis de governo e minimizar o espaço para operações “quase-fiscais”. Também é relevante a manutenção de adequada flexibilidade na conduta da política orçamentária. Sendo ela um dos mais importantes instrumentos de resposta dos países a choques exógenos num contexto internacional mais e mais volátil, é preciso encontrar um equilíbrio entre o compromisso com a disciplina fiscal de médio prazo e a capacidade das autoridades de utilizarem o orçamento no curto prazo para atenuar o impacto dos choques externos sobre a economia nacional.

Metas rígidas de resultado primário ou nominal dificultam o papel estabilizador da política orçamentária ao longo do ciclo econômico. A princípio, seria preferível utilizar objetivos de resultado estrutural, ajustados pelo hiato entre o Produto Interno Bruto (PIB) atual e o potencial, ou entre a taxa atual e a de tendência de médio prazo do crescimento do PIB. Mas para que isso seja possível, é preciso ter condições técnicas para um cálculo confiável do resultado ajustado pelo ciclo e, mais do que isso, é essencial ter recursos suficientes para arcar com eventuais *deficits* durante o período de recessão.

Também se deveriam incluir nas LRFs cláusulas de escape para casos de sérias crises econômicas ou desastre nacional. As cláusulas de escape deveriam especificar o mais claramente possível a natureza dos choques, a magnitude e duração do impacto orçamental dos mesmos a ser acomodado pela regra; e quais são as autoridades responsáveis pela ativação da cláusula.

Outra condição importante para a eficácia das LRFs é a qualidade dos sistemas de gestão orçamentária e financeira pública. As experiências brasileira e internacional mostram que a adoção de uma LRF pode estimular melhoras importantes na gestão de recursos públicos. Mas são necessários alguns requisitos básicos: a capacidade de

formular e fazer aprovar pelo Congresso um orçamento razoavelmente realista, e de controlar sua execução; sistemas de contabilidade capazes de gerar estatísticas confiáveis e oportunas; e confiáveis sistemas de auditoria e controle interno e externo. Se, inicialmente, os sistemas de gestão forem muito deficientes, seria importante incluir na LRF um período de transição para sua implementação, especificando a natureza, sequência e *timing* das medidas a serem tomadas para melhorar a gestão orçamentária.

As sanções em caso de descumprimento da LRF são outro aspecto importante. Elas devem ser bem claras, baseadas em critérios objetivos e aplicadas automaticamente. E é fundamental que sejam suficientemente rígidas para evitar novos deslizes, porém não tão graves que acabem não sendo aplicadas na prática. Normalmente, essas sanções são institucionais e às vezes incluem também responsabilidades pessoais e criminais dos funcionários envolvidos no descumprimento.

Também é importante contar com mecanismos que corrijam desvios da aplicação das LRFs. Mecanismos desse tipo se aplicam especialmente nos casos de descumprimento de limites quantitativos para *deficits* da dívida pública, mandando medidas que assegurem o retorno das variáveis aos limites durante um intervalo.

A maioria dos países que adotou LRFs o fez recentemente, nos últimos 10 anos. Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido foram os primeiros, seguidos pelo Brasil, como se pode verificar na tabela a seguir.

Tabela 1

Sumário das características das principais LRFs no mundo

País	Data da LRF	Regras de Procedimento	Limites Quantitativos	Abrangência	Sanções	Cláusulas de Escape
Alemanha	2010	Sim	BE; D	GG	Não	Sim
Argentina	2.004	Sim	DE; D	GC	I	Sim
Austrália	1998	Sim	Não	GC	Não	Não
Brasil	2.000	Sim	De; D	SP	I; P	Sim
Chile	2006	Sim	BE	GC	Não	Não
Colômbia	2.003	Sim	BP; De; D	SP	I; P	Não
Equador	2005	Sim	BNP	SP	I; P	Não
Índia	2.003	Sim	BC	GC	Não	Sim
Nova Zelândia	1994	Sim	BC	GG	Não	Não
Paquistão	2.005	Sim	BC; D	GC	Não	Sim
Panamá	2002	Não	BN; D	SP	Não	Não
Peru	2.003	Sim	BN; D e; D	SP	I	Sim
Espanha	2001	Sim	BN	GG	I	Sim
Sri Lanka	2.003	Sim	BN; D	GC	Não	Sim
Suíça	2003	Sim	BE	GC	Não	Sim
Reino Unido	1.998	Sim	BC	GG	Não	Não

Fonte: A. Corbacho and G. Schwartz. *Fiscal Responsibility Laws*. In: M. Kumar and T. Ter-Minassian (eds.). *Promoting Fiscal Discipline*, IMF, 2007.

Algumas dessas leis, no entanto, já foram revisadas uma ou mais vezes. Principalmente aquelas que não incluíam cláusulas de escape ou contavam com metas quantitativas foram suspensas ou não aplicadas durante a recente crise global. É importante tentar evitar a suspensão da aplicação de LRFs, porque é difícil reverter a sua aplicação depois.

Todas as LRFs, com exceção da panamenha, incluem regras sobre procedimentos orçamentários que visam fortalecer a transparência, o controle e a prestação de contas. E, enquanto todos os países que adotaram uma LRF na América Latina incluíram metas quantitativas, os países anglo-saxões, como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, privilegiaram regras de procedimentos. Isso reflete a cultura desses países, principalmente da Austrália e da Nova Zelândia, onde o compromisso com a disciplina fiscal é apoiado fortemente pela sociedade, não sendo, portanto, tão necessário especificar metas quantitativas.

Entre os objetivos quantitativos que as LRFs incluem, prevalecem aqueles relativos aos resultados primários, corrente ou nominal. Também são frequentes limites para os saldos da dívida pública. E há um crescente número de países que adotam limites para despesas públicas. Mas são poucos os que adotaram metas de resultado estrutural, devido a dificuldades técnicas e de financiamento do *deficit*. Em alguns lugares, os objetivos fixados nas leis são definitivos e, em outros casos, como no do Brasil, são aplicados por um período determinado.

A abrangência das LRFs também varia significativamente. As dos países latino-americanos, com exceção da Argentina, cobrem todo o setor público. Mas, em outras regiões, frequentemente, abrangem somente o governo central.

A maioria das leis contém cláusula de escape, mas há algumas em que as cláusulas são genéricas, deixando muita discricionariedade para o Poder Executivo ativá-las. Outras são bem específicas, como a da Alemanha, em que sua aprovação requer maioria qualificada do Congresso e, em alguns casos, também de um Conselho de técnicos fiscais.

E, finalmente, mais da metade das LRFs não incluem sanções. As penalidades institucionais são mais comuns do que as pessoais. Alemanha, Brasil e Suíça estão entre os poucos países que especificam mecanismos de correção para excessos sobre os limites definidos. E os da Alemanha e da Suíça são bem detalhados.

No que concerne ao desempenho das LRFs, até agora, não há na literatura uma rigorosa análise empírica da correlação entre sua adoção e o desempenho dos países na disciplina fiscal. Isso se explica, em parte, pelo fato das experiências com LRFs serem ainda bastante breves. Existe também a dificuldade em separar nas análises econométricas o impacto de variáveis (como o compromisso da sociedade com a disciplina fiscal e a qualidade das instituições orçamentárias), que frequentemente são correlatas com a adoção de LRFs.

Estudos recentes tentam medir a qualidade das regras orçamentárias, nem sempre embutidas em LRFs. Esses estudos sugerem que a adoção de regras bem desenhadas e abrangentes tende a melhorar o desempenho fiscal em termos de resultados orçamentários mais do que em termos de dívida pública, pois esta também pode ser impactada por choques exógenos mais difíceis de corrigir.

Uma análise mais qualitativa sugere que as LRFs devem, primeiramente, ter uma base institucional sólida, porque pouco adianta ter o compromisso com a

transparência e a disciplina fiscal no papel se ele não existir no cerne da sociedade, dos líderes e dos maiores atores da política. A introdução da Lei tem que ser preparada cuidadosamente, incluindo uma ampla campanha de comunicação social. O Brasil é um exemplo excelente da construção de um amplo consenso na opinião pública sobre os benefícios da LRF.

As leis introduzidas no meio de grandes crises econômicas, normalmente, têm menores chances de serem implementadas efetivamente. E as que privilegiam a qualidade dos processos orçamentais resistem mais a choques exógenos do que as que incluem metas quantitativas. Portanto, quando LRFs com metas quantitativas têm cláusulas de escape bem desenhadas, podem resistir a choques temporários sem haver a necessidade de mudá-las.

A comparação do desenho da LRF brasileira com as outras é bastante favorável ao Brasil. Primeiro, no que concerne à sua aceitação pela sociedade, fruto do cuidadoso trabalho de comunicação pública e construção de um consenso político. E também graças à introdução de melhoras no processo orçamentário com vistas a promover transparência e disciplina. A LRF brasileira inclui limites quantitativos para importantes variáveis fiscais, como a dívida pública e as despesas com pessoal; abrange todo o setor público não financeiro; e prevê a criação de um organismo de cooperação nos diferentes níveis de governo, o Conselho de Gestão Fiscal. Ela também inclui significativos elementos de flexibilidade: o fato de que o resultado primário tem que ser revisto e especificado em bases móveis na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e cláusulas de escape bem especificadas. Inclui também sanções institucionais e pessoais em caso de descumprimento.

A implementação da lei tem sido em geral adequada, mas com deficiências específicas. Até agora, por exemplo, a LRF não foi acompanhada por mudanças ne-

cessárias na legislação ordinária que regula os processos de planejamento e de orçamento. O Senado Federal também ainda não aprovou as propostas para fixar o teto da dívida da União. E a definição do resultado primário sofreu algumas alterações ao longo do tempo que potencialmente enfraquecem a disciplina orçamentária. As definições de despesas correntes líquidas e com pessoal não têm sido interpretadas de maneira uniforme por todos os entes da Federação, e o Conselho de Gestão Fiscal ainda não foi criado. E restam algumas unidades da federação que não cumprem com os requisitos de transparência contidos na LRF.

Quero concluir com algumas reflexões pessoais sobre os principais desafios macroeconômicos e estruturais que o Brasil enfrenta hoje na Política Fiscal. No que concerne aos macroeconômicos, quero ressaltar que o contexto internacional, apesar de estar melhor do que nos últimos dois anos, permanece bastante difícil. A recuperação da economia mundial está acontecendo com velocidades diferentes. A taxa de crescimento dos países avançados ainda é bastante baixa. E muitos deles têm necessidades grandes de financiamento público, que provavelmente pressionarão para subida das taxas de juros internacionais ao longo dos próximos anos. A maioria dos países emergentes está crescendo a ritmos sustentados, mas sua forte demanda por *commodities*, que por um lado vai favorecer países exportadores como o Brasil, pode criar significativas pressões inflacionárias.

O contexto macroeconômico interno do Brasil é favorável, mas tem riscos significativos. Há sinais de forte crescimento da demanda interna, e não somente de investimento, mas também do consumo. E há uma crescente necessidade de investimentos públicos e privados, especialmente, em infraestrutura. A taxa de inflação fica ainda acima da meta do Banco Central. A conta-corrente está deteriorando-se rapidamente, refletindo a posição cíclica relativa do país e a apreciação do Real.

Nesse contexto, a política fiscal continua com a postura expansionista do período da crise:

- ✓ O *superavit* primário da primeira metade deste ano está no mesmo nível do ano passado;
- ✓ Há importantes riscos de não cumprimento do objetivo (3,3% do PIB) de *superavit* primário para 2010;
- ✓ A dívida pública piorou bastante em 2009 e não está melhorando este ano; e
- ✓ Os bancos públicos continuam responsáveis pela maioria dos novos créditos.

Isso faz com que a política monetária tenha todo o ônus da estabilização macroeconômica. Mas, a subida das taxas de juros pode estimular também a entrada de capitais especulativos, pressionando a taxa de câmbio e piorando ulteriormente a competitividade da economia brasileira.

Tudo isso implica que a política fiscal vai ter um papel fundamental em assegurar o equilíbrio macroeconômico a curto e médio prazos. Em minha opinião, seria importante assegurar *superavits* primários ajustados pelo ciclo de pelo menos 3% do PIB durante os próximos anos. Essa meta de resultado estrutural, em uma economia que está crescendo mais que o potencial, implicaria resultados atuais de mais de 3% do PIB. Isso permitiria retomar a trajetória de redução da dívida pública bruta e líquida, que fica ainda acima da média dos países emergentes.

Além dos aspectos macroeconômicos, a política fiscal no Brasil continua enfrentando importantes desafios estruturais, principalmente um adequado progresso nas reformas tributárias, previdenciária e administrativa e melhoras institucionais, nomeadamente nos procedimentos orçamentais e na qualidade do gasto. A esse respeito poderia ser útil a adoção no Brasil de limites muito estritos ao crescimento da despesa primária da União em relação ao PIB e das outras entidades da Federação em relação às suas receitas correntes líquidas, preferencialmente incluindo subtetos decrescentes para a despesa corrente. E parece fundamental continuar os esforços para reformar a legislação sobre planejamento e gestão orçamentária, especialmente nas direções que já são, em grande medida, contempladas nas propostas de lei de responsabilidade orçamentária atualmente em tramitação no Congresso Nacional. ■■

A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional

Joaquim Levy

Joaquim Levy

Economista, formado em engenharia naval pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em economia pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e doutor em economia pela Universidade de Chicago. Foi professor do curso de mestrado da FGV, antes de integrar o quadro do Fundo Monetário Internacional (FMI), entre 1992 e 1999. Foi secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, economista-chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e secretário do Tesouro Nacional. Em abril de 2006 foi nomeado vice-presidente de Finanças e Administração do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB). Foi Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro de 2007 a 2010 e integrou a equipe da Bradesco Asset Management (BRAM), como diretor, em junho de 2010.

Economist, graduated in Marine Engineering from the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), holds a Master's degree in Economics from FGV Foundation (FGV) and a Doctorate in Economics from the University of Chicago. He was professor of FGV Masters before joining the framework of the International Monetary Fund (IMF) between 1992 and 1999. He was Deputy Secretary for Economic Policy of the Ministry of Finance, Chief Economist of the Ministry of Planning, Management and Budget and Secretary of Treasury. In April 2006 he was appointed Vice-President of Finance and Administration of the Inter-Development Bank (IDB). From 2007 to 2010 he was the Finance Secretary the State of Rio de Janeiro and joined the Bradesco Asset Management Team (BRAM), as a director, in June 2010.



RESUMO

Joaquim Levy abriu sua apresentação reafirmando a importância da transparência e da responsabilidade fiscal na gestão pública, independentemente da esfera. Segundo ele, elas vêm forçando uma transformação no setor público, porque o Estado precisa competir por resultados e mostrar aos seus eleitores ações concretas. Levy acredita que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) melhorou a qualidade do gasto a partir do momento em que nos levou a um nível mais maduro, onde é permitido focar mais nas questões micro sem se preocupar tanto com crises macroeconômicas. Por tudo isso, ele defende que não é preciso mudar a legislação, mas sim aprimorá-la.

ABSTRACT

Joaquim Levy opened his presentation by reaffirming the importance of fiscal transparency and of fiscal responsibility in public administration, regardless of the sphere. According to him, they are forcing a transformation in the public sector because the state needs to compete for results and show concrete actions to their voters. Levy believes that the Fiscal Responsibility Law (LRF) has improved the quality of expenditure by taking us to a more mature level, where it is allowed to focus more on micro issues without worrying about macroeconomic crises. For all that, he argues that there is no need to change the legislation, but rather enhance it.

CONFERÊNCIA

Quero parabenizar a Fundação Getulio Vargas (FGV) por esta iniciativa. Talvez para o desapontamento de alguns, começarei concordando com o Palocci em relação à importância da transparência e à valorização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Na minha experiência, tanto no governo federal quanto no governo estadual, percebi o quanto isso é verdade.

A LRF não é um conjunto de sanções, ao contrário. Existem diversas regras orçamentárias e de gestão que têm ajudado a transformar a administração pública nos últimos anos. No âmbito estadual, particularmente, ela importante porque o estado é o nível que tem maior restrição orçamentária e não tem para onde correr. Os municípios, de uns tempos para cá, tiveram uma série de leis que aumentaram sua capacidade tributária. E a União é aquele Leviatã meio sem controle. O estado está ali espremido. Então, na verdade, a LRF, junto com os contratos que o Palocci mencionou, tem tido um papel fundamental.

Frequentemente, digo que da mesma maneira que a abertura econômica lá no começo de 1990 forçou o setor privado a apoiar o fim da inflação e fazer com que as empresas se transformassem. A LRF está, gradualmente, fazendo a mesma coisa no setor público. Sem inflação e num ambiente, inclusive, de saudável competição democrática, os estados têm que competir por resultados para que seus clientes, os eleitores, vejam coisas concretas. Não existe mais a desculpa do choque macroeconômico ou de outras coisas que criavam aquela poeira, aquela nuvem. Nesse contexto, a LRF trouxe alguns avanços. No Rio de Janeiro, por exemplo, falando em catacumbas e subterrâneos, todo pagamento feito, em 36 horas, está listado na *internet*: o credor, o valor, o programa de trabalho, a nota fiscal e a competência. Quem olhar a página da Fazenda pode baixar isso no seu computador e revirar as informações como quiser. E, além disso, estão disponíveis todos os relatórios previstos pela lei que são, ao mesmo tempo, úteis para a sociedade e para o próprio administrador público.

Há ainda uma outra discussão que devemos tratar com cautela. Aqui no Brasil, invés de implementar o que já está previsto, temos a tendência de começar a reformar, inventar e colocar uma porção de adornos. E, assim como disse Teresa Ter-Minassian, há algumas coisas da LRF que não foram postas em prática. Não me preocupo tanto com o Comitê de Gestão Fiscal, que pode ser muito interessante ou enfraquecer tudo e, não por acaso, está “dormindo” há anos no Congresso. É preciso haver consenso sempre. A própria questão do teto da dívida bruta para a União, por exemplo, deve ser pensada com cuidado para que não vire um alvo e sim uma regra que focalize mais a evolução da dívida pública.

Por causa da transparência e da seriedade das nossas contas, nós podemos nos dar ao luxo de lidar com dívida líquida. Normalmente, os ativos que nós abatemos da dívida bruta são financeiros, demonstrados e de boa qualidade. Mas talvez fosse o momento de discutirmos essa questão e a forma como a usamos, mas sem pensar em reforma. Da mesma maneira, que a questão que a Teresa Ter-Minassian abordou, sobre as metas estruturais, não é preciso mudar a lei para fazer isso. Na verdade, até em 2004, nós começamos a fazer uma análise e o presidente Lula, com aquela sabedoria muito prática sobre essa questão, disse: “olha, gente, não vamos enfeitar muito o pavão, meta é meta, não vamos inventar coisas”. Mas, enfim, nada impede que com a mesma Lei se faça algo relacionado a metas. Até porque, na hora em que você prepara, por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), você faz um exercício estrutural como o que foi feito em 2004. Delfim Neto defende que esse negócio de PIB potencial tem um certo elemento de invenção. Não precisamos mudar a lei, mas podemos aprimorá-la. Há coisas tecnicamente interessantes que podemos melhorar.

Outra coisa que podemos fazer é continuar a manter a transparência, mesmo que com um tratamento especial à questão dos investimentos. Lá em 2003, 2004, nós instituímos o Programa de Parcelamento Incentivado (PPI), um valor especial para os investimentos, e apenas para eles, que demonstrava, claramente, que não prejudicaríamos a solvência da economia. Esse é um aprimoramento, um pouquinho técnico, que podemos construir.

O que é importante ter em mente é que nós passamos por uma situação absolutamente atípica e que não pode nos levar a um engano em relação à responsabilidade fiscal. Pela primeira vez, em muito tempo, pudemos utilizar políticas anticíclicas. E isso aconteceu agora não porque as pessoas não conhecessem as políticas anticíclicas, onde você pode ajustar e abaixar um pouco a meta do primário numa época de recessão, mas porque não tinha havido anos de poupança. Antes, na maior parte das vezes em que havia um choque internacional, havia um choque de oferta. Dessa vez, como tínhamos espaço suficiente, ele pode ser administrado como choque de

demanda. Mas isso não quer dizer que possamos continuar com uma visão mais fácil, mais descansada da realidade fiscal. Até porque, uma das razões pelas quais essa crise internacional não foi choque de oferta para o Brasil, foi o fato de que a taxa de juros caiu ao invés de subir e os preços das *commodities* subiram, invés de caírem.

Qualquer um que já tenha lido sobre a formação econômica do Brasil, que tenha lido o Celso Furtado, encontrou um capítulo que explica exatamente como é a crise externa e o efeito do balanço de pagamento. Normalmente, você tem uma fuga de capital, porque todo mundo tem que pagar as suas dívidas. E, ao mesmo tempo, as pessoas percebem que a demanda vai entrar em colapso e os preços das *commodities* caem. Dessa vez foi diferente. Os governos dos países centrais inundaram com liquidez e, invés de puxar o capital da periferia, vieram para cá, porque é o único lugar que tem rendimento. E o preço das *commodities* subiu porque existem setores *pockets* com uma grande demanda, particularmente a China. Então, é preciso tomar cuidado para não embaralharmos as coisas e acharmos que descobrimos a grande novidade. As coisas ainda estão difíceis.

Olhando para frente, ainda no âmbito da gestão, muitos podem falar que a LRF não melhorou a qualidade do gasto. Mas eu acredito que sim. Primeiro porque, ao

nos ajudar a superar as crises macroeconômicas, ela nos leva a esse mundo da maturidade onde você pode olhar as questões mais micro porque não está preocupado se o céu vai desabar sobre a sua cabeça amanhã. Vou dar aqui um exemplo do Rio de Janeiro, onde o próximo passo é a instituição do que nós chamamos de um ERP, uma espécie de SAP de administração. Isso significa que pretendemos superar um Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) e começar a ter um controle, assim como as grandes empresas têm, de todo o processo de despesa. E a graça disso é que, quando se entra num controle desse tipo, verificar se as despesas foram feitas como deveriam passa a ser automático. Isso é um tremendo impacto no papel, porque a auditoria não vai mais ficar gastando tempo para descobrir se os contratos estão conformes, foram cumpridos, se teve desvio. Tudo isso, nessa nova etapa de maior controle interno, é vencido. Lógico que, ainda sim, deve-se ter auditorias de tempos em tempos. Mas se inicia, efetivamente e não só no “gogó”, uma auditoria voltada para a qualidade e para a efetividade do gasto.

Acredito que se não formos pegos por uma trapaalhada macroeconômica ou uma deterioração enorme da situação internacional, vamos ver nos próximos anos os Estados, todos os entes, e até a União investindo nesse controle que permitirá que aquilo que era desconhecido,

que era o foco de problema, passe a ser absolutamente normal. Poderemos focar na qualidade do gasto porque a máquina pública funcionará como uma geladeira que não para e não faz barulho, e poderemos, então, prestar atenção em outras coisas.

Um outro aspecto da LRF, e que é cada vez mais importante, é a renegociação da dívida. Toda a mudança da legislação prudencial nos colocou na fronteira da transparência e nos garante a qualidade do gasto ao assinalar, atribuir e se responsabilizar pelo risco. E, na verdade, esse é o maior avanço que nós podemos ter. Quando se tem uma ideia, e você vai fazer um investimento, antes é preciso definir direitinho de quem é o risco, qual é o tamanho dele e quem vai pagar por ele. Essa é a maneira, e quer dizer planejamento, de se evitar os grandes desastres. As pessoas serão responsabilizadas, porque há sanções institucionais e pessoais na LRF. Há limites porque se alguém fizer tudo errado, não vai haver um *bailout* ou renegociação da dívida. Isso força o administrador público a medir o risco antes de se embrenhar em alguma coisa e dá uma transparência extraordinária. Esse também é o segredo de se melhorar o gasto público.

Por essas razões, acredito que a LRF tem dado uma contribuição excepcional e podemos tirar mais dela sem, necessariamente, ter que mudá-la.

Às vezes, é importante falar do óbvio e, com isso, me lembrei do que Nelson Rodrigues escreveu há muitos e muitos anos. Ele tinha lá um problema e foi pedir uma coisa para um Ministro que ficou sem graça, porque achou que não conseguiria fazer aquilo. E alguém falou: “puxa, esse cara não é Ministro? Ministro pode tudo! Ele deve ser um reles funcionário que tem que seguir as regras ao invés de exercitar o seu poder”. Atualmente, para mim, a grande coisa do Brasil é que até os eleitos consideram que o cumprimento do seu papel é exatamente não ser o todo-poderoso. Afinal, quando o indivíduo se impõe no exercício da função pública e adota essa disciplina é o que faz com que a decisão boa de hoje não vire um desastre amanhã.

Essa é a noção que está cada vez mais se impregnando na sociedade e nos métodos de administração. E é ela que, ao mesmo tempo em que é alimentada pela LRF, permite que tal lei seja uma realidade. Sou bastante otimista e acho que os primeiros 10 anos valeram muito a pena. ■■

A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional

Yoshiaki Nakano

Yoshiaki Nakano

Formado em administração de empresas pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

Diretor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EESP/FGV) e chefe do Departamento de Economia (PAE) da EESP/FGV. Desde 1969, é professor de economia da FGV; foi secretário da Fazenda do estado de São Paulo (1995 a 2001); e secretário especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda (1987).

Graduated in Business Administration from FGV Foundation. He is Director of the School of Economics of FGV Foundation (EESP/FGV) and Head of the Department of Economics (PAE) of EESP/FGV. Since 1969 he is Professor of Economics of FGV; was Secretary of Finance of the State of São Paulo (1995-2001); and Special Secretary for Economic Affairs of the Ministry of Finance (1987).

RESUMO

Em sua apresentação, o professor Yoshiaki Nakano lembra que a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se deve a uma sólida base institucional e ao apoio popular, mas ressalva que é preciso avançar nas questões da transparência e da eficiência dos gastos. Ele defende a fixação de metas e a substituição da contabilidade pública por critérios contábeis universalmente aceitos. A criação de um sistema em que toda a unidade tem seu próprio balanço permitiria que a sociedade acompanhasse e controlasse o que acontece. Essa mudança e a definição de parâmetros e tetos para as despesas do Governo, que permitam o aumento do investimento, são, segundo Yoshiaki Nakano, fundamentais para um crescimento sustentável do país.

ABSTRACT

In his presentation, Professor Yoshiaki Nakano remembers that the consolidation of the Fiscal Responsibility Law (LRF) is due to a solid institutional base and popular support. But he cautioned that progress is needed on issues of transparency and efficiency of spending. He advocates that setting targets and replacing public accounting for accounting principles universally accepted. The creation of a system in which every unit has its own balance sheet would allow the society to monitor and control the expenses. This change and the definition of parameters and maximum amounts for expenditures by the government, which enables the increase of investments, are, according to Yoshiaki Nakano, essential for sustainable growth of the country.



CONFERÊNCIA

Acredito que consolidar, definitivamente, a questão da responsabilidade fiscal envolve, como colocado pela Teresa Ter-Minassian, uma sólida base institucional, o que, para mim, significa apoio da sociedade. Posso afirmar que pelo menos aquela parcela da população que entende minimamente do assunto apoia essa ideia integralmente. Aliás, antes da lei ser aprovada, tivemos uma experiência desse tipo aqui em São Paulo, quando o então governador Mário Covas fez um enorme e fantástico ajuste nas contas públicas, colocando para fora do estado, que estava quebrado, mais de 200 mil pessoas ativas. Aquilo foi uma coisa sem precedentes.

E a responsabilidade fiscal resvala também nos temas da transparência, da qualidade e da eficiência do gasto público. Sem avançarmos nesses dois quesitos, poderemos ter um retrocesso. Na minha experiência, aprendi que ninguém entende de contabilidade pública. Mesmo quem tem boa formação, como os jornalistas, por exemplo, tem dificuldade para saber se os recursos estão, ou não, sendo bem aplicados.

Por isso, tenho uma proposta que é muito simples e que outros países já fizeram. Em primeiro lugar, é preciso mudar a contabilidade. Deixar a contabilidade pública de lado e usar o critério contábil que as empresas usam e é universalmente aceito. Em São Paulo, por exemplo, isso já foi implantado através de um sistema contábil chamado *Brazilian gap*, onde é possível tirar todos os balanços de todas as unidades do governo. E é fundamental que isso aconteça desse jeito. A escola deve ter seu balanço porque, afinal, recebeu recursos públicos - que devem constar do balanço - e tem um quadro de funcionários que deve estar no cálculo da despesa para otimizar a utilização dos recursos públicos. A rigor, ninguém faz gestão de ativos públicos.

Temos também a Conta-Resultado. Nela, você recebe o recurso e tem a receita e despesa. E, se há gasto, entra o segundo aspecto fundamental - e que nós ainda temos que avançar - que é toda unidade ter metas físicas, explícitas e publicadas. Isso significa que se alguém tem um recurso e um resultado para alcançar, isso tem

que ser publicado, precisa ser um compromisso que o administrador ou servidor deve assumir. Além disso, é interessante uma auditoria independente que, invés de politizar e julgar as contas, diga se aquele relatório é correto e dê algumas referências em termos de eficiência e eficácia. Existem referências internacionais de tudo quanto é tipo que podem ser usadas quando o gasto é compatível com o resultado físico alcançado.

Ao criar um sistema desse tipo, na verdade, permite-se à sociedade acompanhar o que acontece. Se você quer saber se uma delegacia de polícia está funcionando bem, por exemplo, terá acesso às metas, aos recursos e aos ativos que ela gerencia. Publica-se o compromisso no início do período e, no final, o relatório de desempenho. Aprendi sobre esse sistema quando visitei a Nova Zelândia e a Austrália, lugares onde o regime de meta de inflação e o relatório periódico são obrigatórios em todas as unidades de governo. A coisa funciona e a sociedade, efetivamente, tem condições de controlar e responsabilizar o Executivo. Quando as informações estão disponíveis, uma auditoria vai checar e dizer se os objetivos foram alcançados ou não, se houve excesso de custo, eficiência, entre outros aspectos.

Mudar a contabilidade e fixar metas, na minha opinião, é um avanço essencial. E criar um sistema de gestão por resultados e não simplesmente de cumprimento às leis. Isso é o mínimo que o servidor público tem que fazer, mostrar para sociedade que com recursos públicos você pode alcançar os objetivos que a própria sociedade fixou.

Outro aspecto que deve ser mencionado diz respeito ao sistema intertemporal. A nossa Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um projeto de 1999, quando estávamos no meio de uma crise. E, naquele momento, o problema era que a dívida pública brasileira estava crescendo excessivamente, e o mercado via o risco da dívida sair do controle com *deficits* crescentes e outra explosão inflacionária acontecer. A LRF surgiu em um momento histórico específico, que facilitou sua aprovação, e mirou a estabilidade sob o ponto de vista de controlar o crescimento da dívida pública através do *superavit* primário.

Entretanto essa fase já passou, todo mundo concorda que a lei foi um sucesso, e eu também acredito que ela não deve mudar. Porém, cabe fazer um adendo a ela, uma nova lei adicional, porque a sociedade brasileira demanda é um país que volte a crescer a taxas mais altas. Mas quando o investimento começa a se recuperar, antes de chegar nos 20%, haverá enormes pressões inflacionárias porque essa porcentagem não cabe no nosso Produto Interno Bruto (PIB). Então, é preciso comprimir alguma coisa. O gasto global do governo chega a ser de 40% do PIB. A carga tributária, outras receitas do governo e o *deficit* do ano passado somam 3,3% do PIB. Se esse *deficit* continuar crescendo à mesma taxa com que cresce o PIB, nunca vamos passar desse crescimento de 4% para algo maior.

Basta lembrar que o Brasil, entre 1940 e 1980, cresceu à taxa média de 7%. Um exemplo muito simples é o seguinte: imaginemos que o PIB dobre em 10 anos, e passe de 50 para 100. O governo gasta 40% desses 50, que é 20. Se mantivermos essa proporção, o investimento não pode crescer mais, porque bate no teto de 20% e gera pressões inflacionárias. Se o gasto corrente do governo crescer metade do que cresce o PIB, se crescer 3,5% ao ano, o que já é um crescimento muito grande, abre-se espaço de 10 pontos percentuais, porque de 20 vai para 30. E, conseqüentemente, cai de 40% para 30%. Daí é preciso reduzir a carga tributária para que, do outro lado, aumente a poupança do setor primário para que ele possa investir. Assim, o investimento pode passar de 20% para 25%, 28%, que é o mínimo que nós precisamos para retomar aquelas trajetórias de crescimento.

Portanto, existe um problema de inconsistência, porque, quando o Brasil começa a se recuperar, o Banco Central tem que elevar a taxa de juros. Se ele não fizer isso, certamente, nós teremos inflação. Temos que resolver esse problema e acredito que chegou o momento de olharmos para frente e fazer uma nova Lei Fiscal, definindo parâmetros e colocando tetos nas despesas do governo que abram espaço para o aumento dos investimentos. Aí sim, teremos dado um grande passo e colocado o Brasil em uma real trajetória de crescimento acelerado. ■■

A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional

Deputado Antonio Palocci



Deputado Antonio Palocci

Ministro da Fazenda do Brasil de janeiro de 2003 a março de 2006, Antonio Palocci Filho é deputado federal pelo estado de São Paulo, cargo que ocupa pela segunda vez. É médico sanitário e membro da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. Foi deputado estadual, duas vezes prefeito de Ribeirão Preto (SP) e coordenador, em 2002, do programa de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No atual mandato, Palocci relatou alguns dos projetos mais importantes do Congresso, como a criação do Fundo Social do Pré-Sal e a comissão especial do Sistema Financeiro e Mercado, uma das quatro comissões que foram criadas para monitorar a crise econômica. Além disso, presidiu a comissão especial da Reforma Tributária.

Former Brazilian Minister of Finances from January 2003 to March 2006, Antonio Palocci Filho is a Congressman for the state of Sao Paulo, position that he has for the second time. He is a public health physician and a member of the Taxation and Finance Committee of the Chamber of Deputies. He was state representative, twice mayor of Ribeirão Preto (SP) and Coordinator, in 2002, of President Lula's Government Program. In the current mandate, Palocci reported some of the most important projects of Congress, such as the creation of the Social Fund for the Pre-Salt and the special committee for the Financial System and Market, one of four committees designed to monitor the economic crisis. He was also the President of the special committee for the Tax Reform.

RESUMO

Em um discurso breve e direto, o Ministro da Fazenda do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Antonio Palocci Filho, reconheceu, depois de experimentar a boa gestão fiscal do Governo Lula, que a legislação, associada a outros instrumentos de controle - como acordos de dívidas e transparência - e à mudança de comportamento da sociedade, permitiu ao país um sólido equilíbrio econômico. Para ele, não é preciso mexer na legislação, mas assegurar os avanços já conquistados e, invés de buscar novas receitas, adequar as despesas existentes. Segundo Palocci, o sucesso alcançado é mérito do país e fruto do ciclo virtuoso que se forma a partir da legislação e do trabalho das pessoas.

ABSTRACT

In a short and direct speech, the Minister of Finances of president Luiz Inácio Lula da Silva's government, Antonio Palocci Filho, admitted the mistake of having been at first against the Fiscal Responsibility Law (LRF). After experiencing the good fiscal management of the current government, he acknowledged that the legislation, combined with other instruments of control - such as debt covenants and transparency - and the change of behavior in society, enabled the country to have a solid economic balance. For him, there is no need to promote changes in the legislation, but to ensure the progress already achieved and, instead of looking for new recipes, adjust the existing expenditures. According to Palocci, success is the merit of the country and the result of a virtuous cycle that is formed from the legislation and from work.

CONFERÊNCIA

Minha intenção é abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sob um aspecto mais abrangente, que mostra um conjunto de instrumentos que interfere no quadro fiscal de um país como o Brasil.

Assim como a LRF, os acordos de dívidas com os estados foram muito importantes para o Brasil e representaram um reforço em relação à questão fiscal. O critério de transparência no orçamento público, que veio antes da LRF, foi confirmado e acentuado com ela. Estas duas questões são muito importantes: a associação da Lei aos acordos de dívidas e a consolidação do critério de transparência.

Outro aspecto que quero ressaltar é relativo ao avanço intertemporal na questão da responsabilidade fiscal, que ficou demonstrado na crise de 2008 e 2009. Em 1999, o Milton Friedman afirmou que o Brasil tinha um problema fiscal grave e teria que escolher entre reduzir gastos, aumentar a poupança ou aumentar a receita. Sempre me coloco à direita do Friedman, ele não tinha que ter dado essas opções, ele deveria ter escolhido aumentar a receita. Mas a verdade é que a questão ali era cortar gastos, isso era o mais importante. Ele acertou ao afirmar que a questão fiscal era o centro do problema brasileiro na crise de 1999, mas disse que era possível resolver dos dois jeitos. E o administrador procura o caminho mais fácil, que é buscar receitas novas.

O esforço de aumentar a poupança pública, em 1999, permitiu que na crise de 2008 e 2009 entendêssemos o que era a política fiscal anticíclica porque sempre fizemos a política fiscal pró-cíclica. Em toda crise, nós íamos ao Congresso para tomar mais receita da socieda-

de. Não se trata de dizer que houve um Governo melhor que o outro, todos foram ruins nessa matéria. Nós íamos tomar da sociedade mais receita para resolver a crise do Governo, a crise das finanças públicas, e essa evolução fiscal que tivemos permitiu que em 2008 fizessemos desoneração tributária e incentivo ao setor privado, dado o equilíbrio das contas públicas. É nessa questão que eu associo a LRF à transparência da poupança pública, à ideia de cultura de responsabilidade fiscal que se criou no Brasil. No passado havia governantes que faziam piadas quando se quebrava o Estado, e isso era glamoroso, esse era o Brasil.

Mas vemos que, junto com o controle da inflação, nós conquistamos a opinião pública, inserindo uma cultura pela responsabilidade fiscal, que faz com que hoje a sociedade fique atenta. Se um governante ou um candidato falar que vai tolerar um pouco de inflação e aumentar gastos, eu tenho dúvida de que ele terá algum sucesso e espaço público no Brasil. Essa é uma evolução que aconteceu em poucos anos, em menos de duas décadas a inflação e a questão fiscal eram irmãs gêmeas do nosso desastre econômico. Nós conseguimos um avanço de equilíbrio sólido do ponto de vista econômico que nos permitiu lidar com a crise dessa maneira.

Que avanços nós ainda podemos ter? Eu diria que o primeiro deles é fazer um esforço para que as finanças públicas dependam menos de novas receitas e mais de adequação de nossas despesas. É possível fazer isso. Desde a Constituição de 1988, estamos elevando os nossos gastos acima do Produto Interno Bruto (PIB). Se nós aumentássemos gastos ano a ano, mas um pouquinho abai-

xo do PIB, teríamos uma condição de equilíbrio macroeconômico de muita qualidade, muito consistente. E mais, em um país como o Brasil, que tem uma dívida elevada, a política fiscal é contraditoriamente uma política de crescimento.

Num país altamente endividado, quando você opera a poupança pública e a redução de dívida, o impacto que isso tem sobre a condição macroeconômica é de crescimento e não de decréscimo da atividade. Isso porque os indicadores do país melhoraram de uma maneira tão excepcional que favorece o processo de crescimento do país. Quando se faz um compromisso de 20 anos, do terceiro ano em diante o crescimento dá o resultado, o esforço não precisa ser de 20 anos.

Eu acredito que a questão fiscal no Brasil é um fator de crescimento, se a tratarmos de forma adequada. Devemos utilizar as conquistas até aqui e fazer avanços no sentido de melhorar as qualidades das políticas. Eu não faria mudanças na legislação, como alguns sugeriram. Até porque, sejamos honestos, há riscos de se mudar a legislação para pior, com a maior das boas intenções. São ideais totalmente legítimos e corretos do ponto de vista social, mas que precisam ser vistos sob uma perspectiva maior.

Acho que nós temos que assegurar as conquistas feitas até agora e trabalhar para entender a administração pública para aperfeiçoar os resultados conquistados, visando a melhora da qualidade do processo fiscal brasileiro. O avanço que tivemos foi extraordinário, deixamos para trás essa história de hiperinflação e de descontrole fiscal, e a cultura brasileira mudou de procedimento.

Eu e minha bancada fomos contra a LRF, mas pagamos o nosso erro quando fizemos uma excelente gestão fiscal no Governo Lula que se encerra, que reduziu a dívida pública. Uma conquista que não é nossa, não é do governo, não é das pessoas, é do país.

Depois de anos que a nossa dívida parecia uma montanha-russa, mas apenas com subida, ela voltou por um caminho de pedra, consistente, resultado do trabalho das pessoas com base na legislação vigente. Eu ressalto muito essa questão do trabalho das pessoas, pois com a mesma Lei se faz grandes coisas e grandes bobagens. Então, é preciso associar a legislação aos atos praticados, à transparência para a sociedade, e fazer disso um conjunto virtuoso para que nós possamos ter novos valores. ■

Política econômica responsável e redução do prêmio de risco

Ministro Henrique Meirelles

Ministro Henrique Meirelles

Desde janeiro de 2003, ocupa o cargo de presidente do Banco Central (BC) do Brasil. Antes disso, foi presidente do Global Banking no FleetBoston Financial e presidente mundial do BankBoston. Foi também membro do conselho da Harvard Kennedy School of Government, da Sloan School of Management at Massachusetts Institute of Technology (MIT), e da Carroll School of Management do Boston College. Participou também dos conselhos do Conservatório de Música da Nova Inglaterra e do Instituto de Arte Contemporânea de Boston. Elegeu-se deputado federal em 2002 e já foi escolhido o “Brasileiro do Ano 2008”, pela revista IstoÉ, o “Banqueiro Central 2007”, pela Euromoney, e o “Financista do Ano 2008”, pela Latin Trade.

Since January 2003, he is the President of Brazil's Central Bank. Before that, he was Chairman of Global Banking at FleetBoston Financial and World President of BankBoston. He was also a board member of Harvard's Kennedy School of Government, of Sloan School of Management at Massachusetts Institute of Technology (MIT), of Carroll School of Management at Boston College. He also participated in the Councils of Music Conservatory in New England and in the Institute of Contemporary Art in Boston. He was elected Federal Deputy in 2002 and was chosen the "2008's Brazilian of the Year" by IstoÉ magazine, the "Central Banker in 2007" by Euromoney, and the "Financier of the Year 2008" by Latin Trade.

RESUMO

O atual Presidente do Banco Central (BC) do Brasil, Henrique de Campos Meirelles, retomou a questão do lastro para emissão de moedas desde a sua origem para explicar de que forma os marcos regulatórios ajudaram a equilibrar as contas públicas e desenvolver a economia. Meirelles destacou a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para disciplinar o relacionamento financeiro entre o BC e o Tesouro Nacional. Através de números da dívida pública e das reservas internacionais brasileiras, ficou observado que, entre outras conquistas, a LRF evita pressões inflacionárias.

ABSTRACT

The current president of the Central Bank (BC) of Brazil, Henrique Meirelles, took up the question of backing for issuing coins from its origin to explain how regulatory frameworks have helped to balance public budgets and develop the economy. Meirelles stressed the importance of the Fiscal Responsibility Law (LRF) to regulate the financial relationship between the Central Bank and the Treasury. By means of the numbers of public debts and Brazilian international reserves, it was proved that, among other achievements, LRF avoid inflationary pressures.



CONFERÊNCIA

Quando o Brasil estava avançando e terminando a Constituição de 1988, foi vedado o financiamento do Banco Central (BC) aos bancos. Mas esse fato se tornou eficaz com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e é, justamente, isso que eu gostaria de detalhar em instantes.

Se nós olharmos a história do financiamento público e virmos a emissão de moeda, constata-se que houve ganho expressivo, pois, no início da história, a moeda era caracterizada por bens tangíveis. A prata, o fumo, pedras preciosas e até alguns vegetais foram tipos de moeda em diferentes épocas. Mas, a partir de um momento foi definido que o padrão seria o ouro - e a capacidade de emissão de moeda era baseada em um depósito em ouro em uma instituição que tinha a capacidade de emitir moeda. Portanto, considerando o montante depositado em ouro, já houve instituições privadas que tiveram a prerrogativa de emitir moeda.

Eu trabalhei no banco privado que emitiu, ainda no século XVIII, o primeiro dólar lastreado em ouro. Essa evolução se deu através da capacidade dos governos em agir dessa forma. Mas a possibilidade de emitir moeda sem lastro tangível deu as condições para a evolução da economia e dos meios de pagamento.

O risco que isso trazia estava diretamente relacionado às condições para a emissão de moeda, sem limites, para financiar, por exemplo, gastos correntes do Estado ou investimentos. E nós tivemos diversos episódios hiperinflacionários, no Brasil e no mundo, que, em última análise, tinham um componente importante nesse aspecto.

No momento em que se definiram regras para o financiamento, o BC e o sistema bancário passaram a ser regulados por normas do Tesouro, de uma forma transparente, seguindo regras definidas pela LRF e criando toda uma estrutura de equilíbrio financeiro no país, que adquiriu uma outra dimensão.

Em relação à LRF, que já foi suficientemente analisada aqui, eu vou me concentrar no aspecto monetário. Como foi a estrutura da Constituição? O que a Constituição vedou e por que a LRF foi importante nesse processo? Como eu disse, ela tornou eficaz a norma constitucional e, posteriormente, os ganhos de financiamento do Tesouro e dos Estados e Municípios.

A estabilidade monetária que, em um primeiro momento, teve por base a definição de metas de agregado monetário, no final das décadas de 1970 e 1980, possivelmente evoluiu para a definição das metas de inflação e para o uso do instrumento de taxa básica de juros pelo órgão controlador, como, em última análise, uma maneira de controlar a inflação. Mas tudo isso tornou-se possível porque existiu, de fato, a vedação da capacidade do BC de financiar o Tesouro Nacional.

Existem também outras formas de afetar os Estados e Municípios. Por exemplo, no passado tínhamos bancos estaduais que emprestavam de maneira, muitas vezes, excessiva, arriscada ou agressiva, e que depois, à medida que tinham problemas, recebiam socorro do BC, que, por sua vez, tinha que fazer a expansão monetária. Ou seja, quando o Tesouro não tinha recursos para cobrir isso dentro do seu orçamento, tinha-se que emitir.

Isso aconteceu no mundo com a evolução institucional, em maior ou menor grau, em diversos países. O Brasil teve grande sucesso dentro desse processo. E, de novo, a Constituição foi, em um dado momento, muito importante, porque fixou o princípio, e isso depois foi de fato detalhado e tornado eficaz pela LRF.

Voltando então ao ponto-chave, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, de forma clara e inequívoca, em primeiro lugar, a competência exclusiva do BC para a emissão de moedas, e autorizou o BC a comprar e vender títulos do Tesouro para fins de política monetária. Então, nós tínhamos aqui uma forma indireta que precisava de um controle administrativo, tendo em vista a diretriz traçada pela Constituição. Na prática o BC podia comprar títulos emitidos pelo Tesouro, emitia os seus próprios títulos, mas não podia financiar o Tesouro.

A questão era exatamente a disciplina desse processo. Como é que se daria tal compra para a política monetária? Isso poderia facilmente ser usado para, em última análise, o financiamento de diversas correntes. A LRF disciplinou o relacionamento financeiro, primeiro, proibindo o BC de emitir títulos, vedando-lhe a compra de títulos do Tesouro Nacional na data da emissão, impedindo a permuta e concessão de garantias pelo BC e autorizando-o a comprar títulos do Tesouro a preço de mercado apenas

para rolar a carteira. Isto é, se o montante de títulos for definido, o BC faz política monetária vendendo e recomprando títulos do governo federal que tem em carteira, mas previamente definidos.

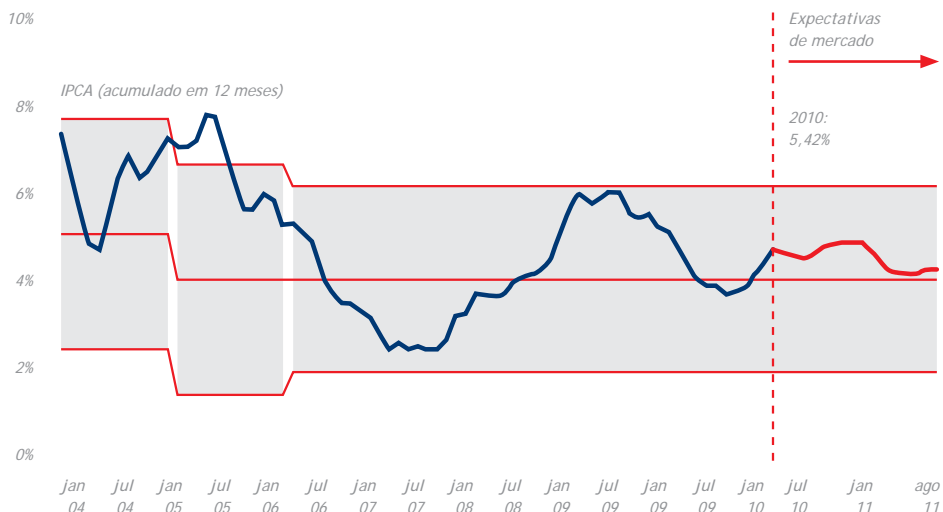
Portanto, a partir daí, passou a existir a completa separação monetária entre o BC e o Tesouro Nacional. Isso é uma conquista básica de institucionalização da moeda, do seu poder de compra e da transparência das contas públicas. Em consequência, a população, através do Congresso Nacional e de projetos do Executivo ali aprovados, passou a ter a capacidade de determinar as contas gerais da União e o orçamento público. Esse é o aspecto fundamental da mensagem que eu queria deixar aqui em relação à LRF, que é exatamente essa conquista da sociedade brasileira que permite dar condições ao BC de fazer uma política de estabilização de preços.

A partir desse ponto, vou passar a discutir o efeito para o Tesouro Nacional não só dessa vedação, mas também dos resultados de uma política monetária aplicada com rigor, com estabilização de preços e consequente diminuição dos custos de financiamento da dívida pública.

Em primeiro lugar, está a estabilização macroeconômica com políticas responsáveis. Ou seja, a aplicação, como já mencionei, do rigoroso regime de metas para a inflação e a acumulação de reservas internacionais para dar condições ao país de resistir e de enfrentar crises. O sistema financeiro e o Brasil, com a adoção completa de uma regulação mais rígida e abrangente sob uma única autoridade, obtiveram importante ganho institucional, uma vez que o BC é a única entidade responsável pela estabilidade financeira, com responsabilidades claramente definidas.

Relativamente ao setor externo, nós temos um cenário bem favorável, com investimentos diretos financeiros, com reservas excedendo a dívida externa total e com uma flutuação cambial reduzida. Portanto, se nós olharmos para esses últimos anos, vamos ver em azul no gráfico a seguir, a trajetória de inflação, dentro do que foi definido pelo Conselho Monetário Nacional, e, em vermelho, as previsões dos analistas para a trajetória futura de inflação.

Gráfico 1 - Inflação recente sob controle



Fonte: IBGE e BC.

A acumulação de reservas internacionais, como mencionei, mesmo após a fase crítica atingiu a casa de US\$ 247 bilhões (dados de 30 de abril de 2010). Temos aqui um dado importante: a dívida bruta, em azul, como percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), mostra uma evolução, desde 1990 (26%), chegando perto de 35% ao redor de 1995 e estando em 2011 em torno de 10%, que é a parcela em azul. Mas, um dado muito importante é a dívida líquida externa, que é a dedução das reservas e de todos os créditos, isto é, a dívida externa deduzida das reservas internacionais. Podemos observar claramente que a dívida externa cai de uma forma pronunciada e chega a um ponto que o Tesouro passa a ser credor líquido de moeda externa.

À medida que a dívida líquida cai, que a inflação se mostra na meta e que as reservas aumentam, apresentamos a trajetória fiscal cadente e uma trajetória de melhora do risco país. Com isso, existe a tendência de queda da taxa de juros ao longo do tempo.

Então, podemos observar que há subidas e descidas na gestão das taxas de juros, mas a tendência com o tempo é de uma queda. Com isso, estabelece-se aquilo que chamamos de ciclo virtuoso da economia. Em azul, metas para a inflação e pacto para a estabilidade econômica com estabilidade de preço, com a redução do risco inflacionário. Câmbio flutuante com reservas internacionais elevadas, dívida externa líquida cadente, com redução do risco externo. *Superavit* primário, dívida pública cadente, redução do risco fiscal. Isso leva a uma redução da taxa de juros aliada ao aumento da credibilidade e à diminuição da dívida pública. Agora, se nós olharmos juros sobre dívidas públicas, Estaduais e Municipais, veremos que acontece o mesmo, subidas e descidas, mas nós temos aí também a tendência da queda.

Essa seria a minha mensagem, no sentido de que, além da responsabilidade fiscal, de toda a questão dos gastos públicos, entre outros fatores, a LRF evita pressão inflacionária. Parabéns aos organizadores. Acredito que é uma celebração muito importante para o país esses 10 anos da LRF. ■■

Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Governador Paulo Hartung

Paulo Hartung

Economista formado pela Universidade do Espírito Santo, é o governador reeleito do estado do Espírito Santo. Foi prefeito da cidade de Vitória entre 1993 e 1996 e começou sua carreira política em 1983 como deputado estadual, cargo exercido por dois mandatos consecutivos, onde foi presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Assembleia Legislativa. Elegeu-se deputado federal em 1991 e foi membro da Comissão de Orçamento do Congresso Nacional. Em 1997 foi nomeado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso para o cargo de Diretor de Desenvolvimento Regional e Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, em 1998, foi senador.

Graduated Economist from the University of Espírito Santo (UFES), he is the re-elected governor of the same state. He was the mayor of Vitória (state's capital) from 1993 to 1996 and began his political career in 1983 as State Deputy, position held for two consecutive terms, in which he was Chairman of the Legislature's Finances and Budget. He was elected Federal Deputy in 1991 and was a member of the Budget Committee of the Congress. In 1997, he was named by then-President Fernando Henrique Cardoso Director of Regional and Social Development for National Bank for Economic and Social Development (BNDES) and, in 1998, he was a Senator.

RESUMO

O atual governador do Espírito Santo, Paulo César Hartung Gomes, explica como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi fundamental para colocar as finanças capixabas em ordem. O governo conseguiu, graças a uma peça orçamentária realista, bater recordes de investimentos de recursos próprios, mesmo em ano de crise mundial. No entanto, segundo Hartung, é preciso tomar cuidado para não perder o foco na responsabilidade mesmo quando existe a flexibilidade para realizar uma política anticíclica. Manter os pés no chão é um exercício que deve ser praticado em tempos de crise ou não.

ABSTRACT

The current governor of Espírito Santo, Paulo César Hartung Gomes, explains how the Fiscal Responsibility Law (LRF) was crucial for organizing the finances in his state. The government has succeeded, through a realistic budget allocation, to set record investments of its own resources, even in years of world crisis. However, according to Hartung, one must be careful not to lose focus on the responsibility even when there is the flexibility to run countercyclical politics. Keep feet on the ground is an exercise that must be practiced in times of crisis or not.



CONFERÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma das heranças da construção dos últimos anos, marcados pela racionalidade e pelo bom senso. No momento da tramitação do projeto, eu estava no Senado e tive a oportunidade de ser um formador de opinião favorável à aprovação. Na época, existiam dois obstáculos. O primeiro era uma certa percepção de que a lei travaria ainda mais a máquina pública e dificultaria a ação governamental. Outro dizia respeito ao viés ideológico de que uma lei de responsabilidade fiscal se fazia necessária. E o tempo mostrou que a melhor organização social, indiscutivelmente, possibilitou ao país enfrentar de uma forma robusta os seus enormes desafios sociais.

No Espírito Santo, a LRF nos ajudou e muito. Tomei posse em 2003, com um estado muito desorganizado e inadimplente. Havia uma dívida de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão com funcionários públicos, fornecedores e prestadores de serviços. Era um quadro delicadíssimo e a primeira providência que tomei, antes mesmo da posse, foi pedir à Assembleia Legislativa que não votasse o orça-

mento, porque ele nada tinha a ver com a realidade fiscal do estado. A Assembleia, os Poderes e as instituições permitiram que mandássemos um substitutivo.

Nós pactuamos isso e tivemos que reduzir a peça orçamentária em mais de 15%. Naquele momento, começamos um exercício de orçamento realista. E a evolução é notável. Quero aqui, rapidamente, dar os números consolidados do estado na realidade de 2011. A despesa de pessoal, hoje, está em 45,16%; a dívida consolidada líquida percentual sobre a receita corrente líquida, 8,28%; e as operações de crédito percentual sobre a receita corrente líquida, 2,45%. É uma mudança extraordinária, porque, quando tomei posse, o estado não tinha capacidade de investir em seus recursos. Mas agora, percentualmente, deve ser um dos estados que mais investe na sua arrecadação. No ano passado, investimos com nossos próprios recursos mais de R\$ 1 bilhão, o que é um valor muito expressivo para um estado pequeno como o Espírito Santo.

Ainda tivemos uma segunda experiência, quando acendemos o sinal amarelo, no primeiro sinal de crise, em 2007. Em setembro de 2008, com a eclosão da bolha do mercado imobiliário americano, estávamos com a peça orçamentária pronta e com base em uma realidade econômica de bom crescimento. Nesse momento, recolhemo-nos, sentamos com os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, com o Ministério Público e o Tribunal de Contas e conseguimos repactuar.

Para a nossa alegria, podemos dizer que a receita arrecadada bateu quase em cima da que foi orçada. E, se olharmos os índices federais do Brasil, esse deve ser um dos poucos pontos fora da conta, o que nos permitiu ser próativos em 2009. O ajuste orçamentário permitiu que fizéssemos, mesmo em ano de crise e de diminuição de receita, o maior investimento de recursos próprios da história do governo capixaba.

Por último, quero expor uma preocupação. Nós precisamos, especialmente em tempos de crise, ter flexibilidade para fazer movimentos anticíclicos, mas sem perder a visão de responsabilidade. Muito do que nós estamos podendo fazer agora é fruto de um conjunto de medidas estruturais que tomamos ao longo da história recente do nosso país. É fundamental manter os pés fincados no chão mesmo no pós-crise.

Decidi ficar até o último dia do governo e não disputar essa eleição.

Quero entregá-lo absolutamente organizado administrativa e financeiramente. Costumo brincar que casei com uma viúva. Não reclamei e estou cuidando bem dos filhos, porque queria ser governador do Espírito Santo e já sabia, quando me candidatei, que encontraria uma situação muito difícil e complicada. Quem encara um desafio como esse não tem direito de reclamar. Mas meu sucessor vai casar com uma moça e ganhar um dote no dia do casamento. ■■

Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Senador Tasso Jereissati

Tasso Jereissati

Senador da República pelo estado do Ceará para o período de 2003 a 2011. No Senado, é membro titular das Comissões de Assuntos Econômicos, de Constituição, Justiça e Cidadania e de Desenvolvimento Regional e Turismo. Também é relator da Comissão Temporária incumbida de analisar a Reforma Administrativa do Senado e do Projeto de Resolução do novo Regimento Interno da Casa. Foi governador do Ceará por três vezes, a última delas entre 1999 e 2002.

Senator by the State of Ceará for the period from 2003 to 2011. In the Senate, he is a full member of the Committee of Economic Affairs, Constitution, Justice and Citizenship and Regional Development and Tourism. He is also a Rapporteur for the Temporary Commission responsible for analyzing the Senate's Administrative Reform and of the Project for the new Internal Rules of the Senate. He was Ceará's Governor for three times, most recently between 1999 and 2002.



RESUMO

O senador Tasso Ribeiro Jereissati reclamou mais normatização e fiscalização dos gastos do governo federal e do Poder Executivo, que ainda não estão sob as regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo ele, não é hora para comodismo, mas sim para acordar e aperfeiçoar os mecanismos de controle e de gestão pública.

ABSTRACT

Senator Tasso Ribeiro Jereissati claimed for more regulation and monitoring of federal and executive expenditures, which are not yet under the rules imposed by the Fiscal Responsibility Law (LRF). According to him, this is not the time for complacency, but to wake up and to improve the control and public management mechanisms.

CONFERÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deixa uma marca na história administrativa do Brasil.

Fui governador do estado do Ceará antes e depois da LRF, e conheço os dois lados. Antes que uma série de processos levassem à necessidade da criação da lei, o que havia não era nem irresponsabilidade, era um verdadeiro caos fiscal no Brasil. Não havia os menores parâmetros. Aliás, não se tinha nem informações sobre a situação de cada unidade da Federação. Quando fui governador do Ceará pela primeira vez, passei tempos tentando entender qual era a verdadeira realidade fiscal do estado.

O Brasil de hoje é fruto da prática fiscal que o governo começou a fazer naquela época, mas solidificado e institucionalizado pela LRF.

Graças a Deus, o presidente do Banco Central (BC), Henrique Meirelles, falou sobre o Brasil atual. Cabe a ele todo o ônus, porque o governo gasta, gasta, gasta, e, infelizmente, esse deveria ser o grande tema dessa discussão, porque o Executivo e o governo federal ainda não estão sob a normatização da LRF.

Espero estar errado, mas acho que vivemos um momento em que começa a haver uma grande acomodação do Poder Executivo. Tenho visto algumas entrevistas que dizem que o papel do Estado é gastar e isso me preocupa bastante. A Grécia foi um grande alerta para todos nós sobre essa história de gastar indiscriminadamente. Passamos pela crise de maneira brilhante, não podemos negar. E isso deve continuar indefinidamente para que o Brasil possa crescer.

Estou disposto a defender o presidente Henrique Meirelles, porque sempre é ele quem faz o papel do bandido. Se os gastos aumentam, ele sobe os juros e deixa que a política monetária seja a única ferramenta para combater a inflação. Existe uma acomodação ao redor disso, uma série de posições ou de ações que nos preocupam. Os bancos oficiais adquiriram uma lógica própria que induz ao consumo, enquanto o BC o está desestimulando.

Nós, do Senado, com a ajuda de vários assessores importantes, que trabalharam inclusive na LRF, estamos empenhados agora no que consideramos um avanço nessa lei, que é a Lei de Responsabilidade Orçamentária.

Não é hora de nos acomodarmos, precisamos aproveitar esse bom momento da economia para aprofundarmos essas mecânicas de maior controle e, principalmente, de melhor qualidade do gasto público de nosso país. ■■

Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Prefeito Gilberto Kassab



■ Gilberto Kassab

Atual prefeito da cidade de São Paulo, assumiu o cargo pela primeira vez em 2006, quando o então prefeito José Serra afastou-se da prefeitura para concorrer ao governo do estado. Engenheiro civil e economista formado pela Universidade de São Paulo (USP) elegeu-se deputado federal em 1999, deputado estadual em 1995 e vereador em 1993. Foi também membro titular do Conselho Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicações e secretário municipal do Planejamento de São Paulo.

■ *Current mayor of São Paulo, he took the position the first time in 2006 when then Mayor, José Serra withdrew from the city to compete for the state government. He is a Civil Engineer and Economist, graduated from the University of São Paulo (USP), elected Federal Deputy in 1999, State Deputy in 1995 and City Representative in 1993. He was also a member of the Advisory Board of the National Telecommunications and of São Paulo's Municipal Secretary of Planning.*

RESUMO

Prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab afirma que estamos caminhando na direção certa e ressalta a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para se administrar com mais qualidade e austeridade. Ao comparar a cidade de São Paulo em 2011 e há dez anos, Kassab mostra que controle orçamentário, inteligência dos gastos e auditoria fiscal combinam sim, e muito, com investimentos públicos para os cidadãos. Segundo Kassab, apenas uma administração organizada e transparente tem condições de gerar recursos e distribuí-los de forma eficiente. Mas Kassab levanta um ponto fundamental: os encargos desproporcionais cobrados pela União no parcelamento do pagamento das dívidas públicas municipais e estaduais. Atitudes imediatas são vitais para dar continuidade aos progressos já conquistados.

ABSTRACT

São Paulo's Mayor Gilberto Kassab said that we are heading in the right direction and highlights the importance of the Fiscal Responsibility Law (LRF) to be able to manage with more quality and austerity. When comparing the city of São Paulo now and ten years ago, Kassab shows that budgetary control, intelligent spending and fiscal audits combine a lot with public investment for the citizens. Also because, he said, only one organized and transparent administration is able to generate funds and distribute them efficiently. But Kassab raises a fundamental issue: disproportionate costs charged by the Union in the installment payment of state and local government debts. Immediate actions are vital to continue the progress already achieved.

CONFERÊNCIA

Vivemos num país que está no rumo certo. Através de uma série de leis, o Brasil foi, ano após ano, década após década, construindo seu futuro. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da qual participei da graduação, é uma das razões do extraordinário atual momento, com seus desafios e problemas.

O ponto alto neste evento foi quando o deputado federal Palocci reconheceu publicamente que o seu partido errou ao não apoiar a LRF. Uma manifestação verdadeira, importante, do primeiro Ministro da Fazenda do atual governo.

Como prefeito de São Paulo, sou beneficiário dessa lei e, depois de tantos depoimentos sobre ela, quero falar sobre a sua importância para a maior cidade do país. Pretendo estabelecer um paralelo entre as situações antes e depois da LRF. Trata-se da conquista da sociedade brasileira que deve ser permanentemente valorizada. Graças a esse importante instrumento de gestão, foi possível criar as condições para que o Estado brasi-

leiro pudesse gerir de forma responsável e transparente. Falou-se muito neste evento sobre a questão da transparência, mas, na prática, ela ainda é pouco aplicada. No entanto, em seus múltiplos aspectos, ela é fundamental. Não apenas na questão dos salários dos servidores, mas também nos contratos e nas medições, é importante que a transparência seja implantada o mais rapidamente possível. Até mesmo porque a legislação impõe que seja assim. O Estado, obrigatoriamente, tem que dar publicidade e visibilidade a todos os seus passos.

O estabelecimento de limites para os gastos com pessoal e para a criação de despesas de caráter contínuo é exemplo claro de regras que propiciaram um salto na forma de se administrar com qualidade e responsabilidade. Quando a lei foi proposta, alguns condenaram a ideia com a afirmação de que a austeridade administrativa e a responsabilidade fiscal não poderiam ser adotadas em harmonia com a necessidade de investimentos na área social.

Mas posso afirmar, como prefeito de São Paulo, onde tenho o grande desafio de conciliar a capacidade de produzir riqueza com a distribuição justa de seus recursos, que a LRF foi uma excelente ferramenta para alavancar o investimento em políticas sociais na nossa cidade. Não existe nenhum antagonismo entre controle orçamentário, inteligência dos gastos e auditoria fiscal com a atenção ao cidadão. Aliás, somente uma administração organizada, com suas finanças em dia, tem condições de gerar recursos para investimentos sociais. É assim que, hoje, São Paulo consegue investir 20% do seu orçamento em saúde, 31% em educação e, desde 2005, destinar recursos da ordem de R\$ 3 bilhões para a construção de moradias, urbanização de favelas, eliminação de áreas de risco e melhorias de condições de habitação. Pela primeira vez, depois de trinta anos, investimos na construção de linhas do metrô, tarefa antes destinada ao governo estadual. Transporte rápido e seguro também é política social.

Tudo isso só foi possível com uma profunda reorganização da prefeitura iniciada na gestão de José Serra. A racionalização dos gastos, o rigor nas contratações e a boa gestão de recursos permitiram que ampliássemos nossas ações voltadas aos mais necessitados. Portanto, não restam dúvidas de que responsabilidade fiscal compartilha com investimento social. Mas é preciso avançar e aprimorar os mecanismos que possibilitaram todas essas conquistas.

O momento é oportuno para resgatar os princípios e objetivos que motivaram e sustentaram a implementação de um amplo programa de reestruturação fiscal, cujo maior marco é a LRF. Nessa época, a União celebrou o contrato de refinanciamento de dívidas com estados e municípios com a intenção de assegurar condições adequadas para permitir e sustentar a reestruturação fiscal nos diversos âmbitos do governo.

Em São Paulo, a prefeitura firmou um acordo com a União e assumiu a totalidade das dívidas muni-

cipais através do programa de ajuste fiscal que visava reduzir os custos de financiamento da dívida pública dos estados e municípios. Entretanto, transcorridos mais de dez anos, observa-se que o que era para ser um acordo que propiciaria e acentuaria o equilíbrio fiscal acabou se transformando no principal fator de desajuste das finanças da prefeitura de São Paulo.

Os dados são muito importantes para que essa análise sirva de exemplo para importantes reflexões e decisões em relação ao futuro da lei, que deve e precisa ser preservada para o bem do país. Nos primeiros meses de 2010, a dívida que somava R\$ 11,3 bilhões, em 2000, alcançou R\$ 39,5 bilhões apesar do efetivo pagamento de R\$ 11,7 bilhões em parcelas durante esse período. Não deixamos de pagar uma única parcela e nunca atrasamos. E, apesar do pagamento nominal acima da totalidade da dívida inicial, ainda resta saldo devedor de quase quatro vezes o valor original.

O Governo Federal cobra juros capitalizados de 9% ao ano, acrescido de atualização do IGP-DI, sobre o saldo da dívida da prefeitura. Em 2010, o mercado projeta o teto para o IGP-DI em torno de 7,9% ao ano, o que acrescido dos juros de 9% resultará em encargos próximos a 18% ao ano. Para fins de comparação, mesmo com o aumento, a taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) é inferior a 10% ao ano. Essa diferença irá gerar cerca de R\$ 3 bilhões em encargos adicionais ao município somente este ano.

Apenas para se ter uma noção da grandeza, com a economia desses R\$ 3 bilhões poderiam ser construídas 500 creches na cidade de São Paulo - o que significaria atender toda a demanda de cuidado do município - ou 20 mil novas moradias para famílias de baixa renda. Ou, ainda, seria possível a construção de dez hospitais semelhantes ao recém-inaugurado na cidade de Tiradentes, com 230 leitos de internação e capacidade para atender 25 mil pessoas.

Ao projetar esse diferencial até 2030 -, pode-se ter a clara noção dos impactos negativos desses encargos desproporcionais, que irão interferir na implementação de políticas públicas essenciais para o cidadão paulistano. O problema adquire proporções ainda maiores quando se observa que as distorções causam mais que danos presentes e futuros. Isso porque, além de comprometer os investimentos públicos, que deixam de ser realizados, também geram um efeito acumulativo que inviabilizará o pagamento da dívida ao fim do contrato. As projeções indicam que, em 2030, haverá um saldo residual da dívida de cerca de R\$ 105 bilhões. O contrato prevê 10 anos para amortização de eventuais resíduos e que não haverá mais *deficit* com comprometimento das receitas.

Atualmente, o teto de comprometimento é de 3%, mas as parcelas para o pagamento da dívida comprometerão nada menos do que 96% das receitas do município. Para viabilizar esses pagamentos, simplesmente todos os serviços públicos prestados, como saúde, educação, limpeza urbana e assistência social, teriam que ser interrompidos.

São Paulo vai honrar seus compromissos. Temos o propósito de pagar nossa dívida com a União, mas isso tem que ser feito dentro de condições que preservem a nossa capacidade de investimento e pagamento. E esse é um problema que não atinge apenas São Paulo, mas várias cidades e estados do Brasil. Um desafio que exige ações serenas e bem pensadas, porém imediatas.

A dívida não pode ser paga com o estrangulamento dos municípios ou com comprometimento das condições que beneficiam populações. Os avanços que poderemos alcançar não se restringem a essa urgente necessidade de se renegociar os índices de correção da dívida. É justo, também, que se reflita sobre o destino desse dinheiro, porque parte dele poderia ser revertida em desenvolvimento e melhorias para os estados e municípios.

Esse momento é de celebração e de congratulação de todos aqueles que foram responsáveis pela elaboração dessa importante lei. Mas, ao mesmo tempo em que devemos festejar as conquistas proporcionadas, é oportuno resgatar os objetivos que nortearam a elaboração desse programa de reformas: permitir e sustentar a reestruturação fiscal dos diversos níveis de governo. Portanto, agora é a hora adequada para cobrar da União uma efetiva responsabilidade federativa. Se não fosse a LRF, a cidade de São Paulo estaria em situação caótica. Todos nós sabemos o que era a cidade quando o Governo Federal assumiu as pesadas dívidas que existiam no município e deu condições à cidade de retomar um planejamento. Portanto, estou aqui hoje para fazer esse alerta. Não que se mude a lei, porque, assim como disse o deputado Palocci e o Ministro Gilmar Mendes, isso pode ser muito perigoso. Mas que se faça uma profunda reflexão em relação a esses aspectos, principalmente no que diz respeito aos juros das dívidas, para que possamos ter preservada a continuidade desses investimentos. Em pouco tempo, cidades como São Paulo estarão no limite da sua capacidade. ■■

Pesquisa de percepção sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

Carlos Augusto Costa

Carlos Augusto Lopes da Costa

Formado em engenharia eletrônica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Carlos Augusto Lopes da Costa é coordenador executivo do Núcleo de Planejamento Estratégico e Avaliação de Políticas Públicas e coordenador de projetos da FGV Projetos. Atua também como membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e como diretor da MCI-Estratégia. Também já exerceu cargos como: presidente do Instituto de Planejamento do Estado de Pernambuco (CONDEPE); do programa Iniciativa para o Nordeste, em parceria com o Banco Mundial (BIRD); consultor da Promon Engenharia S.A. e do Serviço de apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) Nacional; e engenheiro da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf).

Graduated in Electronic Engineering from Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), Carlos Augusto Lopes da Costa is Coordinator of the Center for Strategic Planning and Evaluation of Public Policies and Project Coordinator at FGV Projects. He is member of the Consulting Counsel at the Department of Judiciary Researches (DPJ) and of the National Council of Justice (CNJ). He is also director of MCI-Strategy. He has also presided Planning Institute of Pernambuco (CONDEPE); he was responsible for the Northeast Incentive Programme along with the World Bank (BIRD); was a consultant at Promon Engineering S.A. and of SEBRAE; and engineer at the São Francisco Hydro Electric Company (Chesf).



RESUMO

Carlos Augusto Costa apresentou uma pesquisa inédita sobre a percepção da população brasileira em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os números indicam que pouco mais da metade dos entrevistados conhece ou já ouviu falar sobre a lei, mas acompanha com pouca frequência a sua execução. O destaque fica por conta do grupo com nível superior, que é mais informado e atuante. A pesquisa revela também que a grande maioria da população, 85%, é favorável ao controle da lei sobre o ambiente público, entretanto não existe consenso em relação aos prós e contras do corte ou limite de gastos. Há ainda a preocupação com a redução dos investimentos em áreas de risco e menos favorecidas. Em relação às esferas governamentais, o governo federal é o mais bem visto no que diz respeito às contas e à administração. Já as prefeituras, que estão mais próximas do cidadão são as mais criticadas. No geral, apenas 7% da população acreditam que a Lei está sendo totalmente cumprida.

ABSTRACT

Carlos Augusto Lopes da Costa presented an original research on the Brazilian population perception of the Fiscal Responsibility Law (LRF). The figures indicate that just over half of respondents know or have already heard about the law, but infrequently accompanies its implementation. The highlights are in relation to the group with higher education, which is more informed and active. The survey also reveals that the vast majority, 85%, is favorable to control the law on the public environment, however there is no consensus regarding the pros and cons of cutting or limiting expenses. There is also concern about reducing investment in risky or less advantageous areas. In relation to the governmental spheres, the federal government is the best seen with respect to the accounts and administration. Since the municipalities, which are the closest ones to the citizen are the most criticized. Overall, only 7% believe that the law is fully enforced.

CONFERÊNCIA

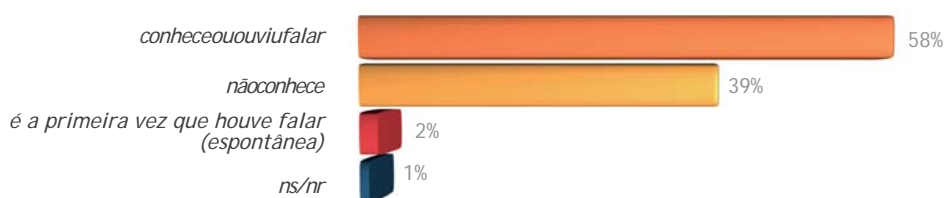
Dez anos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Uma vitória de todos os brasileiros. Mas será que essa lei é entendida pela população? Como será que as pessoas avaliam a importância e o poder dessa ferramenta de controle público? Exatamente para conhecer essa percepção é que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) realizou uma pesquisa nacional sobre o tema. Uma amostra representativa da população brasileira, de 1.000 pessoas, a partir de 16 anos, foi entrevistada. Esses resultados foram ponderados de modo a garantir a representatividade, segundo as principais características demográficas da população do país.

A pesquisa revelou que 58% dos entrevistados já conhecem ou ouviram falar sobre a LRF; 39% não conhecem; e 13% ouviram falar dela pela primeira vez. Os grupos que têm um desconhecimento maior são os de menor escolaridade e os jovens. Em relação ao acompanhamento da execução da lei, observamos que 45% da população não acompanha, mas 53% afirmam acompanhar frequentemente ou algumas vezes. O destaque fica por conta dos 22% do público com nível superior, que declarou acompanhar frequentemente a LRF. Aliás, esse é um aspecto muito importante, porque a população precisa tomar ciência do que está acontecendo e observar o cumprimento da LRF, seja no município, no estado ou no governo federal.

Uma informação interessante que a pesquisa revelou diz respeito à favorabilidade a algum tipo de controle da sociedade sobre o ambiente público. A grande maioria da população, 85% dos entrevistados, se mostra favorável à LRF.

Porém, a opinião se divide quando é perguntado se a LRF tem efeitos mais positivos ou negativos. Nesse particular, 41% avaliam que trará efeitos positivos e 47%, negativos. A aprovação entre os de menor escolaridade cai para 35%, podendo indicar uma preocupação maior com uma possível redução nos investimentos e serviços à disposição para esses segmentos mais necessitados da sociedade.

Inflação recente sob controle

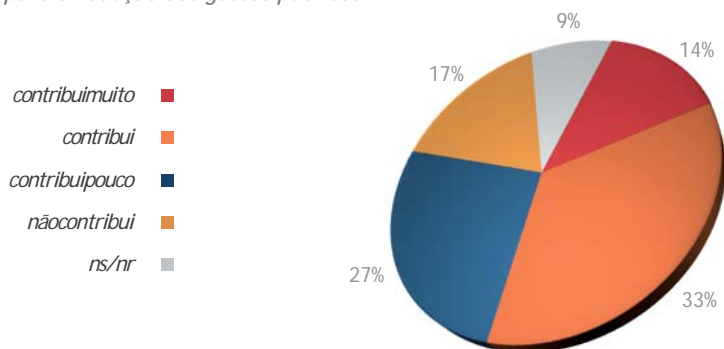


Elaboração: FGV Projetos.

Outro dado que merece destaque na pesquisa é que 79% das pessoas acreditam que a LRF permite que o governo se estruture melhor para investir de modo mais eficiente nas áreas de Educação e Saúde. Ainda, cerca de 57% da população diz que a LRF contribuiu ou contribuiu muito para o desenvolvimento econômico do Brasil. Esse percentual sobe para 69% no segmento de maior escolaridade.

Quando se pergunta sobre a capacidade da LRF em reduzir os gastos públicos, 60% da população diz que contribuiu muito ou contribuiu. Já os segmentos de maior idade (45+) são mais descrentes, apresentando um percentual de 23pp menor (37%).

Contribuição para a redução dos gastos públicos



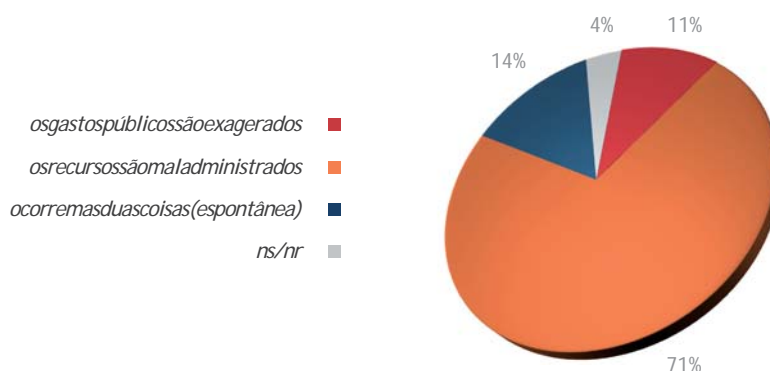
Elaboração: FGV Projetos.

Quando a pergunta é se a administração pública, em geral, seja Municipal, Estadual ou Federal, melhorou, ficou igual ou piorou depois da LRF, 55% dos entrevistados têm uma avaliação positiva. Sendo que os homens têm uma posição mais favorável (63%) do que as mulheres (48%).

Outro dado inusitado é que a grande maioria da população, 80%, não acredita quando o governo diz que não vai reajustar os salários dos funcionários públicos porque atingiu o teto da LRF. Apenas 13% das pessoas acreditam nessa “desculpa”.

Também devem ser ressaltadas as razões apontadas para as dificuldades financeiras dos governos: 71% dos entrevistados acreditam que seja a gestão pública, que administra mal os recursos. Os jovens são ainda mais críticos (77%).

Razões das dificuldades financeiras dos governos



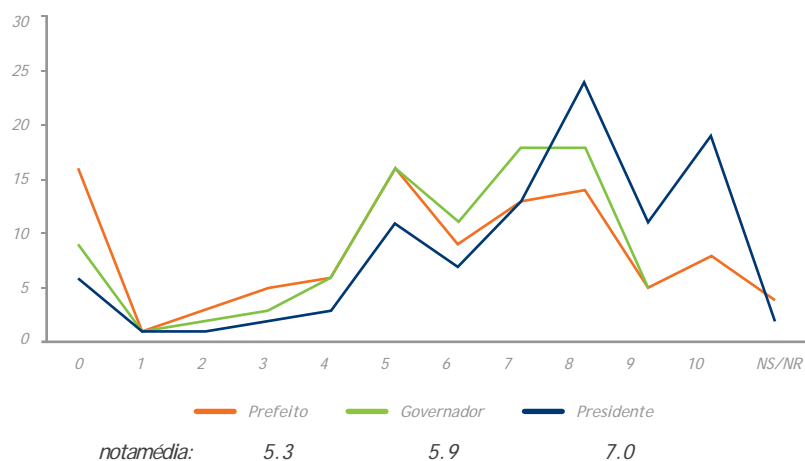
Elaboração: FGV Projetos.

Questionamos também qual esfera governamental tem as contas mais em ordem. Em primeiro lugar aparece o governo federal, com 39%. Depois, as prefeituras, que estão mais próximas do cidadão, com 22%, e, por fim, os estados, com 19%.

Na sequência, foi perguntado quem está fazendo a melhor administração do dinheiro público. O presidente vem em primeiro lugar, com nota 7,0. O governador vem em segundo com nota 5,9 e em terceiro o prefeito com nota 5,3.

Gráfico 4

Nota em relação à administração do dinheiro público¹

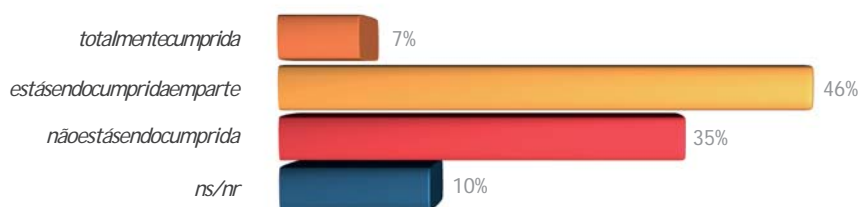


Elaboração: FGV Projetos.

E, para finalizar, os entrevistados foram indagados sobre o cumprimento da LRF, e, como o gráfico a seguir mostra, apenas 7% acreditam que a lei esteja sendo totalmente cumprida e menos da metade dos entrevistados afirma que apenas parte da lei está sendo cumprida.

Gráfico 5

Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal



Elaboração: FGV Projetos.

Vale reforçar que todos os dados estão detalhados no site da FGV (www.fgv.br/fgvprojetos).

Essa pesquisa sinaliza que há uma percepção positiva sobre a validade da LRF, mas que também há ainda muito a se fazer, no sentido de envolver mais os diversos segmentos da sociedade brasileira. O cidadão tem o direito de saber como anda a aplicação da LRF, extraordinário instrumento de controle governamental da sociedade brasileira. ■

¹ Que nota de 0 a 10 o(a) Sr(a). daria, atualmente, para o prefeito de sua cidade quanto à administração do dinheiro público?
 E que nota de 0 a 10 o(a) Sr(a). daria, atualmente, para o governador do seu estado quanto à administração do dinheiro público?
 E sobre o presidente da República, que nota de 0 a 10 o(a) Sr(a). daria, atualmente, para o presidente quanto à administração do dinheiro público?

FGV PROJETOS

Mais conteúdo, Melhores soluções

A **FGV Projetos**, unidade de extensão de ensino e pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, cria soluções e aplica o conhecimento adquirido em suas escolas e institutos. Com escritórios no Rio de Janeiro e em São Paulo, a unidade desenvolve projetos no Brasil e no exterior.

20

Anos de experiência*

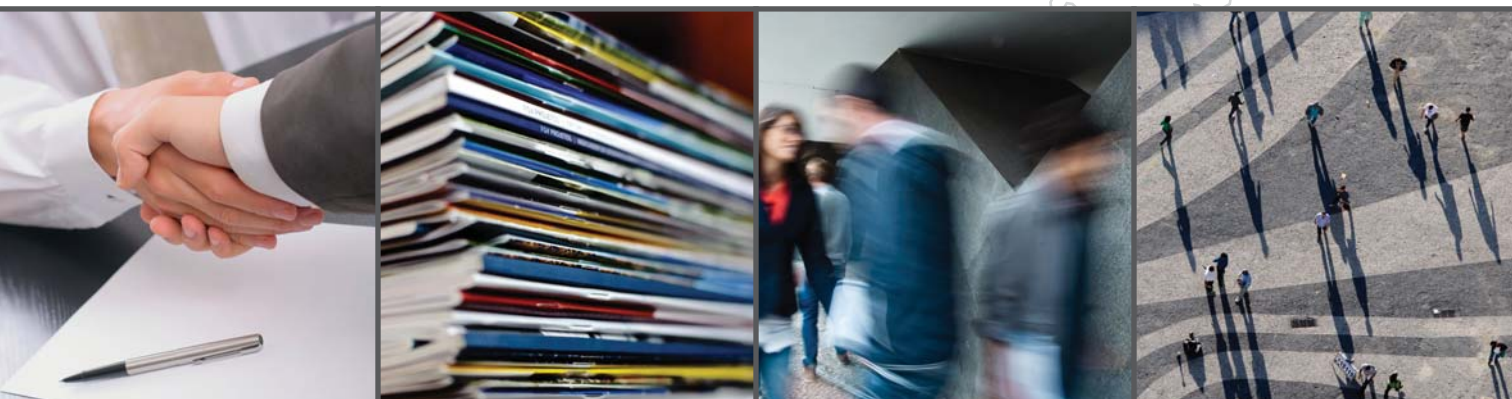
250

Consultores*

140

Projetos em desenvolvimento nos setores público e privado*

Atuação em 17 estados brasileiros e mais de 6 países



Todo nosso conhecimento a seu favor

www.fgv.br/fgvprojetos

*números atualizados até novembro de 2010



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

FGV PROJETOS

SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO
Av. Paulista, 548 - 8º andar	Praia de Botafogo, 190 - 6º andar
Tel.: (11) 3799.3263	Tel.: (21) 3799.5498
Fax: (11) 3799.7891	Fax: (21) 2553.8810

www.fgv.br/fgvprojetos