
O TRIBUNAL DO CONTAS DA UNIÃO E A NOVA LEI DE GESTÃO FISCAL¹

Guilherme Palmeira²

Antes mesmo de agradecer o honroso convite para proferir a conferência inaugural deste seminário, quero congratular-me com os seus promotores, em especial a jornalista Ana Luiza Collor de Melo, presidente de honra das Organizações que levam o nome de seu ilustre pai e o Dr. Vitorio Malta, seu principal diretor e executivo. O inestimável serviço público que estão prestando a este Estado, ao trazer a debate a nova lei de responsabilidade fiscal, revela a preocupação e a responsabilidade social dos veículos de comunicação mais tradicionais de Alagoas. A variedade dos temas escolhidos para compor o temário deste encontro e a presença dos especialistas que os abordarão em seguida, são uma garantia de sucesso que se exprime, sobretudo, pela notoriedade dos conhecimentos dos demais convidados e pela participação de renomados especialistas e autoridades que se pronunciarão nestes dois dias de duração do evento.

À vista de tantas e tão relevantes contribuições, não ousaria abordar mais que os aspectos políticos da nova lei, examinando-a em face da realidade brasileira e, mais do que isso, de nossa realidade regional, que tem sido minha constante e reiterada preocupação, ao longo de todos estes anos em que venho militando na vida pública do país.

O empenho em estabelecer controles e padrões de desempenho para a atuação do poder público no Brasil se justifica não só pelos precedentes históricos, mas também pela sucessão de crises de natureza econômica, financeira, fiscal e cambial que têm caracterizado a nossa história contemporânea. Dos imemoriais tempos do Brasil Colônia até a década de 1940, mais precisamente o ano de 1943, o país teve uma só moeda, o real, multiplicado pelas indicações divisionárias do cem réis a um conto de réis, adotadas ao longo do tempo, para acompanhar sua desvalorização. Essa moeda durou pelo menos três séculos, quando foi substituída pelo cruzeiro, cuja vida útil não chegou a três décadas. Seu sucessor, o novo cruzeiro teve vida efêmera, já que três anos depois voltamos ao cruzeiro velho, com a supressão do duvidoso adjetivo “novo”. A despeito de tudo, este último padrão monetário teve mais sorte, pois sobreviveu, com todos os conhecidos percalços, dezesseis anos, substituído pelo famoso cruzado, no último dia de fevereiro de 1986. Ao cruzado sucedeu o cruzado novo, tal como ocorrera com o cruzeiro velho. Durou até 1989, quando se restabeleceu a denominação de cruzeiro, substituído em 94 pela URV e logo em seguida pelo real, felizmente já com seis promissores anos. Como se vê, a mais antiga moeda durou 3 séculos, a seguinte 30 anos e a que veio depois, só 3 anos.

¹ Palestra proferida no “SEMINÁRIO SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL” realizado em Maceió/AL, nos dias 17 e 18 de julho de 2000.

² Ministro do Tribunal de Contas da União.

Esta dança do padrão monetário é apenas uma das faces visíveis da crise econômica, financeira e fiscal que na última metade deste século nos assolou de forma endêmica e preocupante. A outra face mais perversa é a inflação de dolorosas e terríveis conseqüências, de que as sucessivas trocas de moedas foram o principal resultado. Quando o presidente Juscelino deixou o poder, a inflação média do seu período de governo tinha sido de 24,5% ao ano. Sete meses depois, quando seu sucessor, o ex-presidente Jânio Quadros renunciou, a taxa já era de 38,1%. No fim do governo Geisel era de 44%, dois anos depois chegava a 110% e em 1983 já atingia 205% ao ano! Todos nós temos curta memória e só para aviva-la convém lembrar que, nos trinta anos que separam 1961 de 1991, de acordo com o relatório do Banco Mundial, a inflação brasileira somou a inacreditável proporção de 702 bilhões, 389 milhões, 573 mil e 300 por cento. No dia 10 de outubro de 1961, dois meses depois da renúncia de Jânio, um dólar comprava 35 centavos de cruzeiro. Se não tivéssemos cortado 9 zeros de nossa moeda, o mesmo dólar compraria, em 1991, 558 milhões 650 mil cruzeiros.

Nesse período passamos por nada menos de 6 diferentes moedas, 5 congelamentos de preços e salários, 9 sucessivos planos de estabilização econômica, 11 diferentes índices para medir a inflação, 16 políticas salariais, 21 propostas de pagamento da dívida externa e 54 mudanças na política de preços do país. Se a crise econômica e financeira se mede pela inflação, a crise cambial se mede pelas sucessivas moratórias que levaram a credibilidade do país aos piores índices de sua história. Nessa época, quem pretendesse viajar ao exterior podia adquirir legalmente, no mercado oficial, 100 dólares se fosse para o nosso continente e 500 dólares se fosse para qualquer outro. No primeiro caso, não dava em alguns países para uma diária de hotel. Mesmo no dramático ano de 1964, a inflação acumulada chegou a 91,9% ao ano. Em 89 atingiu 1.102%. Éramos um caso único no mundo. A crise cambial era de tal profundidade que os cartões de crédito aqui emitidos traziam a ressalva “válido somente no Brasil”. Só a partir de 1991 os brasileiros passaram a dispor de cartões válidos no exterior, como qualquer país civilizado.

Quem ganhou e quem perdeu com o descontrole inflacionário? Ninguém tem dúvidas de que a quase totalidade do povo brasileiro perdeu. Perdeu renda, poder aquisitivo, esperança, auto-confiança e muitos o pouco que possuíam. Um pequeno, muito pequeno, um ínfimo grupo ganhou, lucrou, aumentou sua renda e multiplicou seu patrimônio, na maioria das vezes, à custa do empobrecimento geral. Em setembro de 1989, um economista dava na edição do “Jornal do Brasil” um exemplo de como esses privilegiados se locupletavam e se enriqueciam. Cito textualmente a nota: “Um investidor que, no dia 2 de maio tinha nas mãos 150 mil cruzados novos, podia comprar, com a moeda americana cotada a 3 cruzados e 40 centavos, a importância de 44 mil dólares. Se, ao invés de especular com a moeda estrangeira, tivesse aplicado os mesmos 150 mil cruzados novos no “overnight”, teria, 3 meses depois, em 2 de setembro, 360 mil cruzados. Nesse mesmo dia, com essa importância, e o dólar cotado a 4 cruzados e 60 centavos poderia comprar 78 mil dólares. Agindo assim, poderia ter ganho 34 mil dólares em 90 dias, sem gastar um cruzado novo a mais”. Aqui, o fim da

citação. Quem tivesse meios de especular obtinha, como nesse caso, uma renda mensal líquida, sem tributos, ônus ou riscos, de 11 mil e 300 dólares por mês! Estes, sem dúvida, ganharam, lucraram e enriqueceram à custa da inflação enlouquecida e sem controle, enquanto o padrão de vida caía e o empobrecimento aumentava.

O economista Rubens Penha Cysne, diretor do Centro de Estudos da Reforma do Estado da prestigiosa Fundação Getúlio Vargas, com base na inflação brasileira de 1947 a 1993, e nos meios de pagamento do mesmo período calculou que o imposto inflacionário custou ao país 2,25% do PIB. Em outras palavras, durante esses 46 anos, as perdas chegaram a 198 bilhões e 300 milhões de dólares, mais que toda a dívida externa que na década de 80 estrangulou a economia nacional. Esses valores somados às transferências para o setor bancário atingiram valor ainda maior, 4,18% do PIB, ou seja, cerca de 18 bilhões e 800 milhões de dólares por ano, que foi quanto os banqueiros enriqueceram.

Esta digressão, embora longa, é indispensável. A grande vítima do fracasso, não deste ou daquele governo, mas das políticas por eles praticada foi o povo brasileiro. Vivíamos em um Estado perdulário, incompetente, ineficiente e incapaz de assegurar o poder de compra de seu povo, o valor da moeda que é um dos símbolos de todo e qualquer país e a renda dos que viviam do trabalho, enquanto se multiplicava a dos que dispunham de capital. O Brasil, que já era um país de população pobre, vítima de tantas injustiças, se viu ainda mais pobre e desesperançado. Quem ajudava na inflação? Quem a alimentava? Quem permitia a especulação? Quem geria essa política econômica inevitavelmente fadada ao insucesso e ao fracasso? Claro que todos os sucessivos governos, em maior ou menor escala. A crise fiscal que varreu a América Latina e, de forma tão cruel e sistemática o Brasil, foi o resultado de governos que gastavam mais do que arrecadavam, que tomavam empréstimos que não podiam honrar e que, para sustentar a máquina do Estado, emitiam sem lastro e sem parar. A chamada “ciranda financeira” era gerada e estimulada, portanto, pela ineficiência do poder público em detrimento de quase todos e em benefício de apenas alguns. O povo brasileiro não tinha o poder de emitir moeda, de tomar empréstimos externos ou de gerar crédito sem lastro. Isto, só os governos podiam fazer. O governo federal, através da Casa da Moeda, das estatais que serviam para contrair empréstimos externos danosos e os governos estaduais que, através de seus bancos, geravam moeda via créditos tomados ao mercado pagando juros do “overnight”.

Tal como aconteceu com os planos de estabilização no México, na Argentina, no Chile, na Bolívia e em nossos demais vizinhos, o Brasil só conseguiu estabilizar sua moeda, domar a inflação e pôr fim à especulação e à ciranda financeira, com o Plano Real, adotado em julho de 1994 e que acaba este mês de completar seis anos. Todos nós sabemos o que isto nos custou e ainda está nos custando. O setor financeiro teve que ser reformulado, socorrido, ajudado e amparado com programas que, se não tivessem sido aplicados, teriam levado ao desespero milhões de brasileiros depositantes de contas correntes e fundos de investimentos. Quatro dos dez maiores bancos privados brasileiros não resistiram à austeridade financeira. O rombo dos bancos públicos no âmbito dos Estados, socorridos pelo PROES, custou 88 bilhões de reais. Só o

Banespa consumiu 27 bilhões. O Banco do Brasil exigiu aporte de 7 bilhões a que devem ser acrescidos mais 5 bilhões para viabilizar as dívidas com o seu fundo de pensões. Para que se tenha uma idéia, o centenário Banco Bahrings, da Inglaterra, quebrou por aplicações especulativas de apenas 1 bilhão de dólares. Os ônus desses ajustes nem sequer podem ser ainda corretamente avaliados. Mas há um indicativo que o ilustra de forma eloqüente. A estabilidade econômica está lastreada no brutal endividamento do setor público. Em julho de 94, mês de adoção do Plano Real, a dívida mobiliária do poder público era de 56 bilhões e 400 milhões de reais. Em agosto de 97 já tinha triplicado, passando a 164 bilhões e 200 milhões de reais. Isto obrigou à elevação da taxa de juros, para tornar atrativos os títulos públicos que financiam esse crescente endividamento. À medida que aumenta a dívida e os juros pagos pelo governo para colocar os seus títulos no mercado, cresce o déficit público, ou seja, o comprometimento financeiro do país que será inevitavelmente pago pelas próximas gerações, tal como as anteriores e as atuais pagaram e ainda estão pagando o ônus da inflação deslavada e descontrolada. Para ilustrar como se comporta essa bola de neve, basta assinalar que a dívida que já tinha saltado de 56 para 164 bilhões de reais entre 94 e 97, um ano depois, em maio de 98 já era de 268 bilhões. Em maio de 99 chegou a 400 bilhões. Hoje, já ultrapassa os 500 bilhões, mais de metade do Produto Interno Bruto.

Toda essa digressão foi necessária, para mostrar que o déficit público não para de crescer e tem sido historicamente financiado, ou com a inflação, o chamado “confisco inflacionário” que é o mais odioso dos tributos, ou com o endividamento. Por isso, uma lei de responsabilidade fiscal se tornou tão indispensável e necessária. O país e o povo brasileiro seguramente não querem mais inflação nem mais déficits incontroláveis. O que nos falta, portanto, mais do que responsabilidade, é austeridade fiscal, nome com o qual deveria ser conhecida essa lei complementar 101, de 4 de maio último. Entre janeiro de 1990 e junho de 1994, período imediatamente anterior ao real, as transferências inflacionárias para o setor bancário ficaram em torno de 794 milhões de dólares ao mês. Desse total, 38,74% foram apropriados pelo sistema bancário privado, 32,03% pelos bancos estaduais e 35,23% pelos bancos federais. Ganham, portanto, em proporções quase iguais, os banqueiros privados e por seus bancos, o governo federal e os governos estaduais.

Estou chamando a atenção para este fato, pela circunstância de que, nesse rol de responsáveis pela inflação, não podem ser incluídos os municípios, que nunca tiveram bancos nem capacidade de gerar créditos sem lastro. Pelo atual modelo, que sustenta a estabilidade da moeda no endividamento público, também os maiores responsáveis são a União e os Estados. Excetuando-se os municípios das maiores capitais e muito poucos do sudeste do país, que não somam mais de 10 e respondem juntos por 98,5% do endividamento municipal, estão isentas de responsabilidades pelo crescimento da dívida pública, quase todas as prefeituras do país. Isto não quer dizer que deles não se requeira austeridade financeira. Mas para que a lei tenha eficácia política, efetividade econômica e aplicabilidade técnica, é indispensável que seja rigorosamente cumprida e criteriosamente aplicada, sobretudo nos âmbitos federal e estaduais, responsabilidade do Tribunal de Contas da União e dos Estados.

Tanto pela lei Camata que já havia regulamentado sem resultados o art. 37 da Constituição Federal, quanto pela emenda constitucional da reforma administrativa que a convalidou, os municípios não podem despender mais de 60% com pessoal, destinando o máximo de 54% ao Executivo e 6% como limite ao Legislativo. Pela emenda constitucional 14/96, à educação devem destinar 25% de suas receitas, o que indica teoricamente um comprometimento de 85% de suas disponibilidades. Se aprovada a proposta de emenda constitucional de vinculação dos recursos da saúde, a destinação municipal para esse fim em 2004 será de 15%. Com essas vinculações, a autonomia municipal será cada vez mais uma ficção, por mais que os propósitos dessa política sejam louváveis e positivos. Entretanto, ao estabelecer regras muito estritas e instrumentos de controle muito rígidos para o controle dos gastos públicos, a lei complementar, como costuma ocorrer no Brasil, tornou-se a meu ver inflexível, sem levar em conta a realidade municipal brasileira.

O art. 63 da lei de responsabilidade fiscal estabeleceu um tratamento diferenciado para os municípios de menos de 50.000 habitantes. Como sempre ocorre neste caso, o legislador considerou apenas duas categorias de municípios, os de mais e os de menos de 50.000 habitantes. Em outras palavras, deu tratamento igualitário, tanto aos que têm 55.000 habitantes, quanto aos que contam com 1 milhão e meio ou mais. Trata São Paulo Curitiba ou Porto Alegre, da mesma forma que Penedo. Esse tratamento diferenciado, porém, consiste em algumas poucas medidas cujo efeito prático é de duvidosa eficácia. Em primeiro lugar, permite que a verificação da observância dos limites de gastos com pessoal e de endividamento, em vez de ser feita a cada quatro meses, seja feita semestralmente (art. 63, item I). Em segundo lugar, faculta que o relatório de gestão fiscal, os relatórios resumidos de receita e despesa, receitas e despesas previdenciárias, resultado nominal e primário (excluídos os juros) e os “restos a pagar”, sejam também divulgados uma vez a cada semestre e não a cada quatro meses (art. 63, item II). Finalmente, em terceiro lugar, prescreve que outros documentos fiscais, como os anexos de política fiscal do plano plurianual de investimentos, o de metas e o de riscos fiscais, assim como o demonstrativo de compatibilidade da programação de orçamentos com os objetivos e metas fiscais de cada exercício sejam implantados nesses municípios apenas daqui a cinco anos (art. 63, item III).

Para atenuar um pouco essa inflexibilidade de um modelo único, o art. 64 dispõe que “a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária” estipulando o respectivo § 1º que “a assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 [planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e seus respectivos pareceres prévios, o relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal] em meio eletrônico de amplo acesso público”. Por fim, o § 2º prescreve que “a cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas”.

Este último dispositivo parece deixar claro que os pequenos municípios, e em Alagoas eles são maioria, pois a média é de menos de 26.000 habitantes, implica não só em novos ônus que essas prefeituras terão que assumir para dar cumprimento à lei, como também já prevê empréstimos para esse fim, com o inevitável aumento do endividamento público, que é o modelo que sustenta a estabilidade financeira do Brasil e gera o seu desequilíbrio fiscal. Trata-se de uma lei sem dúvida necessária e recomendável, mas cujo modelo terá que passar, inevitavelmente, por várias e sucessivas revisões. Se não for para outros fins, pelo menos para se adequar a normas fiscais e tributárias diferenciadas como já ocorre na iniciativa privada, que prevê instrumentos sabidamente complexos para as grandes empresas e esquemas simplificados para as médias e pequenas, beneficiárias do sistema conhecido como “Simples”.

Não vejo por que a racionalidade que preside as relações fiscais das empresas privadas com o Estado não possa também ser utilizada na esfera do poder público. A igualdade de tratamento é, em última análise, um mandamento não só democrático, mas constitucionalmente imperativo na democracia brasileira. O fim da lei de responsabilidade fiscal não pode ser apenas a busca da austeridade financeira, mas também a transparência para que todos, políticos, administradores e cidadãos possam entendê-la, cumpri-la e apreciá-la, com isso beneficiando o país que precisa se desenvolver de forma justa e equilibrada como é o desejo de todos nós.