

O Conselho de Gestão Fiscal

Rubens Penha Cysne

Professor da EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV EPGE)

Após aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara, o projeto de lei 3.744, de 2000, que institui o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), está para ser votado pelo Senado. Sua aprovação poderá representar um enorme avanço institucional para o saneamento das contas públicas e para a retomada do crescimento do país.

Uma vez aprovada a criação do Conselho, este poderá ter dois caminhos distintos, ambos formalmente compatíveis com a redação do projeto de lei. Qual caminho será efetivamente seguido, dependerá da sua gestão.

Se orientado apenas por questões políticas, normativas e contábeis, tenderá a ser um órgão de importância secundária no suporte ao ajuste fiscal. Com o risco de se tornar ao longo dos anos uma fonte de normas não implementadas e de discussões anódinas. Um foro adicional para a geração de reivindicações fiscais fora de contexto.

Se, por outro lado, for pensado e administrado tendo como eixo principal não apenas as suas tarefas precípuas, muito bem definidas



no projeto de lei, mas também a visualização dos orçamentos públicos como peças centrais da gestão macroeconômica, a exemplo do que fazem várias economias bem-sucedidas na administração fiscal, o resultado final poderá ser de grande valia para o país.

Nessa segunda visão, o Conselho tem o potencial de se constituir no principal centro nacional de discussão, acordo e harmonização das questões federativas fiscais, incluindo todas as esferas administrativas e todos os poderes da República.

Deverá para isso ter sempre em seu radar uma visão integrada da floresta econômica, derivada fundamentalmente da análise macroeconômica. Caso contrário, poderá se perder nas discussões sem fim acerca das inúmeras árvores esparsas da discussão contábil.

O enfoque derivado da clara identificação de onde se quer chegar será crucial para permitir eficiência e clareza na determinação da agenda do Conselho, mantendo-a sempre a mais próxima possível, em cada ponto do tempo, do que é mais relevante

para o país. A dinâmica processual deve se determinar a partir da busca da eficiência orçamentária, da incorporação das melhores práticas internacionais e da análise sistêmica.

Será necessário, a exemplo do que se faz em vários outros países, estender a atuação do Conselho à mobilização, na área de ciências sociais, também dos órgãos técnicos privados e públicos, da academia e da opinião pública. Seminários e palestras deverão ser utilizados para dar ciência ao país como um todo, com apoio da mídia e das redes sociais, das análises técnicas e experiências internacionais relativas às práticas eficientes na gestão dos gastos públicos.

Na Alemanha e nos Estados Unidos, por exemplo, um órgão congênere reúne opiniões e pareceres dos centros acadêmicos mais importantes do país sobre questões relacionadas às receitas e despesas públicas. Quando julga pertinente ou necessário, o Executivo usa tais pareceres para propor ao Legislativo medidas de ajuste fiscal. Dada a sua orientação técnica e independência política, as opiniões do Conselho facilitam a tomada de decisão e estabelecem a possibilidade de uma discussão mais isenta e construtiva entre os diferentes poderes.

Uma das áreas de atuação do Conselho será no aperfeiçoamento da instituição orçamentária das diferentes esferas administrativas públicas. Um orçamento visualizado como peça de gestão macroeconômica deveria, na medida do possível:

A aprovação do Conselho poderá representar um enorme avanço institucional para o saneamento das contas públicas e para a retomada do crescimento do país

i) Ser facilmente legível e inteligível, seja por leigos ou doutos;

ii) Prover, de preferência logo ao seu início, um detalhamento da renda líquida do governo (excesso de impostos diretos, indiretos e outras receitas correntes sobre subsídios e transferências), da poupança pública (excesso da renda líquida do governo sobre os seus gastos de consumo) e do déficit público (excesso dos investimentos públicos sobre a poupança pública);

iii) Prover, ao menos complementarmente, estimativas com base no regime contábil de competência (fato contábil coincidindo com fato gerador) e não apenas no de caixa (fato contábil coincidindo com desembolso efetivo);

iv) Prover cenários ou análises estatísticas acerca das trajetórias de receitas e despesas para o ano vindeiro e para alguns anos à frente;

v) Prover todas as estatísticas acima, alternativamente, também corrigidas pelo ciclo econômico;

vi) Prover todas as estatísticas acima, alternativamente, quando pertinente, utilizando-se juros reais em vez de nominais;

vii) Ser universal no que diz respeito às operações com recursos públicos, nenhuma renúncia fiscal ou subsídio implícito excluindo-se do mesmo;

viii) Detalhar em anexo análises de impacto ou retorno social de diferentes projetos de investimento, contrapondo-os aos custos sociais de obtenção das respectivas receitas, bem como comparando-os em sua relevância e pertinência.

Orçamentos públicos, para atuarem como efetiva peça de gestão macroeconômica, não podem ser demasiadamente engessados por despesas obrigatórias e vinculações decididas no passado. Observe-se que no caso dos países da OECD, por exemplo, tem-se em média 35% do total de gastos efetivamente decididos pela legislatura vigente. Trata-se de um número muito superior àquele atualmente concernente ao Brasil.

Em suma, um Conselho Fiscal efetivo no equacionamento dos problemas fiscais do país deve ter uma visão ampla, levando em consideração, em suas análises e determinações, todo o espectro no qual se definem as questões relativas a receitas e despesas públicas, em particular aquelas relativas à instituição orçamentária. Deve também estar atento às diferentes consequências macroeconômicas associadas, em suas diferentes vertentes, à condução de política fiscal. 