

## **Conselho Fiscal –Um FMI Doméstico**

**Rubens Penha Cysne**

**Versão Revisada em 21 de outubro de 1998**

Estudos recentes para a América Latina mostram que os procedimentos que cercam a elaboração, aprovação e monitoramento do orçamento público têm grande impacto sobre os resultados fiscais. Tais impactos inclusive preponderam sobre aqueles associados aos diferentes sistemas de representação política. Ou seja, embora se observe que em geral ausência de fidelidade partidária e elevada fragmentação de partidos impliquem em maiores dificuldades na consecução de metas fiscais, observa-se também que os mecanismos orçamentários podem preponderar sobre estas questões de natureza política.

Algumas propostas de fortalecimento das instituições orçamentárias tem sido apresentadas na literatura especializada, particularmente em estudos do BID. Uma delas, de autoria de Barry Eichengreen, R. Hausmann e J. von Hagen, tenta adaptar idéias já em prática na Europa e nos Estados Unidos às particularidades da América Latina, sugerindo a criação de Conselhos Fiscais. Do ponto de vista político, a proposta original apresenta dificuldades substanciais, por requerer total autonomia em relação ao Executivo e ao Legislativo. Uma versão mais branda, entretanto, de natureza mais consultiva, poderia ser mais viável no Brasil. De qualquer forma, do ponto de vista técnico a proposta é certamente defensável.

A principal atribuição do Conselho seria delimitar o incremento, a cada período, porém sempre com uma visão de longo prazo, da dívida pública líquida. Ou seja, sua principal atribuição seria delimitar o déficit público máximo, período a período. No que se segue, poderemos divergir em alguns pontos da proposta original citada.

Observe-se inicialmente que a caracterização do Conselho como um órgão não totalmente contido no seio do Poder Executivo, e que guardaria em relação a este uma certa autonomia, por exemplo, pela delimitação de mandatos fixos para seus membros, o diferencia substancialmente da Comissão Fiscal, órgão recentemente criado pelo governo. Pode-se, entretanto, vislumbrar a Comissão como o embrião para um futuro Conselho Fiscal.

O Conselho apresentaria e revisaria os números do déficit sempre levando em consideração, através de correções periódicas, de acordo com metodologia previamente divulgada, fatores conjunturais, fossem estes favoráveis ou adversos. Isto permitiria que houvesse desvios das metas apregoadas, por exemplo, em períodos de recessão, quando cai a arrecadação tributária, sem que isto gerasse perda de credibilidade. De fato, sendo a metodologia que nortearia as possíveis revisões de domínio público, centros de pesquisa independentes poderiam reproduzir os cálculos das variações permissíveis do déficit, afastando a possibilidade de que quaisquer mudanças de rumos estivessem a obedecer a fatores outros que não técnicos.

Na hipótese de se ultrapassar o déficit limite estipulado pelo Conselho, este notificaria o Executivo e o Congresso para que tomassem providências. Poderiam ser proibidos novos empenhos de despesas. Adicionalmente, poderiam ser proibidas contratações e promoções de funcionários públicos. Uma terceira alternativa, mais ao estilo europeu, seria reduzir proporcionalmente, de forma automática, os gastos em todos os setores.

Observe-se que tais mecanismos guardam semelhança com procedimentos já utilizados pelo governo, em particular, com a proposta de “circuit breaker” fiscal recentemente trazida à discussão pública. A diferença é que através de uma permanente discussão deste assunto, fruto da criação do Conselho, tais ajustes se dariam continuamente, e não apenas em momentos de crise fiscal.

Do ponto de vista técnico, cabe observar que o controle fiscal associado ao Conselho guardaria grande semelhança com aquele usualmente acordado (compulsoriamente) pelo Brasil com agências internacionais, quando necessitamos apelar para sua assistência. Embora no caso das agências não se coloque a dificuldade de ordem político-institucional que se associaria a uma auditoria fiscal interna e com certo grau de autonomia, do ponto de vista técnico as diferenças são em geral a favor do Conselho.

Primeiro, o controle do déficit oriundo de recomendação de agências externas pode não dispor de importantes informações sobre nossa realidade macroeconômica. Este foi, por exemplo, o caso em 1983, quando a insistência, da parte do FMI, na utilização de metas para o déficit nominal, e não para o déficit operacional, implicou em uma elevada retração da atividade econômica e do emprego.

Segundo, as metas colocadas pelas agências podem atender a interesses outros que não aqueles ditados pelas nossas preferências intertemporais. Por exemplo, o FMI pode demandar um ajuste mais rápido do que aquele que nos interessaria do ponto de vista de alocação de consumo ao longo do tempo. É claro que isto também pode acontecer no caso do Conselho, mas ao menos neste caso as preferências representadas se concentrariam mais nos residentes no país, aqueles que realmente pagarão o preço do ajuste.

Terceiro, as auditorias contábeis das agências internacionais, realizada apenas em momentos de crise, pecam por dois fatores em relação a uma auditoria contínua. Primeiro, tornam-se mais sujeitas a erros. Segundo, retardam os necessários ajustes, tornando-os mais penosos.

Quarto, sendo o processo de auditoria realizado pelo Conselho contínuo no tempo, reduzir-se-ia, como subproduto, a comprovada volatilidade do déficit fiscal em épocas de eleições.

Em suma, do ponto de vista fiscal o Conselho agiria como um FMI doméstico, que trabalharia também “em tempos de paz”. Como a credibilidade oriunda do Conselho (automaticamente aportada à dívida pública) se daria na medida direta de sua autonomia em relação ao Executivo e ao Legislativo, e como este mesmo fato reduz sua factibilidade política, caberia trabalhar uma solução intermediária em relação à proposta original, que pesasse estes dois fatores.

Tomemos o caso atual. Imaginemos que o Brasil se comprometa com o Fundo a obter um certo resultado fiscal para 1999 (a princípio, um superávit primário de 2,6% do PIB). A ausência de flexibilidade na fixação desta meta (o que não ocorreria no caso do Conselho) pode representar uma estratégia perigosa por pelo menos dois motivos.

Primeiro, porque o Brasil é um país que apresenta uma flexibilidade orçamentária reconhecidamente reduzida, tendo em vista as inúmeras vinculações de despesas a receitas. Segundo, e possivelmente mais importante, porque a fixação de metas rígidas de déficit público já se dá em um momento de elevado desemprego, e pode tornar o produto altamente sensível aos choques de demanda, como por exemplo reduções de exportações ou do investimento privado. Como se sabe desde a década de 30, esta sensibilidade é majorada exatamente no caso de países que, como o Brasil, apresentem elevada volatilidade cíclica da receita tributária.

Ou seja, poderemos em futuro próximo estar vivendo uma situação de desemprego maior do que aquela que seria necessária em outra ambiência institucional, devido ao fato de o governo precisar apresentar uma melhora abrupta das contas públicas. Se este monitoramento fosse feito de forma contínua, através de uma auditoria e supervisão interna, não haveria necessidade de tamanha reversão nas contas fiscais, elevando-se desnecessariamente a volatilidade da economia e do emprego.

A conjugação de crise com mandatos recém-adquiridos deixa claro que este é o momento propício para mudanças institucionais mais ousadas, onde particular ênfase deve ser conferida à questão orçamentária.