

RESUMO

Além de realizar um balanço da literatura internacional relativa a reformas econômicas em novas democracias e aos programas de ajuste fiscal, o presente projeto de pesquisa visa analisar as transformações ocorridas na área fiscal no Brasil ao longo das duas últimas décadas no contexto de constrangimentos econômicos internos e externos e da democratização política.

PALAVRAS-CHAVES

Reformas fiscais; negociação política; democracia.

ABSTRACT

Besides reviewing the international literature on economic reforms and fiscal adjustment, this research project also intends to analyze the main fiscal changes occurred in the last two decades in Brasil in the context of domestic and external economic constraints and political democratization.

KEY WORDS

Political bargaining; democratic accountability.

Atividades desenvolvidas neste período:

Reuniões semanais da equipe para discussão dos textos lidos e encaminhamento da pesquisa: literatura teórica e metodologia.

Reuniões específicas de cada professor com seus orientandos de pós-graduação e de iniciação científica, todas relacionadas ao desenvolvimento de seus trabalhos dentro da presente pesquisa.

Acompanhamento pelos auxiliares de pesquisa das atividades de leitura e levantamento de dados efetuados pelos monitores de PIBIC.

Acompanhamento sistemático de material de imprensa sobre relações financeiras entre os entes da federação a partir de novembro de 2002 até o momento, cobrindo a transição do governo FHC-Lula e início do governo Lula.

Levantamento e sistematização da literatura relativa a ajuste e reformas fiscais nos países da OCDE, América Latina e Leste Europeu.

Apresentação de trabalhos em diversas reuniões científicas, a saber:

6.1 "Reformas fiscais no Brasil: incrementalismo, negociação e accountability", apresentado na reunião anual da ANPAD, setembro de 2003, Atibaia/SP, tendo recebido o prêmio de melhor trabalho no GT "Gestão Pública e Governança".

6.2 "Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF", apresentado na reunião anual da ANPAD, setembro de 2003, Atibaia/SP, no GT "Políticas Públicas".

6.3 "A Lei de Responsabilidade Fiscal: balanço preliminar e impactos sobre os governos municipais", apresentado na reunião anual da ANPAD, setembro de 2003, Atibaia/SP, no GT "Finanças".

6.4 "Um estudo sobre as políticas de financiamento local", apresentado no 51º Congresso de Americanistas, julho de 2003, Santiago do Chile.

6.5 “O perfil do gasto público no estado de São Paulo”, apresentado na reunião anual do CLADEA, outubro de 2003, Lima, Peru.

6.6 “A gestão de custos e sua importância para a administração pública”, apresentado na reunião anual do CLADEA, outubro de 2003, Lima, Peru.

Do trabalho realizado, obtivemos ao final sete produtos abaixo discriminados e enviados em anexo:

7.1 Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability, de autoria de Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro, a constituir capítulo de livro Economia do Setor Público (organizado por Ciro Biderman e Paulo Arvate).

7.2 Reformas e ajuste fiscal: uma revisão da bibliografia para a OCDE, América Latina e Leste Europeu, de autoria de Flavio Estévez Calife.

7.3 Brasil e Argentina: duas experiências díspares de ajuste fiscal, de autoria de Cristiane Kerches da Silva Leite.

7.4 Os impactos da LRF sobre as finanças públicas municipais – uma proposta de metodologia de pesquisa para os municípios de grande porte, de autoria de Marcos Ribeiro de Moraes (trabalho a ser desenvolvido como programa de pós-doutorado do autor, professor visitante na EAESP/FGV).

7.5 Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF, de autoria de Fernando Cosenza Araujo e Maria Rita Loureiro, texto em processo de revisão para publicação na RAE.

7.6 A Lei de Responsabilidade Fiscal: balanço preliminar e impactos sobre os governos municipais, de autoria de Wilson Araujo e Tiago Cacique.

7.7 Balanço das relações financeiras entre União e governos subnacionais: Governo Lula, de autoria de Tiago Cacique e Vinícius Stopa

Programação para o próximo ano de pesquisa

No próximo ano, pretendemos desenvolver três grandes áreas de pesquisa na temática geral deste projeto: finanças públicas e democracia.

I) Analisar os efeitos do federalismo no processo de reformas constitucionais do Governo Lula. Em particular, trataremos das reformas tributária e previdenciária. Dentro desta área de pesquisa, trabalharemos com os seguintes tópicos:

a) Analisar as diferenças entre os Governos FHC e Lula no que se refere às relações intergovernamentais do ponto de vista das finanças públicas.

b) Acompanhar a tramitação da reforma tributária, seus resultados e o impacto do federalismo neste processo.

c) Acompanhar a tramitação da reforma previdenciária, seus resultados e o impacto do federalismo neste processo

II) Acompanhar e analisar os resultados da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto nos estados como nos municípios. Para tanto, subdividiremos o trabalho em duas partes:

a) Estudo da relação entre sistema político-administrativo e desempenho fiscal nos municípios de grande porte (mais de 50 mil habitantes) do Estado de São Paulo.

b) Estudos de caso dos estados do Sudeste a respeito da relação entre sistema político-administrativo e desempenho fiscal.

III) Aprofundar a comparação das Federações brasileira e Argentina no plano dos estados e das províncias, tratando do relacionamento entre variáveis políticas e desempenho fiscal.

Levando em conta o caráter inter-relacionado de todos os tópicos de pesquisa, o desenvolvimento destas atividades será feito conjuntamente pelos dois pesquisadores e

equipe, sem uma divisão formal estrita de trabalho, como, aliás, fizemos no primeiro ano de pesquisa.

SUMÁRIO

<i>Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability</i>	<i>7</i>
<i>Reformas e ajuste fiscal : uma revisão da bibliografia para a OCDE, América Latina e Leste Europeu</i>	<i>37</i>
<i>Brasil e Argentina: duas experiências díspares de política fiscal.....</i>	<i>65</i>
<i>Os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas municipais – uma proposta de metodologia de pesquisa para os municípios de grande porte</i>	<i>100</i>
<i>Por uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da LRF.....</i>	<i>143</i>
<i>A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais.....</i>	<i>167</i>
<i>Balanço das relações financeiras entre União e governos subnacionais: Governo Lula</i>	<i>192</i>

FINANÇAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E INSTRUMENTOS DE ACCOUNTABILITY

Fernando Luiz Abrucio

Maria Rita Loureiro

Introdução

Os problemas coletivos da sociedade contemporânea são cada vez mais complexos e sua resolução depende da qualidade das instituições políticas. Isto vale para toda gama de questões, inclusive as econômicas, que não dependem apenas de decisões técnicas, mas também, e fundamentalmente, de condições político-institucionais. Entre estas, destacam-se as que permitem o governo realizar melhor suas políticas públicas e, com cada vez maior relevância, as regras e estruturas que favorecem o controle das ações estatais. Trata-se da temática da *accountability* democrática, definida aqui como a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder por seus atos ou omissões perante os governados.

Normalmente a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo ou à corrupção, ou então da preservação de direitos dos cidadãos, e mais recentemente tem analisado a intersecção deste tema com a reforma do Estado. Raramente as políticas econômicas e as finanças públicas recebem tal tratamento teórico. Por isso, procuramos aqui utilizar o referencial constituído na discussão acerca da *accountability* para analisar o relacionamento entre finanças públicas e democracia.

Para tanto, vale ressaltar que a temática da *accountability* ganhou força como elemento analítico só muito recentemente, com destaque para os estudos sobre reformas de Estado e nas discussões relativas às novas práticas de bom governo. Isso ocorreu

especialmente devido à influência de adeptos de teorias neoinstitucionalistas nos organismos internacionais como o Banco Mundial, (SCHNEIDER e DONER, 2000).¹

De fato, em um de seus últimos relatórios, intitulado *Institutions matter*, o Banco Mundial enfatiza o papel das instituições – ou seja, das regras legais que garantem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, a predicabilidade do processo legal, a transparência das decisões governamentais – não só para a melhora da qualidade dos governos, mas igualmente para se alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento. De forma mais específica, ele afirma que reformas no aparato estatal que aumentem a eficácia e eficiência da prestação dos serviços públicos e a transparência das ações governamentais são condição necessária à redução ou eliminação dos problemas de corrupção, clientelismo etc.

Em outras palavras, reconhecendo a conexão teórica de boas práticas de governança, a realização de princípios democráticos e melhores resultados econômicos e sociais, os organismos internacionais e o Banco Mundial, em particular, têm desempenhado papel de relevo neste processo de formação de consenso em torno da idéia de que para se alcançar o desenvolvimento econômico não basta canalizar capitais para investimentos em economias emergentes. São necessárias principalmente reformas institucionais que reduzam a ineficiência na alocação de recursos por parte dos governos e permitam o maior controle da corrupção e da malversação dos fundos públicos.

Assim, a problemática de accountability democrática emerge neste contexto da chamada segunda geração de reformas do Estado que objetivam tornar os governos não só mais eficientes no provimento de suas políticas públicas, mas também mais responsivos às demandas dos eleitores (HAGGARD, 1996)².

¹. Segundo estes autores, a disseminação das idéias centrais da teoria institucionalista nos organismos internacionais ocorreu quando começaram a trabalhar aí numerosos discípulos dos fundadores deste credo, alguns deles premiados com o Nobel, tais como Ronald Coase e Douglas North (op. cit., 2000:40).

² A primeira geração de reformas do Estado, propostas ainda nos anos 80, privilegia mudanças como a abertura comercial, a desregulamentação dos mercados e políticas de privatização.

O texto que se segue está assim organizado: na introdução, analisamos o conceito de accountability dentro da teoria democrática. Na segunda, discutimos a tensão entre democracia e eficiência econômica e como esta relação pode ter impactos sobre a problemática de accountability. Na terceira examinamos os instrumentos de accountability na área de finanças públicas no sistema político brasileiro, recorrendo sempre que possível a comparações com outros países. E por fim, nas considerações finais, apontamos os desafios analíticos trazidos por esta discussão, bem como as dificuldades de efetivação dos mecanismos de accountability nos sistemas democráticos como o brasileiro.

I. Democracia e Accountability

Princípios e instituições democráticas

Embora a definição de democracia seja no mínimo polêmica (SARTORI, 1994), ela pode ser sinteticamente entendida por três princípios orientadores: primeiro, o governo emana da vontade popular, que se torna a principal fonte da soberania; segundo, os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, por seus atos ou omissões; e, por fim, o poder público deve ser regido por regras que delimitem o campo de atuação do Estado e os direitos dos cidadãos.

Para realizar estes três princípios orientadores, a democracia utiliza diversos mecanismos institucionais que são sempre aproximações mais ou menos perfeitas dos ideais democráticos. A instituição democrática mais importante é a eleição. Por meio dela, procura-se concretizar, a um só tempo, o princípio de soberania popular e o controle dos governantes, pois os eleitos precisam, de tempos em tempos, prestar contas de seus atos aos cidadãos. No entanto, o bom desempenho democrático não é assegurado apenas pela realização do processo eleitoral. Primeiro porque a democratização do poder deve ir além do voto, para que se evite a situação enunciada por Rousseau, em referência irônica à Inglaterra de sua época, o século XVIII: o povo inglês só é soberano no momento da votação, no dia seguinte passa a ser escravo.

Sem negar sua importância crucial na democracia, o processo eleitoral contém inúmeras limitações, como muitos estudiosos já mostraram, sendo bastante insuficiente para a concretizar os princípios norteadores da democracia. Em primeiro lugar, porque os resultados

da competição eleitoral dependem de como estão organizadas outras instituições políticas, como o sistema eleitoral e partidário. Por exemplo: o sistema majoritário associado ao bipartidarismo, como ocorre na Inglaterra, pode gerar inúmeras deformações no sistema representativo, fazendo com que grande parte dos votos populares – às vezes, quase a metade – seja perdida no momento de sua transformação em cadeiras no parlamento.

Além disso, os resultados eleitorais são também fortemente influenciados pelas regras que orientam o financiamento das campanhas, e dependem muito da eficácia ou não da fiscalização das eleições pela justiça eleitoral. Tudo isso pode gerar distorções da vontade popular. Também os temas de políticas públicas são, em geral, definidos de forma muito pobre ou precária não permitindo que haja verdadeira escolha dos mesmos por parte do eleitorado. O fato é que o processo eleitoral não contém nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprir suas promessas de campanha, sendo a avaliação do desempenho dos governantes feita somente de forma retrospectiva nas eleições seguintes³.

Em suma, a tarefa de analisar as instituições democráticas significa necessariamente lidar com realizações sempre imperfeitas ou mais ou menos distantes dos ideais ou princípios democráticos. É por esta razão de Robert Dahl prefere utilizar o termo poliarquia para se referir aos diversos sistemas democráticos existentes no mundo de hoje, retendo o conceito de democracia como idéia norteadora ou referência (DAHL, 1997).

Estudando o processo político de responsabilização dos governantes, Guillermo O'Donnell distingue dois tipos de mecanismos de accountability: a) a accountability vertical, no qual os governantes respondem diretamente ao povo, por exemplo, por meio do processo eleitoral; b) accountability horizontal, no qual os governantes respondem indiretamente, mediante controles e mecanismos de prestação de contas entre poderes⁴. Em outras palavras,

³ Embora haja alguns mecanismos, ligados à reputação política, que incentivam os governantes a cumprir suas promessas de campanha, a característica mais relevante da democracia é que nenhum sistema obriga legalmente os políticos a cumprirem tais promessas. Depois que os cidadãos elegem seus representantes, não há mecanismos que forcem os governantes a cumprir o que prometeram. Os eleitores só podem puni-los depois que seus efeitos já forma experimentados. (Przeworski, Stokes, Manin 1999)

⁴ Segundo este autor, entende-se por accountability horizontal "a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão

paralelamente ao processo de responsabilização dos governantes pelo voto, as democracias modernas desenvolveram também mecanismos de controle recíprocos dos poderes, por meio dos quais o Legislativo, o Judiciário e outras agências estatais fiscalizam os governantes, de forma continuada, e não apenas episódica, durante os mandatos.

Assim, além do voto, os mecanismos de responsabilização dos governantes podem ser de vários tipos e operam de forma complementar. Eles incluem: a) o controle parlamentar, ou seja, o controle ou fiscalização do executivo por parte do legislativo, através de comissões parlamentares de inquérito, por exemplo; b) os controles administrativos ou de procedimentos no interior da burocracia, através da fiscalização da conduta financeira e jurídica dos funcionários e de mecanismos de controle externo através de tribunais de contas, auditorias, comissões de inquéritos etc.; c) e ainda o controle social, exercido tanto pela mídia, por grupos independentes organizados na sociedade civil, através de pressão ou *lobby*, mas igualmente através do monitoramento de políticas públicas por agências ou mesmo por indivíduos, com a mediação do poder judiciário. Este último tipo de controle tem sido mais enfatizado nos últimos tempos, no contexto de reformas do Estado e exprime, independentemente de sua efetividade ou não, a tentativa de superar as inúmeras limitações que os mecanismos anteriores de responsabilização dos governantes continham (CLAD,2000).

Na verdade, a reflexão sobre a temática de *accountability* democrática faz emergir perguntas mais do que respostas, problemas analíticos e operativos mais do que soluções. Por exemplo, como podemos exigir *accountability* dos governos? A quem cobrar por responsabilização? Aos políticos eleitos que decidem na peça orçamentária sobre determinadas prioridades? E/ou aos funcionários que as implementam? Para que as autoridades deveriam ter *accountability*: pelo conjunto das políticas adotadas ou por uma política única que interessa mais a cada cidadão? O que cobrar efetivamente? Por irregularidades, corrupção, desperdício de recursos escassos ou ainda pela escolha equivocada de prioridades? Esta pergunta induz outras: por que uma determinada escolha é equivocada? Por falta de informações técnicas ou por que é orientada por interesses

de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas" (O'DONNELL, 1998:40).

particularistas? Como saber exatamente qual é o interesse público? Este coincide necessariamente com o que é sinalizado pelo eleitor médio ou em pesquisas de opinião? Qual sistema de representação efetiva o governo da maioria maior possível, como discute Lijphart(1999)?

Sem pretender dar respostas a todas essas indagações, tentaremos abordar neste tópico, mesmo que muito preliminarmente, apenas duas questões: a) a transparência como condição de *accountability*; b) a responsabilização da burocracia, que nos governos contemporâneos tomam decisões e fazem política sem entretanto se submeterem ao escrutínio eleitoral. A escolha destes dois aspectos tem a ver com sua maior proximidade com a questão das finanças públicas num contexto democrático.

Transparência e *accountability*

Já se afirmou que “os dois inimigos da *accountability* são os objetivos pouco claros e o anonimato” (BEHN, 1998: 33). Além disso, afirma este mesmo autor, especificar as metas ajuda a eliminar o anonimato. Exigir que um governo tenha objetivos claros a alcançar durante seu mandato ou que uma agência pública tenha uma meta específica a cumprir em um determinado ano fiscal reforçam a sua responsabilização perante o povo.

A transparência das ações governamentais não esgota a busca da *accountability*, mas ela é um requisito fundamental. Em outras palavras, para a efetivação dos mecanismos institucionais de *accountability* faz-se necessário que “informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estejam disponíveis ao público” (OCDE,2002:11). A transparência ou a visibilidade dos atos ou omissões dos governantes é condição prévia para a efetivação dos mecanismos de *accountability*, uma vez que a democracia é governo do poder público em público. Todas as decisões e atos do governo devem ser conhecidos pelo povo soberano na medida em que o eixo do regime democrático está no controle do governo pelo povo. Vale repetir a célebre pergunta do filósofo Norberto Bobbio: “Como o governo poderia ser controlado se se mantivesse escondido?” (BOBBIO, 1992: 87).

Ainda na ótica deste autor, a questão da visibilidade do poder nas democracias contemporâneas se coloca em três aspectos principais: aquele relativo à representação, à

descentralização do poder e ainda em relação à temática da formação da opinião pública e da publicidade dos debates. Em primeiro lugar, cabe reter que só existe representação, isto é, o ato de fazer presente, de tornar visível o que de outra maneira estaria oculto, se esta atividade for feita em público, e não em segredo, a portas fechadas⁵. Por outro lado, lembra ainda Bobbio, o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia em relação ao centro traz consigo a idéia de que a idealização do governo local inspira-se no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está. E por fim, a publicidade, como uma categoria tipicamente iluminista, com sua metáfora de luz e trevas, traz a tona o contraste entre o poder visível e o poder invisível. Assim, a maior ou menor relevância da opinião pública, entendida como opinião relativa aos atos do poder público, depende da maior ou menor oferta ao público, entendida como visibilidade, capacidade de conhecimento, acesso e controle dos atos de quem detém o poder supremo (BOBBIO, 1992: 89)⁶.

Portanto, a realização do princípio democrático de *accountability* pressupõe a existência de mecanismos eficientes de prestação de contas dos governantes direta ou indiretamente ao demos, e para isso é preciso que os governos sejam transparentes, ou seja, é preciso ter informações disponíveis e acessíveis (inclusive em termos de fácil entendimento por parte do público leigo). Na análise que faremos mais adiante sobre os instrumentos de *accountability* na área de finanças públicas no Brasil, ênfase especial é atribuída à acessibilidade de informações sobre os atos do governo.

Em suma, sendo um atributo de governos democráticos, a *accountability* ou responsabilização dos governantes pode ser definida como o processo institucionalizado de controle político dos governantes que se estende no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente.

⁵ "Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que a sua atividade seja pública. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativas e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo" (Carl Schmitt, 1928, apud Bobbio, 1992:87)

⁶ No confronto entre autocracia e democracia observa-se que o elemento característico da relação assimétrica de poder reside no fato de que quem comanda é tanto mais terrível quanto mais está escondido, (o súdito sabe que quem o vê existe mas não sabe exatamente onde está; quem deve obedecer é tanto mais dócil quanto mais é perscrutável e perscrutado em cada gesto seu, em cada ato ou palavra (o soberano sabe a cada momento onde está e o que faz). Em suma, enquanto na autocracia, o segredo de estado é uma regra, na democracia o segredo é uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita (op. cit, pp. 98 - 101).

Para tanto, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar mais públicas e legítimas as decisões.

II. Democracia e eficiência econômica: o governo de técnicos e seus impactos para a *accountability*

A análise dos instrumentos institucionais de *accountability* na área de finanças públicas supõe uma discussão prévia das relações entre economia e política em uma ordem democrática. Isso porque, como a literatura tem mostrado, as instituições políticas que privilegiam a governabilidade podem acabar comprometendo a *accountability* dos governantes. Em outros termos, eficiência decisória (e, portanto, cálculo econômico), de um lado, e democracia, de outro, têm sido freqüentemente vistos como objetivos opostos ou mesmo excludentes.

A reflexão em torno deste tema requer a revisão das concepções que os economistas ou outros atores encarregados da gestão macroeconômica têm da política e de suas relações com a economia. Tais concepções fundamentam não só o processo de formulação e implementação das políticas econômicas, mas também o próprio desenho institucional das agências encarregadas da gestão destas políticas, bem como os instrumentos de prestação de contas de seus gestores. E, portanto, comprometem o grau de efetivação dos mecanismos de *accountability* democrática.

A atividade política costuma ser vista pelos que tomam decisões macroeconômicas como fonte de ineficiência, na medida em que os governantes podem ser corruptos ou, em um regime democrático, facilmente pressionados a atender às demandas de seu eleitorado. Assim, predomina entre eles a idéia de que o melhor é separar estas duas atividades. Tal visão é partilhada por autores de diferentes, e mesmo conflitantes, abordagens teóricas, como Schumpeter e Keynes, de um lado e de outro, os neoliberais ou mais especificamente, os adeptos da teoria da escolha pública.

Como vários autores já apontaram, Schumpeter e Keynes acreditavam que os políticos deveriam deixar nas mãos de burocratas ou especialistas certas decisões técnicas, como por exemplo, aquelas relativas a problemas macroeconômicos.

Afirmando a superioridade da razão técnica sobre a razão política, eles viam os políticos como atores que se comportam, diferentemente dos técnicos, sempre de forma irresponsável ou descomprometida com o futuro, na medida em que se orientam pela lógica eleitoral, e se comprometem com demandas imediatas ou populistas. Biógrafos de Keynes, por exemplo, indicam que diante de indagações de técnicos do Tesouro inglês sobre como controlar ou restringir decisões sobre gastos públicos no contexto de rompimento do padrão-ouro, o grande economista teria respondido: “Confiemos na inteligência responsável dos técnicos” (SKEDELSKI, 1977). Portanto, o desejável é a completa a autonomia ou insulamento dos técnicos, protegendo-se das pressões do sistema político (SCHUMPETER, 1971; BELLUZZO, 1993).

Por razões diversas, também os portadores do credo neoliberal propõem a despolitização das decisões governamentais. Mas, ao contrário da visão tecnocrática de Schumpeter e de Keynes, os adeptos conservadores da teoria da escolha pública, por sua vez, desconfiam dos burocratas, tidos como auto-interessados e maximizadores de seus recursos de poder (BORGES, 2001). Assim, para autores como Buchanan, a despolitização das decisões sobre matérias macroeconômicas não deveria ocorrer através de sua transferência para as mãos da burocracia, como propunham Keynes e Schumpeter, mas sim através de mecanismos de mercado (BUCHANAN, ROWLEY e TOLLISON, 1987, apud BELLUZZO, 1993). Na mesma linha, Peter Evans (1993) mostra como o Public Choice acredita que políticos e burocratas são sempre seguidores de uma lógica *rent-seeking*, e, portanto, quanto menor o Estado, melhor para a coletividade.

A discussão da temática de accountability democrática supõe a rejeição de tais idéias, isto é, de que política e economia tenham lógicas necessariamente incompatíveis. Supõe também negar que a política seja sempre prática geradora de ineficiência e que os políticos sejam atores que sempre tomam decisões contrárias à racionalidade técnica. E ainda que a única saída para este conflito inevitável seja a separação destas duas esferas, com a subordinação da política à racionalidade econômica.

Ora, como afirmou de forma contundente Robert Behn (1998), “por mais de cem anos, estivemos mantendo a ficção de que funcionários públicos (burocratas ou técnicos) não fazem política”. Esta ilusão, diz ele, foi construída por diferentes autores tais como Woodrow Wilson, Taylor e Weber. E, poderíamos acrescentar, também por dois economistas famosos, Schumpeter e Keynes, confirmando, assim, a frase histórica deste último: “homens práticos, que acreditam serem isentos de quaisquer influências particulares, são geralmente os escravos de algum economista já falecido”(KEYNES, 1964:383).

Na realidade das democracias contemporâneas o que se tem constatado é a emergência de *policymakers* que ampliam a qualidade de suas decisões na medida em que aliam competência técnica com habilidades ou virtudes políticas, tais como capacidade de negociação e articulação de interesses. Segundo vários analistas, os políticos no mundo atual têm que tomar posições e decidir sobre temas e assuntos técnicos cada vez mais especializados. Assim, devem conhecê-los com relativa profundidade, sob pena de não responder devidamente às demandas da população e, portanto, perder seus eleitores. Por outro lado, os burocratas mais eficientes têm não só que dominar os assuntos técnicos, mas igualmente articular idéias, interesses e, sobretudo, ser hábeis negociadores. Portanto, hoje em dia, a qualidade das decisões em assuntos públicos supõe tanto a burocratização da política como a politização da burocracia, como argumentaram os autores de uma ampla pesquisa sobre as relações entre políticos e burocratas em seis importantes democracias ocidentais, como Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia (ABERBACH, ROCKMAN & PUTNAM, 1981).

Tal constatação põe em cheque a fórmula imaginada por Wilson e Max Weber. Separando a política e da administração, eles reservaram aos burocratas o papel de implementar as políticas públicas, limitando-os à condição de fiéis seguidores das decisões dos políticos eleitos e só atribuindo a estes últimos a responsabilidade perante o povo (WEBER, 1964).

Ora, se técnicos ou burocratas também articulam interesses e tomam decisões políticas, como responsabilizá-los se são atores políticos não eleitos? Weber só

imaginou a responsabilização de tipo administrativo, ou seja, via controles hierárquicos e por procedimentos formalizados na estrutura burocrática. Todavia, a realidade de hoje, como Behn percebeu claramente, impõe problemas para a teoria da accountability democrática. Se se exige melhor desempenho na gestão pública, mais transparência na tomada de decisões, como cobrar responsabilidade? Será que o enfoque no desempenho, nos resultados, como as novas teorias da gestão pública ou administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998), são suficientes?

Por outro lado, outros estudos mostram também que a coerência das decisões e a estabilidade das políticas públicas podem ser aumentadas e não reduzidas, como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que requerem amplas negociações e debate entre os diferentes atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas. Um bom exemplo dessa argumentação está no trabalho de Stark & Brustz (1998). Examinando as bases institucionais da coerência das políticas adotadas no Leste Europeu no pós- socialismo, os autores indicam que a capacidade de elaborar e implementar programas de reforma pode ser aumentada (e não reduzida) quando o Poder Executivo é menos concentrado, ou seja, é mais constrangido a prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade organizada. Tendo que debater e negociar suas propostas com outros atores, os decisores aumentam a compreensão dos problemas, ampliam a capacidade de obter informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência deste processo, só apareceriam no momento da implementação e, portanto, com menor possibilidade de correção. Isto encoraja, ainda, os formuladores a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos da política de reforma.

Também confrontando os impactos para as políticas governamentais do funcionamento de dois tipos de democracia, a majoritária, em que o poder está mais concentrado, e a democracia chamada consociativa, em que o poder está mais fragmentado, Lipjhart(1999), em amplo estudo empírico sobre as democracias contemporâneas, indica que não há comprovação de que a majoritária seja de qualidade superior, como a literatura convencional costuma apontar. Ou seja, rapidez de decisão alcançada pela redução do

número de atores políticos com poder de veto, não necessariamente gera melhores resultados nas políticas governamentais.

Em suma, a perspectiva da accountability democrática supõe a conciliação, tanto do ponto de vista analítico, quanto do ponto de vista normativo, entre as exigências da eficiência (ou seja, o cálculo econômico) e os imperativos do governo da maioria.

A seguir analisaremos os limites e possibilidades dos instrumentos disponíveis para a accountability dos governantes com relação à gestão das contas públicas, abordando os sistemas de controle das receitas e gastos, através do orçamento e tribunais de contas, e também instrumentos indiretos, como comissões parlamentares de inquérito, que podem desencadear novas regras para controle parlamentar sobre o endividamento dos governos.⁷ Como já indicado, embora a análise se refira ao caso brasileiro, recorreremos sempre que possível a comparações com outros países.

III. Instrumentos de accountability nas finanças públicas e a experiência brasileira

1. Financiamento de Campanhas Eleitorais

Na análise dos instrumentos de accountability democrática é fundamental considerar inicialmente o processo de financiamento das campanhas, dado que é ele constitui o primeiro passo na definição do padrão dos gastos públicos e as prioridades dos governantes.

Se o pensamento liberal clássico considera a ordem capitalista competitiva, fundada na liberdade individual, condição necessária para o surgimento e desenvolvimento da democracia, a teoria contemporânea tem mostrado as enormes limitações da democracia no capitalismo (PRZEWORSKI, 1995). Não só os marxistas apontam a dependência estrutural do Estado ao capital (OFFE, 1984; MILLIBAND, 1972), mas também os defensores do pluralismo democrático reconhecem o peso exacerbado que os grupos de interesses mais poderosos podem exercer sobre os governos (DAHL, 1982; LINDBLOM e WOODHOUSE, 1993).

A influência desmesurada do dinheiro sobre a política, por meio do financiamento das campanhas, foi analisada de forma contundente por Robert Kuttner para o caso americano. Na medida em que as campanhas se tornam cada vez mais caras, diz ele, o dinheiro tende a direcionar cada vez mais as formas cívicas de participação dos cidadãos. A política se torna, assim, um empreendimento construído por meio de pesquisas de opinião, publicidade paga na TV e em malas postais, ou seja, em torno de tudo o que custa muito caro. Por outro lado, os políticos gastam a maior parte de seu tempo arrecadando dinheiro, cultivando e bajulando seus doadores.

Os efeitos deste processo são devastadores: vão desde o abandono da política por parte daqueles que rejeitam tais práticas, passam pela frustração, desencantamento ou mesmo cinismo dos eleitores diante deste tipo de democracia que os manipula de várias formas e se reduz à mera compra e venda de votos. Este processo de encarecimento extremado das campanhas eleitorais e de dependência dos políticos ao dinheiro para financiá-las resulta ainda certamente no acesso privilegiado dos financiadores às arenas decisórias e na generalização de práticas de corrupção.

A maioria das democracias ocidentais tem procurado, de uma forma ou de outra, criar regras ou constrangimentos institucionais que procuram neutralizar tais efeitos, seja através de restrições a doadores privados, seja através de financiamentos predominantemente públicos das campanhas, com exigências rigorosas de prestação de contas, tais como existem na Alemanha (NASSMACHER, 2000).

Todavia, as denúncias de corrupção envolvendo os fundos de financiamento de campanhas atingem grande número de países sob o comando inclusive de partidos de esquerda, historicamente menos inclinados a tais práticas, como o partido socialista francês e o espanhol. Os escândalos neste último país chegaram mesmo a provocar a queda de primeiro ministro e a antecipação das eleições parlamentares. Também a Itália foi palco de casos de corrupção eleitoral em grande escala, assim como a própria

⁷ Seria importante examinar também novas formas de controle social das contas públicas tais como, por exemplo, orçamento participativo, audiências públicas, etc. Entretanto, por razões de tempo não pudemos ainda realizar tal tarefa.

Alemanha, a despeito de seu sistema mais avançado de financiamento público e de prestação de contas do financiamento aos partidos políticos.

No Brasil, os tribunais eleitorais não têm poderes suficientes para inibir o abuso do poder econômico. Embora a legislação impeça os candidatos individualmente a praticar despesas eleitorais, cabendo exclusivamente aos partidos efetuar estes gastos e sua devida prestação de contas, a regra é burlada na prática. Como apontou um analista, “as contas apresentadas à Justiça Eleitoral são acordadas entre os demais partidos que disputam a eleição, numa espécie de ‘acordo de apoio mútuo entre cavalheiros’”, onde cada partido ratifica a lisura da contabilidade dos outros partidos para que, em troca, possa ter as suas próprias contas aprovadas” (FLEISCHER, 2000:79).

Além disso, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, além de estimular a disputa individual no interior de cada partido, de promover o personalismo e tornar os partidos meros veículos eleitorais (ou legendas de aluguel), eleva tremendamente os gastos dos candidatos a cargos parlamentares.

Estes fatores fazem com que, mesmo havendo o horário gratuito nos meios de comunicação e fundos públicos para os partidos, o custo das campanhas no Brasil seja um dos mais elevados do mundo (FLEISCHER, 2000). Isso incentiva a corrupção e, com frequência, compromete as decisões dos parlamentares no processo orçamentário relativas às prioridades nos gastos públicos. O “pagamento” dos gastos de campanhas pode ser feito através de emendas no orçamento que favoreçam grupos ou empresas financiadoras.

Dentre as propostas já existentes para reduzir tais problemas que certamente comprometem a accountability democrática no país, pode-se destacar não só a mudança do sistema eleitoral para lista fechada, regras que inibam as legendas de aluguel, nova legislação para licitação pública e ainda normas mais restritivas ao financiamento, inspiradas no modelo alemão, garantindo limites de doações e financiamento exclusivamente partidário (FLEISCHER, 2000).

A seguir, analisaremos os limites e avanços de controle parlamentar sobre o poder executivo no Brasil, por meio do processo orçamentário, confrontando com o que ocorre no sistema presidencialista americano.

2. Orçamento e Transparência Orçamentária

O orçamento é um instrumento fundamental de governo e seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e accountability estão presentes. Pode-se indagar, por exemplo, se distribuição da receita fiscal na peça orçamentária contempla os grupos políticos segundo sua correspondente representação na sociedade; se as decisões relativas à sua elaboração, aprovação e implementação são transparentes, permitindo a devida responsabilização dos governantes, etc. Na medida em que o controle democrático dos governantes exige publicidade de seus atos, um dos principais instrumentos de accountability no processo orçamentário é sua transparência.

Alguns autores consideram que a política orçamentária em sistemas políticos, como o dos Estados Unidos, constitui um momento político crucial e exprime de forma explícita o compartilhamento do poder entre legislativo e executivo (WILDAVSKY, 1964). Na verdade, é na disputa orçamentária no congresso americano que se define como os recursos públicos serão distribuídos. Por meio de negociações ou enfrentamentos entre os membros do partido do presidente e do partido de oposição no congresso, decidem-se, por exemplo, se as receitas serão alocadas prioritariamente em armamentos e gastos militares, em geral, ou em políticas sociais; se o governo recolherá mais impostos da sociedade ou se, ao contrário, os reduzirá, beneficiando certos grupos em detrimento de outros. Mesmo podendo sofrer veto por parte do presidente da república, as decisões orçamentárias tomadas pelo Congresso no Estados Unidos têm caráter obrigatório, ou seja, devem necessariamente ser postas em prática pelo executivo e sua administração.

Além disso, o orçamento nos Estados Unidos é um poderoso mecanismo que dispõe o poder legislativo para controlar a burocracia governamental. Através de sanções *ex post* no orçamento, envolvendo corte de recursos para as agências que não seguem as preferências da maioria dos membros de suas comissões ou subcomissões, o Congresso pode direcionar a atuação da burocracia. Os congressistas enviam sinais às agências em função das demandas que eles captam de seus eleitores e as burocracias respondem a eles, produzindo mudanças nas políticas que conduzem. (WEINGAST e MORAN,1988; DAN WOOD e WATERMAN, 1994; LOUREIRO, 2001). Esses mecanismos favorecem, assim, uma clara identificação da responsabilidade dos políticos eleitos, presidente ou congressistas de diferentes partidos, pelas decisões tomadas, permitindo ao eleitor aprová-las ou reprová-las nas eleições seguintes.

Em comparação com os Estados Unidos, os mecanismos de responsabilização dos governantes através do orçamento no Brasil são bem mais limitados, devido à pouca transparência do processo e à concentração, na prática, do poder decisório nas mãos do executivo, no momento de sua execução.

Até recentemente, o processo orçamentário no Brasil era uma peça de ficção, como já foi bem definido. De um lado, porque a elevada inflação tornava irrealista qualquer cálculo das contas públicas e servia inclusive para aumentar, de forma artificial e sem controle, as receitas dos governos, mediante o simples adiamento dos prazos de pagamentos de funcionários, fornecedores, etc. De outro, porque, além do orçamento fiscal propriamente dito, havia outros orçamentos não contabilizados nas contas públicas, tais como o da seguridade social, o orçamento das estatais, etc. Essa situação distancia-se muito do padrão recomendado pela OCDE para a transparência do orçamento, qual seja, seu caráter abrangente, abarcando todas as receitas e despesas do governo, de modo que necessários trade-offs entre diferentes opções de políticas possam ser avaliados claramente pela população (OCDE, 2002:272).

Todavia, nos últimos tempos, vários fatores contribuíram para a alteração de tal situação, permitindo avanços no processo de transformação do orçamento em um instrumento que exprime, de forma mais efetiva, as decisões políticas sobre gasto público. Além da redução das altas taxas de inflação, a partir de 1994, o que permitiu o acompanhamento de

forma mais clara das receitas e gastos reais dos governos, o processo de unificação de todos os orçamentos da União, iniciado ainda nos anos 80, e outras importantes mudanças institucionais trazidas pela Constituição democrática foram igualmente decisivos.

A Constituição de 1988 trouxe inegável avanço na estrutura institucional que organiza o processo orçamentário brasileiro, não só introduzindo o processo de planejamento no ciclo orçamentário, medida tecnicamente importante, mas sobretudo reforçando o poder legislativo. Em seu artigo 165, a nova carta indica que, por iniciativa do poder executivo devem se estabelecer, além do plano plurianual (PPA), leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e ainda leis orçamentárias anuais (LOA).

O PPA é um instrumento de planejamento do governo no qual são apresentados, de quatro em quatro anos, os objetivos e metas para os programas de governo. Ele deve ser iniciado no segundo ano do mandato presidencial e encerrado ao final do primeiro ano do mandato do próximo presidente eleito. Por sua vez, o projeto da LDO é encaminhado para discussão e aprovação no Congresso no primeiro semestre do ano que antecede o orçamento, não podendo o legislativo entrar em recesso sem aprová-lo. Ou seja, o executivo deve enviá-lo até oito meses e meio antes do término do exercício fiscal (aproximadamente até dia 15 de abril de cada ano). Este prazo é relativamente grande, se comparado a outros países como o Chile, no qual o legislativo não tem mais do que sessenta dias para a discussão orçamentária (OCDE, 2002:157). Além disso, o prazo que dispõe o congresso brasileiro é bem mais amplo do que o mínimo indicado pelas recomendações da OCDE para uma adequada transparência orçamentária, ou seja, pelo menos três meses (OCDE, 2002:272)⁸.

⁸ Embora longo, vale a pena citar aqui o conjunto de recomendações efetuadas pela OCDE para a transparência orçamentária: 1) o orçamento e os documentos a ele relacionados devem ser detalhados relativamente a cada programa de receita e despesa discriminada para cada unidade administrativa; 2) O orçamento deve incluir uma perspectiva de médio prazo. Informações comparativas sobre receitas e despesas no último ano e previsão atualizada para o ano corrente devem ser fornecidas para cada programa, bem como as despesas classificadas por unidade administrativa; 3) São vários os relatórios orçamentários previstos: além dos orçamentos prévios, mensais, anuais e de longo prazo, sugere-se também os relatórios pré-eleitorais, ou seja, o que informa o estado geral das finanças governamentais no período imediatamente anterior a uma eleição; 4) Devem ser divulgadas também as hipóteses econômicas subjacentes ao orçamento, bem como ativos e passivos financeiros e não financeiros do governo, as obrigações derivadas do pagamento de inativos e responsabilidades contingentes que dependem de eventos futuros, que poderão ou não ocorrer; 5) Um resumo das políticas de prestação de contas relevantes deve acompanhar todos os relatórios, incluindo o método contábil utilizado e informar quaisquer desvios a partir das práticas contábeis; 6) Um sistema dinâmico de controles financeiros

Por fim, a lei orçamentária anual, a ser encaminhada também até o dia 31 de agosto de cada ano, tem como objetivo fixar o valor das despesas e estimar o nível de receita da União para cada exercício financeiro, sempre em compatibilidade com os programas e previsões estabelecidas no PPA. A abrangência do processo orçamentário aparece ainda no fato de que os valores de despesas e receitas são referidos ao Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo ainda o orçamento da seguridade social e os investimentos das estatais.

Os projetos referentes ao PPA, LDO e LOA são apreciados em conjunto, pelas duas casas do Congresso Nacional, por meio de uma Comissão Mista de Orçamento, compostas de senadores e deputados federais. As atribuições do legislativo incluem ainda o exame das contas do governo que são também apreciadas por esta comissão mista, com base no relatório e parecer efetuados pelo Tribunal de Contas da União.

Mesmo que os avanços institucionais trazidos pela Constituição de 1988 sejam importantes, é preciso levar em conta também seus limites. Em um interessante estudo sobre as decisões relativas ao gasto público no Brasil, entre 1991 e 1997, incluindo não só as leis orçamentárias anuais, mas também as leis de diretrizes orçamentárias e os planos plurianuais, Gomes (1999) mostrou a existência de enorme distância entre as regras do atual aparato constitucional e a realidade efetiva do jogo político no orçamento. Na prática, diz ele, os instrumentos de planejamento não apresentam o ordenamento que fundamentou sua criação. Na etapa de elaboração do plano plurianual não se tem alcançado acordo político sobre prioridades governamentais no médio prazo e em consonância com a política fiscal. Por esta razão a lei de diretrizes orçamentárias, cuja principal função é estabelecer conexão entre as partes do orçamento, tem sido sub-utilizada, deixando de oferecer ao Congresso a possibilidade de antecipar-se no processo orçamentário. Esvazia-se, assim, sua função de *locus* de discussão e escolha das prioridades e de sua adequação aos parâmetros da política fiscal. A generalidade do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias revela a ausência de planejamento orçamentário efetivo, tornando-se apenas instrumentos

internos, incluindo auditorias para assegurar a integridade das informações contidas nos relatórios orçamentários e a declaração de responsabilidade do ministro das Finanças e funcionários graduados responsáveis; 7) Além da auditoria de órgão superior especializado, deve-se dar ao poder legislativo a oportunidade e os recursos de examinar efetivamente qualquer relatório fiscal; 8) finalmente, o

de “intenções governamentais”. O pouco interesse dos parlamentares na apreciação do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, indicado pelo baixo número de emendas apresentadas nessa etapa, é revelador do esvaziamento destas funções.

Assim, a disputa em torno da alocação do gasto público se transfere, de fato, para a elaboração da lei anual. Como esta lei também não apresenta consistência entre o gasto programado e as restrições fiscais, as decisões mais importantes são transferidas para a fase de execução do orçamento que, na verdade, acabam modificando o resultado final do acordo alocativo. (Gomes,1999).

Em outras palavras, na fase de execução do Orçamento, o poder Executivo utiliza-se de vários procedimentos para continuar comandando, de fato, o processo orçamentário. Se a inflação foi durante muitos anos usada como instrumento para equilibrar gastos com a disponibilidade de caixa, no período de baixas taxas de inflação, outros mecanismos são também acionados pelos centros de decisão no Executivo para conciliar gastos e receitas e para preservar suas próprias prioridades. Esses mecanismos são: a superestimação de receita, o estabelecimento do cronograma de liberação das verbas, o atraso na liberação das dotações e a reprogramação das ações, via créditos adicionais. Há ainda dois outros recursos de poder utilizados pelo Executivo para controlar o orçamento: o primeiro refere-se à flexibilidade que lhe é conferida de propor mudanças no projeto de Lei Orçamentária Anual, através do encaminhamento de “Mensagens Modificativas”, enquanto não for iniciada a votação do Parecer Preliminar no plenário da Comissão Mista; o segundo refere-se ao poder de veto do Presidente, alegando inconstitucionalidade (em parte ou no todo) do projeto ou afastamento do interesse público⁹. De forma que, conclui Gomes, é possível questionar o sistema de planejamento e a própria Lei Orçamentária de 1988, enquanto mecanismos de orientação e controle das ações governamentais.

Mais recentemente, observa-se a emergência de novas práticas que apontam para maior transparência e accountability no processo orçamentário. O PPA para 2000/2003

Ministério das Finanças deve promover ativamente a compreensão do processo orçamentário pelos cidadãos e organizações da sociedade civil.

inovou nos procedimentos de planejamento, na medida em que ao invés de ser apresentado em torno de objetivos a serem atingidos, o plano foi organizado a partir de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, reunindo programas de cada área específica (educação, saúde, etc.) e relacionados com o orçamento anual, permitindo não só o aperfeiçoamento do planejamento, mas igualmente o monitoramento do gasto público em cada um deles (SPECK, 2002:173). Por sua vez, o PPA de 2004 a 2007 está sendo elaborado levando-se em conta a consulta à sociedade civil, através de relatórios de mais de duas mil organizações da sociedade civil, produzidos sob a coordenação do Secretário Geral da Presidência da República, e ainda à consulta ao Ministério Público e a autoridades ambientais para os projetos de infra-estrutura, antecipando assim futuras ações judiciais por problemas ambientais (O ESTADO de SAO PAULO, 15/8/2003:B5).

Todavia, mesmo que com a Constituição democrática de 1988 o legislativo tenha recuperado muitas prerrogativas, sua capacidade de tomar decisões no processo orçamentário e impô-las ao executivo está sujeita a negociações. Também sua capacidade de controle da burocracia via orçamento é praticamente nula. Como o orçamento tem caráter apenas autorizativo e não impõe obrigatoriedade de executar as verbas aprovadas pelo legislativo, cabe ao executivo tomar decisões sobre o momento de liberação das verbas e inclusive o percentual a ser executado, o qual pode não atingir necessariamente o limite total autorizado pelo Congresso. Todos estes elementos dificultam a responsabilização dos governantes pelas decisões tomadas no processo orçamentário brasileiro.

Com relação ao processo de prestação de contas pela Presidência da República, há indicações que o Congresso brasileiro não lhe tem atribuído a devida importância política, como instrumento efetivo de fiscalização do executivo. Sem objetivos claros, as contas dos presidentes da república passam anos sem julgamento pelo Congresso, algumas sendo avaliadas somente depois de oito ou dez anos, outras simplesmente arquivadas, não recebendo avaliação alguma. Além disso, desde que o processo de prestação de contas passou a ser efetuado no Brasil, em 1934, independentemente do

⁹ Tal prerrogativa tem sido usada com grande frequência pelo governo Fernando Henrique Cardoso para retirar aumentos indevidos de receitas e cancelar dotações direcionadas para interesse específicos e basicamente localizados em redutos eleitorais de parlamentares (GOMES, 1999:117).

regime vigente, democrático ou ditatorial, todos os pareceres relativos às contas do presidente de república emitidos pelos tribunais de contas foram positivos (SPECK, 2000:61-63). A uniformidade destes pareceres para doze diferentes governantes, ao longo de mais de cinquenta anos, certamente permite questionar a eficácia deste instrumento de *accountability*.

3. Tribunais de contas

Outro instrumento fundamental de *accountability* na área das finanças públicas é representado pelos tribunais de contas. Praticamente todos os países dispõem hoje de órgãos de controle financeiro-patrimonial do Estado. Do ponto de vista histórico, eles se difundiram principalmente a partir do século XVIII, com duas orientações básicas. A primeira é de caráter administrativo, visando eficiência no controle dos recursos públicos para evitar desperdícios ou desvios. Esta orientação fez com que tais órgãos fossem localizados institucionalmente no poder executivo. A segunda orientação que dá origem a estes órgãos pode ser encontrada nos princípios liberais de limitação do poder executivo. Nesta vertente, privilegiam-se suas funções fiscalizatórias, subordinando-os ao poder legislativo (SPECK, 2000).

No Brasil, desde a era republicana, o tribunal de contas tem *status* constitucional. Inicialmente era órgão independente, ou intermediário entre os poderes. Com a Constituição de 1946, passa a ser órgão auxiliar do poder legislativo, no exercício de suas funções de fiscalização do executivo, o que foi reiterado na Constituição de 1988. O objetivo principal desta instituição é realizar o controle financeiro e patrimonial do governo, em todos os níveis da federação, tendo como principais funções: fiscalizar a execução financeira, conforme as leis orçamentárias, liquidar as contas das administrações e assessorar o Congresso no julgamento das contas do governo. Há, assim, além do Tribunal de Contas da União (TCU), os tribunais estaduais que também apreciam as contas dos governos municipais e ainda, em caráter excepcional, o Tribunal de Contas da cidade de São Paulo e do Rio de Janeiro.

A Constituição de 1998, além de eliminar os traços autoritários, herdados da ditadura militar, que cerceavam as ações do Tribunal de Contas da União, aumentou as

atribuições do tribunal de contas e incluiu novos critérios de controle. Assim, de um lado, a nova carta retirou, por exemplo, o poder do Presidente da República em cancelar vetos do tribunal, garantindo sua independência; e, de outro, aumentou suas atribuições, concedendo-lhe poder de punição de irregularidades, estendendo suas atividades investigativas e ainda concedendo-lhe atribuições preventivas, como o poder de afastar administradores de seus cargos, de seqüestrar bens, de definir responsabilidade sobre irregularidades, etc. Além disso, estendeu os critérios de controle, ultrapassando o âmbito estritamente financeiro e contábil, para incorporar também os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade da avaliação, ou seja, avaliação segundo critérios de custos e benefícios econômicos (SPECK, 2002: 77 e 240). Mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em maio de 2000, ampliou ainda mais as atividades dos tribunais de contas que passaram também a fiscalizar o cumprimento das metas fiscais e os limites de gastos com pessoal nos três níveis de governo.

Outro conjunto de mudanças trazidas pela constituição democrática refere-se ao processo de nomeação dos membros dos tribunais de contas. Até 1988, e durante todo o período de vida republicana no Brasil, os membros do Tribunal de Contas da União sempre foram escolhidos pelo presidente da república, mediante a aprovação do Senado ou pelo conselho federal, durante o período autoritário regido pela constituição de 1937. A carta democrática de 1988 produziu modificação importante neste processo: além de manter a vitaliciedade dos membros e o caráter de decisões colegiadas, garantindo a independência dos membros e desvinculando o corpo diretivo da competição política, como ocorre em muitos outros países, ela reduziu os poderes do executivo e ampliou as prerrogativas do legislativo. Assim, o presidente da república só escolhe três dos nove membros do TCU, sendo que na lista tríplice que ele envie para confirmação pelo Congresso Nacional, dois nomes devem ser necessariamente de profissionais do tribunal de contas. Procurou-se, através destas regras, estimular, pelo menos em parte, a presença de membros com alguma qualificação técnica. Todavia, em relação aos outros seis membros indicados pelo Congresso Nacional, não existe tal exigência. A idéia subjacente à prática de nomeação dos membros do TCU, compartilhada pelo executivo e legislativo, seria, em princípio, evitar os critérios de conveniência política ou

politização excessiva do órgão. Mas há indicações que esta transferência de poder não deixou marcas profundas, já que o executivo tem forte influência nas decisões do legislativo (SPECK,2000: 196; SPECK, 2002:238).

Na verdade, a despeito das mudanças constitucionais trazidas pela carta de 1988 e da ampliação do âmbito de atuação dos tribunais de contas, a efetividade destes órgãos como instrumento de *accountability* tem sido bastante questionada. Esta pouca efetividade ou sua reduzida capacidade de exercer as atribuições de órgão auxiliar do legislativo na fiscalização do executivo pode ser explicada por vários fatores. Eles se relacionam não só ao formato institucional do órgão, às regras que estabelecem o âmbito de sua ação e o provimento de seus membros, mas sobretudo à natureza das relações entre executivo e legislativo no sistema político brasileiro. O papel preponderante do executivo no processo orçamentário, e seu poder decisivo na liberação das verbas, acaba gerando laços de dependência do legislativo e portanto pouca capacidade de exercício efetivo de seu poder de fiscalização do executivo.

Também os critérios de provimento dos membros dos tribunais de contas, que restringem as exigências de competência técnica a apenas dois de seus nove membros, na maioria dos casos, resultam em nomeações de ex-políticos ou de apadrinhados de políticos e, com isso, comprometem a eficiência no desempenho dos tribunais. Também a vitaliciedade destes cargos não significa garantia de dedicação, eficiência e moralidade pública por parte dos nomeados, pois acaba funcionando como aposentadoria para políticos. (SPECK, 2002:238 e 246)¹⁰.

Indicadores podem ser trazidos aqui para mostrar a pouca efetividade da ação dos tribunais de contas como mecanismo institucional de *accountability*. O estudo já citado de SPECK sobre o TCU traz algumas informações interessantes. Como indicado anteriormente, os relatórios relativos à prestação de contas do governo emitidos por aquele órgão, provendo fundamentação para o legislativo exercer sua função de

¹⁰ As críticas frequentes que aparecem na mídia, relativas à forma de organização e funcionamento dos tribunais de contas, tais como a predominância de critérios políticos no provimento de seus membros, as práticas de nepotismo de seus ministros no preenchimento das vagas da instituição, a ausência de controle externo, etc.

fiscalizatória, têm sido sistematicamente aprovados desde a sua introdução na carta constitucional de 1934, o que pode indicar sua pouca efetividade como instrumento de controle.

4. As Comissões Parlamentares de Inquérito(CPIs)

As comissões parlamentares de inquérito (CPIs) assumiram várias funções na história democrática mais recente do Brasil, entre as quais, mesmo que de modo indireto, a accountability dos governantes em termos de finanças públicas.

À semelhança do que ocorre em outras democracias presidencialistas, as CPIs constituem instrumento institucional de que dispõe o legislativo brasileiro para exercer suas funções de fiscalização não rotineira do executivo e de outros organismos estatais. Elas são colegiados temporários compostos por membros individuais do Congresso com o objetivo de investigar denúncias ou suspeitas de comportamento irregular do ponto de vista administrativo ou ético. As CPIs podem ser formadas em qualquer das duas Casas legislativas, ou por ambas em conjunto. Para sua formação exige-se o apoio de pelo menos um terço dos membros da Casa em que foi iniciada, havendo limites a estas atividades de investigação para evitar possível paralisia da função legislativa do parlamento. A Constituição de 1988 deu poderes à essas comissões equivalente ao das autoridades judiciárias e determinou que seus relatórios sejam encaminhados ao Ministério Público para julgamento de responsabilidade civil ou penal dos envolvidos.

A formação de uma CPI não implica que as investigações sejam concluídas. Frequentemente, seus objetivos podem não ser a realização de um inquérito, mas outros fins políticos, como por exemplo, servir de moeda para troca política. Basta sua aprovação para que os resultados desejados sejam alcançados. Assim, como já foi mostrado, desde 1946, quando tivemos o primeiro experimento democrático no Brasil, 392 CPIs foram propostas, sendo que 89 delas não foram instaladas, ou seja, quase um quarto. Deste total de CPIs não instaladas, a grande maioria (70%) dos casos ocorreu no período pós-88 (FIGUEIREDO, 2001: 696).

podem ser entendidas também como reação da opinião pública frente ao baixo desempenho ou efetividade

Assim, o sucesso de uma CPI não deve ser avaliado apenas pelas conclusões contidas em seu relatório final ou pela punição dos infratores, mas também pelos efeitos institucionais e políticos que podem dela decorrer em momentos posteriores. Assim, podemos citar dois casos exemplares de CPIs que acabaram funcionando indiretamente como instrumento de accountability dos governantes na área das finanças públicas: a CPI do títulos precatórios, instalada no Senado em 1996, e a CPI do Orçamento, reveladora do fenômeno dos “anões do orçamento”.

Além da punição política (com a cassação de mandato) e de responsabilização criminal de vários parlamentares envolvidos, a CPI do “anões do orçamento” permitiu um importante aperfeiçoamento institucional no processo de proposição de emendas na lei orçamentária. Diferentemente do período anterior àquela CPI, em que os congressistas chegavam a apresentar dezenas de milhares de emendas, hoje este processo está mais disciplinado, havendo limites para as emendas individuais, além da possibilidade apresentação de emendas coletivas, de bancadas partidárias e regionais. O que certamente melhorou a qualidade da disputa política em torno do orçamento e permitiu maior accountability dos eleitores sobre seus representantes.

No caso da CPI dos títulos precatórios, embora ela não levado, até o momento, à punição dos envolvidos na emissão irregular de títulos públicos, ela resultou na produção de regras cada vez mais restritivas para o controle do endividamento público no país. Assim em setembro de 1997, foi sancionada a lei n.9496/97 que estabeleceu critérios rígidos para que a União refinanciasse a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal. Em julho de 1998, o Senado baixou a Resolução n. 78/98, ainda mais rigorosa, que se tornou um marco de referência para as demais resoluções relativas à matéria de limites ao endividamento público. Entre as modificações mais importantes trazidas pela Resolução 78/98 cabe destacar: o Banco Central não mais encaminhará ao Senado pedido de autorização de endividamento do governo que possua resultado primário negativo; nenhuma governo poderá receber autorização para endividamento se ofereceu isenções fiscais.

destes órgãos.

Também foram proibidas as operações ARO (Antecipação da Receita Tributária) no último ano de mandato e a emissão de novos títulos públicos pelos governos que refinanciaram suas dívidas, além de outras medidas visando maior transparência nas operações de crédito. Várias destas normas produzidas pelo Senado, especialmente a partir daquela CPI, serviram de base para a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, tida como marco no ajuste fiscal e no controle dos gastos públicos no país. Em outras palavras, pode-se dizer que aquela comissão de inquérito representou um marco importante no processo de constituição de uma nova cultura fiscal no país que se revela não só em novas leis, mas inclusive em um clima de intolerância por parte da opinião pública com relação a governantes irresponsáveis (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002). Configurou-se assim, de forma indireta e, ao longo do tempo, a responsabilização fiscal dos governantes através da CPI.

V. Considerações Finais

Estudos empíricos sobre a accountability no terreno econômico e nas finanças públicas ainda não ganharam a dimensão necessária. Do ponto de vista normativo, qualquer esforço neste sentido deve levar em conta que todos os sistemas políticos apresentam deficiências no funcionamento de seus mecanismos de accountability. Eles são sempre imperfeitos. Isso não invalida, porém, o sistema democrático, mas procura estimular a necessidade de seu aperfeiçoamento e inovação institucional.

Assim, considerando tais limites ou deficiências dos sistemas de responsabilização dos governantes em qualquer ordem democrática, a problemática da accountability deve ser pensada mais com uma idéia reguladora, como um valor (ou meta-valor) que deve guiar os governos democráticos: a prestação de contas dos governantes aos governados.

A análise aqui efetuada, relativa à área de finanças públicas, não poderia deixar de caminhar na mesma direção, indicando suas deficiências em diferentes países e no Brasil em particular. Segundo alguns analistas, o sistema presidencialista brasileiro acaba enfraquecendo os mecanismos de accountability horizontal (*checks and balances*), via orçamento, tribunais de contas, CPIs, etc, uma vez que precisa reforçar

os poderes constitucionais do presidente para compensar seus fracos poderes partidários (MAINWARING, 1999; FIGUEIREDO, 2001).

Todavia, diferentemente da literatura que realça as deficiências no sistema de accountability, relacionadas à concentração de poder constitucional nas mãos do executivo e seu conseqüente enfraquecimento do poder fiscalizatório do legislativo, nossa argumentação caminha em outra direção. Mesmo reconhecendo limites, é preciso sublinhar avanços na responsabilização dos governantes nos anos mais recentes, especialmente na área de responsabilidade fiscal, na criação de mecanismos de maior transparência do orçamentário, etc.. Estes avanços ocorreram, é bom frisar, pela dinâmica democrática de negociação entre os atores políticos relevantes e não pela subordinação de um poder ao outro.

Considerar que a democracia presidencialista brasileira funciona pela negociação, mais do que pela concentração de poderes, implica reavaliar o próprio funcionamento dos mecanismos de responsabilização. Estes operam de forma estendida, não apenas no tempo (no período e durante o mandato), mas igualmente pela incorporando de uma pluralidade de atores e mecanismos variados, tais como por exemplo, o auto-constrangimento do executivo, restringindo-se muitas vezes, no encaminhamento de determinados projetos que, através de sondagens ou negociações prévias, avalia-se não ter possibilidades de aprovação pelos demais atores políticos com poder de veto. O processo de responsabilização será mais efetivo se funcionar de forma multidimensional, envolvendo ao mesmo tempo e de forma complementar os mecanismos de controle vertical com os mecanismos de controle horizontal¹¹.

Também a própria discussão teórica da problemática de accountability começa a se aperfeiçoar no contexto das discussões de reforma do Estado. A distinção entre antigos e novos sistemas de responsabilização dos governantes é um exemplo disso. Enquanto os primeiros priorizavam apenas a confiança pública na *probidade* dos governos, os novos são desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública no

¹¹ O impeachment do presidente Collor foi caso exemplar deste funcionamento bem sucedido, na medida em que envolveu ao mesmo tempo mecanismos de accountability vertical, tais como denúncias na mídia, mobilização popular e de accountability horizontal, o controle e punição efetiva por parte do legislativo.

desempenho governamental(BEHN, 1998: 39). Em outras palavras, começa-se a cobrar dos governantes não apenas probidade administrativa, mas igualmente eficiência da gestão das políticas públicas.

Por fim, cabe indicar que os mecanismos de accountability funcionam não apenas como instrumento de recompensa ou de punição dos governantes pelo bom ou mau desempenho, mas são igualmente fundamentais para a própria legitimação dos governos democráticos.

Bibliografia:

ABERBACH, J. PUTNAM, R. & ROCKMAN. B.(1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Boston: Harvard University Press

ABERBACH, J. (1990). *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight*. The Brookings Institutions. Washington. D.C.

ALESINA, A., Roubini, N. e Cohen, G. (1997), *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge University Press

BELLUZZO, L.G. (1993).”Economia, Estado e Democracia”. In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política. n. 28/29

BEHN, R (1998).”O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática” In: *Revista do Serviço Público*, n. 4, out-dez.

BOBBIO, N. (1992). *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. Editora Paz e Terra, Rio

BRESSER PEREIRA, L. C.& Spink, P.(1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Fundação Getulio Vargas Editora.

BUCHANAN, ROWLEY e TOLLISON (1987). “Government by red ink” In: *Deficit*. Basil Blackwell.

CLAD(2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD/BID. Eudeba. Buenos Aires.

DAHL, R. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy versus Control*. Yale University Pres

DAHL, R. (1997) *Poliarquia*. EDUSP. São Paulo

FIGUEIREDO, A. (2001). *Instituições e Política no Controle do Executivo*. In: Dados. Revista de Ciências Sociais. volume 44

FLEISCHER, D. (2000). “Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais”. In *Os Custos da Corrupção*. Fundação K. Adenauer. São Paulo

GOMES, J. M. (1999). *A Definição do Gasto Público: Aspectos Institucionais e a Disputa Política*. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da EAESP, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty- Six Democracies*. Yale University Press.

LINDBLOM, C. & WOODHOUSE, E. (1993) *The Policy Making Process*. Prentice Hall.

KUTTNER, R. (1998). *Everything For Sale.. The virtues and Limits of Markets*. Alfred A. Knoff. New York

MILLIBAND, R. (1972). *O Estado na Sociedade Capitalista*. Ed. Zahar. Rio

NASSMACHER, K.(2000) “O Financiamento de partidos na Alemanha posto a prova” In: *Os Custos da Corrupção*. Fundação K. Adenauer. São Paulo

OCDE (2002). *Transparência e Responsabilização no Setor Público*. Coleção Gestão Pública

Brasília.

OFFE, C. (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Tempo Brasileiro.

SCHICK, A. (1993), “Governments versus budget deficits”, in Weaver, K. e Rockman, B., *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D. C., The Brookings Institution

SCHUMPETER, T.(1971). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Aguillar, Madrid

SCHNEIDER, B. R. & DONER,R. (2000). “The New Institutional Economics, Business Associations, and Development”, In: *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 20, n. 3, July- September.

SPECK, B.(2000). *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo

SPECK, B. (org.) (2002). *Caminhos da Transparência*. Editora da UNICAMP

SKIDESLKY, R. (1977). “The political meaning of the keynesian revolution”. In: SKEDSLKY, R. (ed.). *The End of Keynesian Era*. Mcmillan, London.

STARK, D. E BRUSTZ (1998), 1. "Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo", *Revista Brasileira de C. Sociais*, vol 13, n.36, fevereiro, pp.13-39

PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Relume Dumará.

PRZEWORSKI, STOKES & MANIN (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press

WILDAVSKY, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

WEBER, M. (1964). *Ciência e Política: Duas Vocações*. Ed. Cultrix

Reformas e ajuste fiscal : uma revisão da bibliografia para a OCDE, América Latina e Leste Europeu

Flavio Estévez Calife

Introdução

A preocupação com o equilíbrio fiscal sempre esteve presente na discussão econômica desde os pensadores clássicos. Foi preocupação inclusive de economistas menos conservadores como Keynes.

Mais recentemente, o interesse pela questão foi renovado diante das mudanças na política fiscal nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Na Comunidade Européia, o crescimento da dívida pública em diversos países durante a década de 80 e início dos anos 90 suscitou temores sobre os possíveis efeitos desse fenômeno no processo de unificação monetária. Nos Estados Unidos, reformas na legislação foram elaboradas para reverter a tendência de expansão da dívida pública, incluindo duas propostas fracassadas de emenda constitucional para impor limites legais ao endividamento público (SCHICK,1993). Nos países em desenvolvimento, a sustentabilidade da política fiscal é atualmente entendida com um pré-requisito dos programas de estabilização e retomada do crescimento.

No Brasil, a importância da política fiscal para a estabilidade macroeconômica foi reconhecida no Programa de Estabilidade Fiscal, em outubro de 1998, cujas metas foram posteriormente incorporadas no acordo de assistência financeira com o FMI. Para GIAMBIGI & RIGOLON (2000:426), o reconhecimento de que a fragilidade fiscal reduzia

a credibilidade da política econômica e concorria para a rápida perda de reservas internacionais levou o governo a anunciar o Programa.

A disciplina fiscal transformou-se no maior problema macroeconômico enfrentado pelos países industrializados e pelos países em desenvolvimento, e a redução do déficit tem dominado o debate da política econômica nos últimos anos. Os EUA, depois de experimentarem grandes déficits em meados dos anos 1980, e depois de alcançar um orçamento equilibrado na era Clinton, voltaram a apresentar enormes déficits fiscais. Na América Latina, vários países mostraram uma notável melhora em seus equilíbrios orçamentários desde a década de 1980, mais os ajustes ainda estão em curso. Na Europa a inflação está estável e baixa, e os países da União Européia preencheram os requisitos de índices inflacionários, todavia atingir as metas fiscais têm sido uma tarefa mais difícil.

Os países em desenvolvimento passaram por várias décadas de políticas destinadas a encorajar a industrialização via substituição de importações, altas barreiras tarifárias e importações restritivas aos produtos que competissem com a produção doméstica. Com taxas de juros domésticas em níveis mais baixos que a inflação e com a alocação de crédito para atividades que produziam bens que competissem com os importados, os orçamentos dos governos freqüentemente apresentavam déficits, com conseqüentes pressões inflacionárias sobre a economia.

Nos anos 1980, o crescimento econômico nos países em desenvolvimento diminuiu abruptamente ou simplesmente cessou. Para BATES & KRUEGER (1993), embora a reação inicial fosse a de culpar condições externas adversas pelo fraco desempenho econômico, ficou logo evidente que a fraqueza das políticas dos países contribuíram significativamente para as dificuldades. Alguns países conseguiram rapidamente retomar o crescimento econômico enquanto outros experimentaram uma contínua estagnação e até declínios na renda per capita real.

No esforço de retomar o crescimento, os governos anunciaram e implementaram programas de reformas políticas e econômicas. Em alguns momentos as reformas começaram com grandes mudanças em relação a políticas passadas, em outros começaram timidamente. Alguns programas foram introduzidos de forma rápida, outros foram mais

graduais. Alguns foram mantidos e outros abandonados. Alguns foram logo bem sucedidos no que se refere à evolução dos agregados econômicos, outros demoraram muito tempo para que os benefícios esperados fossem percebidos, ou mesmo não foram percebidos.¹

As reformas fiscais são parte desse processo de reformas e se enquadram principalmente nas reformas de segunda geração. As reformas da primeira geração, que percorreram a década de 1980 e 1990, tinham como objetivos principais a liberalização das importações, a liberalização financeira, a abertura da conta de capital e as privatizações, com o objetivo de reduzir a participação direta do Estado na economia. As reformas da segunda geração, por sua vez, passam a enfatizar o papel das instituições para se alcançar mudanças na economia e nas ações do governo. O objetivo deste trabalho é fazer um levantamento das discussões que nortearam a literatura sobre as reformas fiscais, em especial a partir da década de 1990, quando se inicia a segunda geração dessas reformas.

As políticas de ajuste fiscal e os programas de reformas econômicas pelos quais os países passaram nas últimas décadas têm suscitado o interesse de autores ligados à áreas da economia, administração pública e da ciência política.

Para CAMPOS e PRADHAN (1999), os macroeconomistas têm focado suas preocupações no controle do gasto e dos déficits agregados. Os experts em administração pública têm trabalhado predominantemente com temas direcionados a incrementar a eficiência do setor público. E os economistas da área fiscal têm se concentrado em aspectos da eficiência alocativa.

Para BATES e KRUEGER (1993), os economistas analisaram as reformas e seus resultados indagando como estes afetaram a estrutura econômica e o crescimento. Os cientistas políticos prestaram mais atenção aos esforços políticos da reforma, e frequentemente houve uma dissonância entre essas análises. De um lado, os cientistas políticos consideraram os recursos da oposição contra as reformas e as dificuldades políticas que a reforma da política econômica criou, enquanto os economistas ignoraram as variáveis políticas e foram ingênuos em relação ao que era possível politicamente. Os

¹ STALLINGS & PERES (2002) discutem os impactos das reformas econômicas sobre o crescimento, o

cientistas políticos focaram a maior parte de suas análises na identificação dos pré-requisitos políticos para o sucesso das reformas. Por outro lado, os economistas enfatizaram a fraqueza das políticas existentes, lamentaram a natureza parcial dos esforços de reforma e envolveram em mistério o porquê políticas que claramente apresentavam resultados econômicos inferiores eram adotadas. Resumidamente, o que era boa política não parecia ser boa economia e o que era boa economia não parecia boa política.

A despeito destas diferenças, as revistas de economia, administração pública e ciência política têm abordado com frequência as reformas fiscais ocorridas nos países da OCDE, e tentado aplicar alguns conceitos aos países em desenvolvimento. Assim, é muito comum encontrarmos trabalhos que partem da análise de países que tiveram sucesso nas reformas na área fiscal e procuram analisar as possibilidades da implementação dessas reformas em outros países.

O presente texto está dividido em quatro partes: (i) na primeira é feito um balanço inicial da literatura referente aos ajustes fiscais, focando principalmente o papel das instituições orçamentárias em países da OCDE, (ii) na segunda parte apresentamos estudos equivalentes realizados em países da América Latina; (iii) num terceiro momento são apresentados os aspectos mais discutidos nos países do Leste Europeu e na (iv) quarta parte desenvolvemos uma breve apresentação sobre a importância da Nova Zelândia no processo das reformas fiscais, já que este país tornou-se caso especial de sucesso amplamente citado na literatura como padrão a ser seguido por outros países.

I. O papel das instituições orçamentárias na OCDE

A partir da década de 1990, as instituições passam a ser analisadas como parte fundamental do processo de reformas, adquirindo papel relevante não só no incremento da transparência das decisões do governo, mas também como forma de se alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento. No que se refere às questões fiscais, o papel das instituições orçamentárias nos resultados da política fiscal tem sido um sujeito ativo da pesquisa teórica e empírica a partir da década de 1990. Uma série substancial da

emprego e a equidade na América Latina.

literatura se preocupa em modelar a interação entre as regras fiscais e os resultados fiscais e tenta compreender os efeitos econômicos das instituições fiscais. Novos modelos teóricos tentam explicar o nascimento e a persistência dos déficits orçamentários; e estudos de caso tentam examinar os efeitos das regras orçamentárias sobre o comportamento dos *policy makers* e dos outros atores envolvidos no processo da política fiscal.

De acordo com a definição de ALESINA & PEROTTI (1996), adotada também por outros autores, as instituições orçamentárias são o conjunto de regras, procedimentos e práticas de acordo com as quais os orçamentos são elaborados, aprovados e implementados. As instituições orçamentárias alteram as regras do jogo em que atuam os agentes, seja impondo restrições a todo o processo orçamentário, ou distribuindo o poder e as responsabilidades entre os diferentes agentes, afetando os resultados fiscais em uma ou outra direção.

Na década de 1990, a preocupação com as instituições fiscais e seus impactos sobre a performance fiscal delineou os estudos de vários autores. No volume organizado por POTERBA e von HAGEN (1999) alguns trabalhos merecem destaque. CAMPOS e PRADHAN examinam como os arranjos institucionais (regras, normas e procedimentos) regulando o processo orçamentário afetam os incentivos para se regular a alocação e o uso de recursos. Usando os instrumentos da nova economia institucional os autores identificam os problemas-chave que sustentam qualquer sistema de gerenciamento de gasto público. Constróem um conjunto de arranjos institucionais genéricos cada qual podendo potencialmente dirigir-se a um ou mais problemas e conectá-los com mecanismos que realcem a accountability.

Os arranjos e os mecanismos são classificados de acordo com seu impacto relativo em três níveis ou categorias de resultados do gasto: o nível agregado de gastos e o déficit; a composição dos gastos, e a eficiência técnica no uso dos recursos orçados.

Neste trabalho, os autores pretendem desenvolver uma metodologia que avalie a qualidade do sistema de gerenciamento do gasto público.

O trabalho de STEIN, TALVI e GRISANTI (1999), publicado no mesmo volume, também merece destaque. Aqui, os autores exploram os vínculos entre os arranjos institucionais e a performance fiscal na América Latina. Os detalhes deste estudo serão discutidos mais adiante.

O que vale destacar, é que em seu conjunto, os trabalhos deste volume, juntamente com outros trabalhos, mostram importantes conclusões sobre as relações entre as instituições fiscais e a política fiscal. Em primeiro lugar, a centralização do processo orçamentário conduz o processo a menores déficits. Em segundo, altos níveis de transparência são associados a menores déficits orçamentários. Orçamentos transparentes são definidos como orçamentos facilmente disponíveis para o público e para os participantes do processo de *policymaking* e apresentam informações consolidadas. Outra conclusão fundamental é que as instituições fiscais têm efeitos importantes sobre os resultados da política fiscal. Alguns desses trabalhos serão discutidos a seguir.

ALESINA & PEROTTI (1997) publicaram uma série de trabalhos que buscam relacionar a performance fiscal com o incremento das instituições. Para eles, o resultado crítico da política econômica para muitos países da OCDE, países em desenvolvimento e países em transição correntemente é a consolidação fiscal e a manutenção de equilíbrios fiscais de longo prazo.

Duas questões se abrem: a) os procedimentos orçamentários importam para a determinação do equilíbrio e da composição orçamentária? b) existem reformas institucionais que possam ser recomendadas a outros países?

Os autores respondem sim à primeira pergunta, os procedimentos orçamentários realmente importam.

Em relação a segunda pergunta os autores sugerem que as duas áreas críticas de reforma fiscal são: em primeiro lugar, mais transparência; em segundo lugar, um fortalecimento dos papéis do executivo vis-a-vis a legislatura, e do ministério da fazenda vis-a-vis o executivo, com o objetivo de atingir uma abordagem mais centralizada e *top-bottom* (de cima para baixo) para o processo orçamentário.

As instituições orçamentárias são definidas como as regras pelas quais os orçamentos são projetados, aprovados e implementados. Três tipos de regras orçamentárias são consideradas: i) metas numéricas no orçamento, tais como uma lei de orçamento-equilibrado, ii) regras de procedimento que regulam a preparação e a aprovação legislativa do orçamento, iii) regras que dizem respeito à transparência do processo orçamentário.

As metas numéricas referem-se exclusivamente às variáveis qualitativas, e quando respeitadas, podem eliminar uma série de problemas, como por exemplo, evitar o endividamento estratégico, limitar as transferências entre as gerações e o ciclo eleitoral e podem resolver o problema dos recursos compartilhados. Para ALESINA “o problema é saber se as regras serão mesmo cumpridas e não incentivem a “contabilidade criativa””.(p. 36)

As regras de procedimento afetam a interação entre os distintos agentes que participam do processo orçamentário, e podem ser hierárquicas ou colegiadas. Os procedimentos hierárquicos são aqueles que limitam o papel do legislativo em expandir o tamanho do orçamento e atribuem um forte papel a um único indivíduo (normalmente o Ministério da Fazenda) nas negociações dentro do governo, limitando as prerrogativas dos ministérios mais gastadores.

Do outro lado, procedimentos colegiados fornecem um maior equilíbrio de poder entre todos os agentes envolvidos no processo orçamentário. As instituições orçamentárias nesta análise são exógenas ou pré-determinadas, e são usadas como variáveis explicativas para os resultados fiscais.

As instituições orçamentárias hierárquicas enfatizam abordagens de cima para baixo (*top-bottom*), atribuem um papel de liderança ao executivo vis-a-vis o legislativo, limitam severamente as prerrogativas do legislativo de modificar o orçamento e enfatizam o poder da maioria. As instituições orçamentárias colegiadas, pelo contrário, enfatizam as regras democráticas a cada etapa do processo orçamentário, tais como as prerrogativas dos ministérios e do legislativos vis-a-vis o executivo, e os direitos da oposição minoritária no legislativo.

Uma regra hierárquica na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária, por exemplo, pode determinar que os ministros recebam limites orçamentários que devem ser respeitados, enquanto na regra colegiada cada ministro tem a função de elaborar seu próprio orçamento.

As regras que afetam a transparência do orçamento referem-se ao controle de gastos extra-orçamentários (*off-budget*), ao uso estratégico de estimativas macroeconômicas para a elaboração do orçamento, ao tratamento dos passivos contingentes e à restrições à “contabilidade criativa”.

O estudo traz como conclusão que as instituições orçamentárias hierárquicas promovem a disciplina fiscal, portanto os déficits orçamentários devem ser menores em países com menos procedimentos orçamentários colegiados. Ou seja, a centralização do processo orçamentário conduz o processo a menores déficits.

Além das regras orçamentárias, os tipos de ajuste fiscal implementados também podem ter impacto sobre os resultados fiscais, determinando o sucesso ou fracasso do ajuste. O trabalho de ALESINA & PEROTTI (1997) discute a contribuição da composição do ajuste fiscal para a sustentabilidade do ajuste e as conseqüências macroeconômicas dessa composição em países da OCDE no período de 1964 a 1990. Os autores identificam dois tipos de ajuste: tipo 1 e tipo 2. Os ajustes do tipo 1 baseiam-se principalmente em cortes nos gastos, particularmente cortes em programas de transferência e cortes nos salários do governo. Uma importância menor é dada aos aumentos de impostos.

Os ajustes do tipo 2 dependem primordialmente de aumento de impostos, com uma contribuição menor de cortes nos gastos, primordialmente na forma de cortes no investimento público. O trabalho mostra que os ajustes do tipo 1 são mais permanentes e são expansionistas enquanto os ajustes do tipo 2 não conduzem a uma consolidação orçamentária de longa duração, além de serem contractionistas. Esta constatação é atribuída tanto aos efeitos da credibilidade quanto aos efeitos superiores do lado da oferta (*supply-side effects*) do ajuste tipo 1.

Nos ajustes de sucesso, 2/3 da redução do déficit vieram do corte de gastos, enquanto em ajustes sem sucesso, apenas 1/4 veio deste corte.

Em ajustes de sucesso, mais da metade dos cortes nos gastos derivam de cortes nos salários do governo e nas transferências, enquanto nos ajustes sem sucesso esses dois componentes são virtualmente intocados. Assim, em ajustes sem sucesso, os cortes de gastos caem primeiramente sobre o investimento público.

Do lado da receita, os ajustes de sucesso não aumentaram os impostos sobre o trabalho (famílias e seguridade social), mas sobre os negócios. Os ajustes sem sucesso aumentaram pesadamente os impostos sobre o trabalho.

ROCHA & PICCHETTI (2003), aplicaram esta metodologia ao Brasil, utilizando dados do Orçamento Federal de 1994 e 1995. Os autores afirmam que embora a variação nos orçamentos e o aumento da dívida do governo tenham preocupado os economistas brasileiros nos últimos anos, não há muitas análises empíricas sobre as mudanças fiscais no Brasil.

O objetivo do trabalho foi o de mostrar a importância que a composição do ajuste fiscal tem no sucesso desse ajuste. Os ajustes do tipo 1, com cortes nos gastos com transferências, seguridade social, salários do governo e emprego. Os aumentos de impostos não são importantes, e os impostos sobre as famílias são mantidos constantes ou até diminuem.

Nos ajustes do tipo 2, os aumentos de impostos são particularmente sobre as famílias e em contribuições para a seguridade social. Do lado dos gastos, os cortes são principalmente em investimentos públicos, enquanto os salários do governo, emprego e transferências se mantêm constantes.

Os ajustes do tipo 1 induzem a uma consolidação mais durável enquanto os do tipo 2 são logo revertidos. No trabalho sobre o ajuste fiscal no Brasil, ROCHA & PICCHETTI (2003) concluem que no Brasil, o ajuste pode ser classificado como tipo 2 (classificação usada por ALESINA & PEROTTI, 1997) porque os cortes foram feitos principalmente no investimento público, enquanto os salários do governo e as transferências permaneceram

quase iguais. Este tipo de ajuste normalmente tem uma baixa probabilidade de obter sucesso.

Há basicamente duas razões pelas quais a composição do ajuste importa. (ALESINA & PEROTTI, 1997). Em primeiro lugar, os diferentes tipos de cortes nos gastos podem ser mais ou menos permanentes. Uma redução no gasto com manutenção da estrutura pública não pode ser adiado para sempre. Por outro lado, cortes em benefícios obtidos por meio de uma mudança no critério de elegibilidade para pagamentos de transferências podem ter efeitos permanentes. Portanto, se os dois tipos de corte têm a mesma magnitude, os efeitos finais serão diferentes. Em segundo lugar, os governos que são capazes de cortar os componentes do orçamento mais delicados politicamente (emprego público, seguridade social, programas de benefícios) podem sinalizar que são mais comprometidos com um ajuste fiscal sério.

ALESINA & PEROTTI (1997) mostram que em ajustes de sucesso, 73% do ajuste é feito do lado do gasto, enquanto que nos ajustes sem sucesso só 44% do ajuste é do lado do gasto. Nos ajustes sem sucesso, 66% dos cortes são no investimento público, enquanto que nos ajustes de sucesso 20 % dos cortes são desta forma.

Em cortes de sucesso, os maiores cortes são em transferências e salários (50% do total dos cortes, somados). Em casos sem sucesso os salários do governo praticamente não se modificam.

Em relação à composição do aumento dos impostos. Em ajustes de sucesso os aumentos concentram-se em impostos indiretos sobre o comércio, em ajuste sem sucesso, o aumento não está concentrado em nenhuma categoria.

Ter ou não sucesso na implementação de um ajuste fiscal pode ter conseqüências políticas. O sucesso de um ajuste fiscal pode ter efeitos econômicos importantes que devem ser sentidos no futuro, mas os efeitos sociais imediatos podem trazer riscos políticos aos implementadores do ajuste. Devem os políticos e os *policy makers* estar a dispostos a enfrentar os riscos de um programa de ajuste fiscal?

Em outro trabalho, ALESINA, PEROTTI, OBSTFELD, EICHENGREEN (1998), analisam a visão dos *policy-makers* em relação aos ajustes fiscais. A percepção dos *policy makers* é de que a redução de déficits orçamentários é contracionista, pelo menos no curto prazo. Assim os governos hesitam em perseguir ajustes fiscais. Para os autores, recentes pesquisas colocam dúvidas sobre esta questão. Realizar ajustes fiscais seria realmente um risco político? O ajuste fiscal, neste caso, é variável independente.

Neste paper os autores examinam os efeitos econômicos dos ajustes fiscais para uma amostra de 19 países da OCDE. Para eles, nem todas as consolidações fiscais são contracionistas. Eles enfatizam que a composição do ajuste importa. Confirmam a evidência de que as correções fiscais que contam na maioria com cortes de gastos concentrados em salários do governo e transferências são expansionistas, enquanto as correções que baseiam-se em aumento de impostos são contracionistas.

Um segundo propósito do paper é investigar se os governos que seguiram políticas fiscais apertadas tendem a ser substituídos ou se perdem popularidade a medida que diminuem os déficits. A resposta dos autores a ambas as questões é não.

Especificamente, os resultados encontrados sobre as políticas de ajuste fiscal são os seguintes:

- 1) é muito menos provável que um governo de coalizão seja bem sucedido em consolidar o orçamento do que um governo de partido único.
- 2) Não há evidência de que políticas fiscais frouxas impliquem domínio político mais longo.
- 3) Num período de ajuste fiscal, um governo que corta gastos deve sobreviver por mais tempo.
- 4) Cortes nas contas de salários do governo e nas transferências não aumentam a probabilidade do governo entrar em colapso.
- 5) A popularidade de um governo não cai como consequência imediata dos ajustes fiscais.

Estaria assim justificada também politicamente a implantação de políticas de ajuste fiscal.

II. Ajuste fiscal e instituições orçamentárias na América Latina

Na América Latina, os processos inflacionários crônicos e as crises de endividamento acentuaram a importância de controles mais rígidos sobre a política fiscal. De um lado, procurou-se impedir o financiamento monetário do déficit público por meio de restrições constitucionais ou legais. De outro, o fortalecimento das democracias e do poder legislativo valorizaram o Orçamento como peça de controle do gasto público. Este orçamento deveria refletir os anseios da sociedade, em termos de determinação do volume e do destino dos gastos, e assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como determinar os meios pelos quais os gastos devem ser financiados.

No início dos anos 1990, BATES & KRUEGER (1993) organizaram um livro que tentou mostrar o que levou os países em desenvolvimento a realizarem reformas em suas políticas econômicas durante os anos 1970 e 1980. Neste trabalho, oito países são analisados: Brasil, Chile, Equador, Egito, Gana, Coréia, Turquia e Zâmbia.

Para os autores fatores comuns explicam a adoção de programas de reformas: primeiro, as dificuldades no balanço de pagamentos ; em segundo lugar, a aceleração inflacionária, considerada situação inaceitável que exigia ajustes. E o mais importante, a perda da capacidade de controle da economia por parte do Estado.(p.452). Esses trabalhos apresentados têm como foco principal as reformas estruturais da primeira geração de reformas.

Nos anos 1990, com a segunda geração de reformas e a adoção de novas regras orçamentárias por diferentes países, o eixo de investigação se transfere para o papel das instituições e das regras orçamentárias.

Os principais trabalhos que examinaram a adoção de regras orçamentárias na América Latina foram elaborados por STEIN, TALVI e GRISANTI (1999) e ALESINA, HAUSMANN, HOMMES & STEIN (1996a).

STEIN, TALVI e GRISANTI (1999), em trabalho publicado no volume de POTERBA & von HAGEN (op.cit), exploram os vínculos entre os arranjos institucionais e a performance fiscal na América Latina. Para eles quatro medidas de performance devem ser consideradas: o tamanho do setor público, os déficits fiscais, o tamanho do déficit público e o grau de “pro-ciclicidade” da política fiscal em resposta às flutuações da economia. Dentro dessas medidas duas dimensões institucionais são importantes: o sistema eleitoral e os procedimentos orçamentários.

A América Latina , diferentemente dos países da OCDE, apresenta uma grande diferença entre os países no que se refere ao tamanho do setor público, variando de 12% do PIB na Guatemala e Haiti a mais de 40% em Belize, Guiana, Nicarágua e Suriname

O estudo mostra que as medidas padrão de déficit público não sugerem que os governos latino-americanos sejam altamente endividados quando comparados com países industrializados

Para os autores boa parte da pesquisa econômica tem testado a relevância empírica das variáveis políticas sobre a performance fiscal. A maior parte da literatura se concentra nos impactos das variáveis políticas sobre os déficits fiscais e sobre o acúmulo de dívida (estoque da dívida) como medidas de performance.

Os autores apresentam estudos que foram feitos examinando como o sistema eleitoral afeta o déficit fiscal. De modo geral estes estudos observam três características principais: o tipo de governo, isto é, vários partidos numa coalizão, maioria de um único partido ou minoria; a durabilidade do governo e se ocorreram mudanças significantes na composição do governo.

Há um grande número de estudos que liga as diferenças entre os resultados econômicas em relação a performance fiscal à natureza de suas instituições fiscais.

Estudos mostram (ALESINA & PEROTTI, 1996), que na União Européia as instituições fiscais têm um impacto significativo nos déficits. Para os autores, especificamente na América Latina estas instituições fiscais têm um importante efeito, mas fundamentalmente sobre o déficit primário.

STEIN, TALVI e GRISANTI (1999) pretendem discutir não só os efeitos das instituições sobre os déficits primários, mas sobre todas as variáveis de performance fiscal.

Uma importante consideração com respeito aos efeitos das instituições orçamentárias sobre a performance fiscal está relacionada ao potencial de endogeneidade das variáveis institucionais do orçamento. Dois aspectos então são discutidos. Primeiro, as instituições orçamentárias podem ser reformadas como um resultado de uma performance passada pobre (fraca). Segundo, tanto as instituições orçamentárias como a performance fiscal podem ser explicadas por uma terceira variável, que foi omitida da análise.

Feita a descrição sobre a performance fiscal na América Latina nas duas dimensões: sistemas eleitorais e processo orçamentário, os autores passam para uma análise empírica para avaliar se as dimensões institucionais são significantes para explicar as diferenças na performance fiscal na América Latina.

As principais conclusões são:

- sistemas eleitorais caracterizados por um alto grau de proporcionalidade tendem a ter governos maiores, déficits maiores e uma maior resposta pró-cíclica aos ciclos econômicos.
- procedimentos orçamentários mais hierárquicos e transparentes levam a menores déficits e dívidas.
- os efeitos das variáveis institucionais tendem a ser maiores em termos econômicos (quantitativos)
- não há evidência de que arranjos orçamentários centralizados neutralizem o impacto adverso sobre os déficits fiscais de um maior grau de proporcionalidade do sistema eleitoral.

Tentando explicar as diferenças entre as situações fiscais de países da América Latina ALESINA, HAUSMANN, HOMMES & STEIN (1996) examinam os procedimentos que levam à formulação, aprovação e implementação do orçamento. Percebemos que na amostra de países utilizada, a natureza dos procedimentos orçamentários influencia fortemente os resultados fiscais. Especificamente os

procedimentos que incluem constrangimentos do legislativo sobre o déficit e são mais hierárquicos e transparentes levam a menores déficits primários.

Os autores coletam informações sobre as instituições orçamentárias de 20 países latino-americanos, e classificam estas instituições em “hierárquicas” ou “colegiadas”, como função da transparência e da existência de constrangimentos legislativos ao déficit. Mostram que procedimentos transparentes e hierárquicos têm sido associado a maior disciplina fiscal na América Latina durante os anos 1980 e início dos 90.

Os procedimentos hierárquicos, como visto anteriormente, são aqueles que limitam o papel do legislativo em expandir o tamanho do orçamento e atribuem um forte papel a um único indivíduo (normalmente o Ministério da Fazenda) nas negociações dentro do governo, limitando as prerrogativas dos ministérios mais gastadores.

Do outro lado, procedimentos colegiados fornecem um maior equilíbrio de poder entre todos os agentes envolvidos no processo orçamentário. As instituições orçamentárias nesta análise são exógenas ou pré-determinadas, e são usadas como variáveis explicativas para os resultados fiscais.

As conclusões do estudo mostram que as instituições orçamentárias hierárquicas promovem a disciplina fiscal, portanto os déficits orçamentários devem ser menores em países com menos procedimentos orçamentários colegiados. Além disso, os autores também mostram outros fatores importantes para a disciplina fiscal: a presença de leis limitando o tamanho dos déficits (*binding constraints*), e a transparência do processo orçamentário.

Resultados semelhantes foram encontrados nos países europeus e nos estados americanos, o que sugere que as instituições orçamentárias não são irrelevantes para a estabilidade fiscal e diferenças nestas instituições podem contribuir para explicar a grande variação existente entre as experiências fiscais ao redor do mundo.

Para EDWARDS (1996), o ajuste fiscal na América Latina traz importantes lições para as outras nações, incluindo as economias em transição do Leste Europeu e da Ásia Central. A primeira é que de um ponto de vista político, é mais fácil reduzir o investimento

público do que os gastos correntes do governo. Embora em alguns casos isso signifique cancelar projetos esbanjadores, por outro lado resultou em um declínio do investimento em infraestrutura básica. Alguns países resolveram esse problema transferindo a provisão da infraestrutura básica para o setor privado. A experiência latino-americana sugere fortemente, no entanto, que o grau de sucesso deste tipo de operação vai depender da existência de uma estrutura regulatória moderna e clara. De fato, o desenvolvimento de instituições capazes de regular as novas atividades (incluindo os serviços públicos privatizados) constitui um desafio chave para a maior parte das reformas fiscais. (1996:31).

A segunda lição é que a experiência latino-americana sugere que as reformas institucionais podem adicionar credibilidade à política fiscal. Nos anos recentes, um grande número de países latino-americanos têm garantido independência aos seus bancos centrais. No entanto, para o autor, ainda é cedo para dizer se esta medida fará diferença para estes países, embora a evidência inicial sugira que a independência do BC realmente adicionou credibilidade à política fiscal.

Para o autor, além dessas experiências, a América Latina também oferece lições importantes no que se refere a relação entre a privatização e a política fiscal.

MARCEL & TOKMAN (2003), tentam aplicar os conceitos de instituições orçamentárias hierárquicas e colegiadas (ver ALESINA & PEROTTI, 1999) ao processo orçamentário chileno. As instituições orçamentárias chilenas podem ser enquadradas como hierárquicas, sendo o Ministério das Finanças uma figura poderosa neste processo. Para os autores, a concentração de poder sobre as finanças públicas nas mãos de uma única autoridade não garante a melhor governança fiscal, pelo menos em dois casos: i) se a autoridade não é responsável (*accountable*) na aplicação de tais poderes e, ii) se suas preocupações e prioridades não são compartilhadas por outros atores influentes, líderes empresariais e sociais e a mídia.

Outros estudos, como o de TOYE (2000), preocupam-se em dar mais atenção ao caminho que as reformas devem seguir ou a seqüência de medidas a serem tomadas. O problema de manter os serviços públicos básicos em tempos de crise fiscal é

freqüentemente encarado como reduções nos gastos públicos que têm um poderoso efeito negativo sobre os pobres.

O item do gasto público que mais tem sido cortado nos países em desenvolvimento experimentando crises fiscais é gastos com capital (investimentos) e os serviços econômicos.

Desde que os limites institucionais constroem o uso da dívida, a criação de dinheiro e a ajuda estrangeira para financiar o gasto público, e como a maioria dos países em desenvolvimento está operando no ou acima do limite orçamentário, receitas adicionais devem vir do aumento de impostos. Razões políticas e econômicas, dessa forma exigem que a taxaço doméstica seja o instrumento primário de geraço de renda para o governo.

A alternativa sugerida seria ampliar a base de tributaço, caminho este que agora é seguido pelos países desenvolvidos. No mundo em desenvolvimento isto não tem acontecido, com exceço do leste asiático. O autor também sugere a adoço do IVA (VAT), imposto sobre o valor agregado, por ser este um mecanismo de tributaço mais moderno e com boa performance. Essa discussáo sobre a implementaço do IVA já faz parte da agenda da reforma tributária no Brasil, com preparaço prevista para 2005 e criaço e implantaço para 2007.

III. Qualidade do ajuste e instituiçoes de mercado no Leste Europeu

O Leste Europeu também tem sido inspiraço para diversos trabalhos sobre as reformas fiscais. Estes trabalhos têm como fonte principal o Banco Mundial e o FMI e tratam do ajuste fiscal em países em desenvolvimento da Europa. De forma geral, os trabalhos preocupam-se com as mudanças ocorridas com as instituiçoes na transiço das economias centralizadas para economias de mercado e com a qualidade do ajuste fiscal.

TANZI e TSIBOURIS (2000) analisam o papel que as finanças públicas têm exercido no processo de transiço e no progresso feito em criar as instituiçoes fiscais que sejam essenciais para o funcionamento apropriado da economia de mercado.

A discussão gira em torno da transição para economias de mercado nos países do leste europeu focando principalmente a privatização, a liberalização de preços e a estabilização econômica por meio de “terapias de choque”.

Os principais problemas detectados pelos autores referem-se a insuficiência de receitas geradas pelo setor privado, combinado com a falta de fiscalização e a evasão fiscal. Além dessas condições iniciais necessárias devem ser criadas novas instituições, mudanças nos incentivos, mudança nos processos, mudança no papel do governo. As novas instituições teriam como função básica determinar as regras do jogo e regulamentar sobre o sistema de impostos e o processo orçamentário.

Para MARTINEZ-VASQUEZ & BOEX (2000), a modernização das práticas orçamentárias do setor público e as técnicas de gerenciamento fiscal têm sido largamente reconhecidas como fatores críticos de sucesso para o experimento das economias em transição. No entanto, nenhuma das economias em transição tem adotado completamente técnicas de gerenciamento fiscal e orçamentário similares às dos países ocidentais. Parte-se da suposição já discutida em outros trabalhos (CAMPOS & PRADHAN,1996) e (SCHICK,1998) de que ferramentas efetivas de gerenciamento fiscal e orçamentário em uma economia orientada para o mercado formam a base da estabilidade macroeconômica, assegura a alocação eficiente dos recursos públicos e serve como pré-condição para o crescimento econômico

Um setor público menos eficiente e menos controlável tem tornado mais difícil as tarefas de gerenciamento macroeconômico, retardando a recuperação e o crescimento das economias dos países em transição. O trabalho investiga porque a reforma fiscal falhou na última década e discute quais os desafios que permanecem na reforma orçamentária. São analisadas as antigas repúblicas socialistas do leste europeu durante a década de 1990. Uma das constatações mais importantes do trabalho é a de que a ausência de estrangulamentos orçamentários rigorosos durante os primeiros anos do período de transição frequentemente contribuiu para o fracasso da onda inicial de reformas orçamentárias.

Um conjunto de autores discute a qualidade do ajuste do fiscal e a importância dos passivos contingentes sobre este ajuste. Inspirados pelo trabalho de Hana POLACKOVA (1998), desenvolvem pesquisas em diferentes países do Leste Europeu.

FAKIN e COMBRUGGHE (1997), BRIXI, PAPP, & SCHICK (1999) e BRIXI, GRANHEM & ISLAM (1999) e ALAM & SUNDBERG (2002) preocupam-se com a qualidade do ajuste fiscal.

FAKIN e COMBRUGGHE (1997), examinam a redução dos riscos fiscais e dos passivos contingentes. O pagamento de dívidas e compensações orçamentárias são os focos de análise. A preocupação fundamental é com alocação eficiente dos recursos.

Os autores analisam países da Europa Central e percebem que apesar da diminuição drástica dos subsídios nos primeiros anos da transição, estes países ainda não mostram sinais de sucesso em seus ajustes fiscais, apresentam redução insuficiente do déficit e política de gastos frouxa. As altas transferências sociais e a baixa eficiência dos gastos do governo continuam sendo os dois principais desafios dos ajustes fiscais e da sustentabilidade de longo prazo da política orçamentária.

BRIXI, PAPP, & SCHICK (1999) e BRIXI, GRANHEM & ISLAM (1999), discutem a qualidade do ajuste em países específicos do Leste Europeu. Argumentam que com as pressões domésticas e externas, os governos têm diminuído seus déficits fiscais, mas ao mesmo tempo os economistas estão percebendo que focar exclusivamente em medidas tradicionais do déficit fiscal para estimar se a magnitude ou a qualidade do ajuste fiscal tem sido alcançado pode ser enganoso por duas razões. Primeiro, como SELOWSKY (1998) aponta, os incrementos quantitativos na política fiscal não têm sido sempre acompanhado pelo progresso na “qualidade do ajuste”. As medidas tradicionais de déficit (déficits governamentais em valores monetários) não têm dado atenção a duas dimensões da qualidade: sustentabilidade e eficiência. Segundo, os governos podem reduzir seu déficit sem realizar qualquer ajuste “verdadeiro”.

EASTERLY (1998) argumenta que o ajuste fiscal pode ser uma ilusão, ou seja, não ser verdadeiro, quando ele diminui o déficit orçamentário mas o governo não modifica

seus valores (*net worth*). Quando um agente externo força a redução de um déficit convencional do governo, ele freqüentemente responde diminuindo os seus ativos ou aumentando seus passivos ocultos ou *off-budget*, dando a ilusão de um ajuste fiscal. Ajustes fiscais desta natureza não podem ser sustentáveis ou eficientes.

BRIXI, GRANHEM & ISLAM (1999) preocupam-se com a sustentabilidade do ajuste. Estabelecer passivos contingentes implícitos ou explícitos é uma importante maneira de reduzir o déficit fiscal (tradicional) evitando ajustes mais duros no futuro. Muitos fatores estão contribuindo para aumentar os passivos contingentes e os riscos fiscais ao redor do mundo: rápido aumento do fluxo de capital privado levando ao crescimento do sistema financeiro e da volatilidade desses fluxos; a transformação do Estado de financiador dos serviços para garantidor dos resultados privados.

Por fim, ALAM e SUNDBERG (2002) analisam os efeitos qualitativos e quantitativos da transição fiscal nos países do leste europeu. Para os autores, o ajuste fiscal é realizado por meio de um mix de medidas para reduzir os gastos, fortalecer a mobilização de receitas e incrementar a eficiência e a alocação de recursos. A diferença entre o ajuste fiscal feito pelos países em transição e o ajuste feito nos países desenvolvidos está nas diferenças nas condições iniciais dos países, entre elas: i) a magnitude do ajuste foi maior nos países em transição; ii) a composição dos gastos passando da provisão direta da maioria dos bens para uma maior seleção da provisão, mantendo a justiça social;

As conclusões desse trabalho são que o ajuste fiscal dramático fundamentado basicamente em termos quantitativos, ponto fundamental da macroestabilização e a fraqueza das instituições comprometeram a qualidade do ajuste. Os investimentos em bens públicos caíram e não foram compensados pelo aumento dos bens privados ou por maior eficiência do setor público. Além disso as reduções nas transferências públicas aumentaram a desigualdade.

Apesar de não se encaixar em nenhum dos tópicos abordados acima, o trabalho de BULIR e MOON (2003) merece destaque. Este trabalho se preocupa em investigar se há diferença entre os países que participaram ou não de programas de ajuste fiscal patrocinados pelo FMI. Os autores examinam o padrão de ajuste fiscal de médio prazo em

países suportados ou não por programas do FMI, encontrando algumas diferenças na composição do ajuste entre os grupos de países. No total são 112 países analisados durante a década de 1990, alguns com e alguns sem os programas patrocinados pelo FMI. O que se percebe é que em países fora do programa as receitas aumentaram modestamente e os gastos declinaram bruscamente. Nos países do programa, tanto as receitas como os gastos declinaram. Além disso, em países incluídos no programa o ajuste foi efetuado primeiramente por meio de uma compressão brusca dos gastos a fim de compensar a diminuição de receitas.

A análise estatística mostra que a participação no programa não torna o ajuste fiscal mais ameno. Na média os países que participaram do programa ajustam tanto quanto os que não participam. O que o estudo mostra também, é que, em geral, todas as variáveis foram altamente afetadas pelos ciclos econômicos.

IV. Ajuste fiscal de sucesso : o caso da Nova Zelândia

Um dos casos de maior sucesso na literatura sobre reformas econômicas é o caso da Nova Zelândia. Assim como a maioria dos países do mundo, a Nova Zelândia também apresentava problemas em equilibrar seu orçamento. A partir disso, implementou um conjunto de medidas que visavam reformar todo o setor público. Especificamente no âmbito fiscal, a mais importante medida foi a elaboração do Fiscal Responsibility Act, em 1994. Este decreto foi desenhado para fornecer uma disciplina política na política fiscal. Nas decisões orçamentárias os funcionários passaram a ter um incentivo político para escolher uma melhor situação fiscal agregada do governo ao invés de querer aumentar os gastos. O decreto usa mecanismos de transparência e *accountability* para colocar sobre os governos o ônus de agir de maneira fiscalmente irresponsável no controle do déficit.

Os cinco princípios da gestão fiscal responsável neste caso seriam: 1) reduzir a dívida total da Coroa para níveis prudentes, assegurando que o total de gastos da Coroa seja menor que o total de receitas de um mesmo ano fiscal; 2) manter níveis prudentes de déficit, e uma vez que eles tenham sido alcançados, assegurar que na média de um período razoável de tempo, os gastos da Coroa não excedam as receitas; 3) atingir e manter o patrimônio líquido da Coroa num nível que forneça uma reserva contra futuros

acontecimentos adversos; 4) gerenciar prudentemente os riscos fiscais enfrentados pela Coroa; 5) elaborar políticas que sejam consistentes com uma razoável previsibilidade sobre o nível e a estabilidade dos impostos.

The Fiscal Responsibility Act (1994) aumentou a transparência e a accountability do governo para a disciplina fiscal através do divulgação freqüente de informações sobre os agregados fiscais e comparando a performance atual com os objetivos fiscais publicados.

Algumas características são notáveis neste decreto. Primeiro, os agregados fiscais são definidos em termos de compromissos financeiros (passivos), e os relatórios orçamentários devem incluir gastos não-monetários, como depreciação e fundos de pensão e excluir transações de capital como venda de ativos. Dessa forma, o efeito positivo e ilusório das privatizações sobre o orçamento não pode ser utilizado como instrumento de equilíbrio orçamentário.

A segunda característica refere-se a divulgação regular de intenções, previsões e resultados fiscais. No que se refere aos relatórios, o decreto determina que o governo mostre ao Parlamento uma demonstração especificando prioridades orçamentárias estratégicas, três anos de intenções fiscais, e objetivos políticos de longo prazo; um relatório de estratégia fiscal mostrando se as previsões orçamentárias são consistentes com a política orçamentária (e se não, por que as intenções mudaram); previsões econômicas e fiscais de três anos em um ponto do meio do ano dentro de 2 a 6 semanas antes da eleição geral; e uma previsão do ano fiscal corrente com as estimativas suplementares que são normalmente tabuladas no último quarto do ano. Isto reduz a capacidade do governo de manipular os agregados ao passar dos anos e previne manipulações *off-budget*.

No que se refere aos relatórios, as demonstrações financeiras agregadas da Coroa devem ser divulgadas dentre de 5 semanas depois do fim do mês.

Outros países, incluindo o Brasil, tentaram seguir alguns modelos internacionais para elaborar um projeto que tivesse como objetivo a implementação de uma gestão fiscal mais responsável. Para isso, o Governo Federal organizou no BNDES um grupo de trabalho

formado por especialistas em finanças públicas que teria como missão apresentar um projeto de lei de responsabilidade fiscal.

Este grupo inspirou-se em experiências internacionais, como o *fiscal responsibility act* da Nova Zelândia, que passou a ser considerado uma referência no debate intencional sobre política fiscal ao definir critérios de transparência e responsabilidade na administração das finanças públicas. (GIAMBIAGI & ALEM, 2001: 1993)

Foram analisadas também as normas de disciplina fiscal adotadas por outros países, em especial o Tratado de Maastricht, de 1992, da União Européia, o *Budget Enforcement Act* – BEA – de 1990, dos EUA, o Ato de Responsabilidade Fiscal, de 1994, da Nova Zelândia, entre outros estudos de menor importância. Foram analisadas, também, aproximadamente 5.000 sugestões, muitas delas incorporadas ao texto final.

Inspirado nessa legislação e nos seus resultados, o governo brasileiro procurou seguir um caminho semelhante, enviando ao Congresso Nacional em 1999 um conjunto de medidas e compromissos que passaram a determinar o comportamento das autoridades dos três níveis de governo. O projeto batizado de lei de responsabilidade fiscal (LRF) foi aprovado pelo Congresso em 2000.

Uma pergunta importante quando se trata de transpor modelos de reformas de um país para outro é: O sucesso da Nova Zelândia traz lições para os países desenvolvidos no que diz respeito à reforma do setor público?

Essa pergunta provoca duas reações: a primeira é a de se impressionar com a eficácia das reformas e concluir que elas deveriam ser adotadas sem críticas em outros países. A segunda reação é que as condições especiais existentes na Nova Zelândia são tais que nenhuma de suas reformas é relevante para os outros. CAMPOS & PRADHAN (1999) tomam uma posição entre as duas reações, defendendo que os países pobres podem sim usar a experiência deste país apesar das diferenças de condições em que operam e aumentar a qualidade, eficiência e melhorar o custo efetivo do setor público.

CAMPOS e PRADHAN (1999) tentam capturar as principais mudanças que as reformas radicais na Nova Zelândia e Austrália introduziram. Mostram que as reformas na

Nova Zelândia foram direcionadas para alcançar uma disciplina fiscal agregada e realçar a eficiência técnica, e que os mecanismos formais de transparência e accountability foram centrais para essas reformas

Os autores tentam identificar os arranjos institucionais que afetam disciplina fiscal, a priorização estratégica e a eficiência técnica no uso dos recursos orçados. Para os autores estes arranjos só podem ser efetivos se houver mecanismos que liguem os funcionários públicos a estes arranjos. Isto significa que os funcionários públicos incorrerão num custo suficientemente alto se eles violarem os arranjos. Dentro das limitações do estudo, os autores mostram que alguns mecanismos que aumentam a transparência e a accountability podem introduzir estes custos e levar a melhores resultados de gastos.

O trabalho não chega no ponto de recomendar com confiança quais elementos das reformas vão funcionar e quais não vão em um contexto diferente, por exemplo em ambientes institucionais de países em desenvolvimento.

No contexto do sistema orçamentário, a sustentação da disciplina fiscal deve passar , a imposição das regras da lei e a relação entre o executivo e o legislativo.

Qual a relevância das reformas na Nova Zelândia para os outros países, especialmente os países em desenvolvimento?

Para alguns autores as grandes contribuições das reformas na Nova Zelândia foram: 1) o desenvolvimento um modelo conceitual, compreensivo e consistente; 2) a reforma é focada nas causas e não nos sintomas da disfuncionalidade gestão fiscal. Os estudos sobre reforma, em geral, identificam desperdícios financeiros, regras excessivas e má performance do staff como sendo os principais problemas, mas esses são os sintomas e 3) os estudos sobre a Nova Zelândia apontam que o real problema é a falta de incentivos gerenciais.

Para SCHIK (1998), os países em desenvolvimento e em transição têm um incompreensível desejo de acelerar a reforma do setor público adotando as mais avançadas inovações desenvolvidas por países industrializados.

O Banco Mundial tem usado a Nova Zelândia como *showcase*, mas nenhum país em desenvolvimento ou em transição instaurou totalmente o modelo neozelandês. Os países industriais ou em desenvolvimento não implementaram essas reformas porque elas estão além do que podem alcançar ou não atingem suas necessidades.

Na Nova Zelândia a gestão pública está mais próxima da economia institucional e de modernas práticas empresariais. O modelo foi aplicado com rigor. A agenda de reformas foi dirigida por idéias que só recentemente foram incluídas no *mainstream* econômico. As idéias foram aplicadas com fidelidade à lógica interna, portanto não servem como guia.

SCHIK (1998) acredita que a busca dos países em desenvolvimento por atalhos nas reformas pode levar a finais mortais. Quanto maior o atalho que um país pega, menos sustentáveis são suas reformas.

Na Nova Zelândia os mercados são robustos e existem mecanismos estabelecidos para se forçar o cumprimento dos contratos, enquanto que nos países em desenvolvimento tem-se a grande presença da economia informal, com fraca especificação dos direitos de propriedade privada. Basicamente por estes motivos o autor não recomenda o transporte do modelo neozelandês para os países em desenvolvimento.

Além disso, o sucesso da experiência neozelandesa está, em grande parte, associado ao fato de que a sociedade exerce amplo e estrito acompanhamento de todas as etapas do orçamento (KOPITS & CRAIG, 1998). Assim, o controle social se sobrepõe à rigidez das regras, o que faz desta experiência um paradigma internacional em termos de transparência.

Considerações Finais

A literatura apresentada demonstra a importância que os autores imputaram sobre as instituições no processo de reforma a partir dos anos 1990. De modo geral, os trabalhos mostram que as instituições fiscais exercem efeitos relevantes sobre os resultados fiscais. A preocupação com os tipos de instituições orçamentárias e os tipos de ajuste fiscal foi fonte imperativa de estudos tanto para os países da OCDE quanto da América Latina.

No leste europeu, o desmanche do Estado levou os autores a se interessarem por assuntos diferentes. Num primeiro momento, a transição para economias de mercado impôs a necessidade de novas instituições voltadas para o mercado. Já na década de 1990, a capacidade do Estado em manter a prestação dos serviços públicos suscitou a preocupação dos autores com a qualidade do gasto.

O exemplo da Nova Zelândia, por outro caminho, indica-nos que só as mudanças institucionais não são suficientes para se garantir o sucesso dos ajustes fiscais. A participação da sociedade civil no acompanhamento do processo orçamentário também é fator fundamental, o que nos sugere que novos elementos podem ser inseridos na análise do sucesso dos ajustes fiscais além do aspecto institucional, fato deve ser considerado no desenvolvimento de novos estudos.

Referências Bibliográficas

- ALESINA, A.; HAUSMANN, R. ; HOMMES, R. & STEIN, E. (1996). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. NBER Working Paper n. 5586.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. In: *The American Economic Review*, vol. 86, n.2,.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R.(1997). Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. *IMF staff papers*, 44 (2):210-248.
- ALESINA,A.;PEROTTI,R.;TAVARES,J.; OBSTFELD, M.; EICHENGREEN,B.(1998). The political economy of fiscal adjustments. *Brooking Paper on Economic Activity*, vol. 1998, n.1.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1999). Budget deficits and budget institutions. IN: POTERBA, J. M. & von HAGEN, J.(1999). *Fiscal institutions and fiscal performance*. The University of Chicago Press.
- ALAM, A. & SUNDBERG, M.(2002). A decade of fiscal transition. *World Bank Papers*.

-
- BATES, R.H. & KRUEGER, A.O. (1993) Political and economic interactions in economic policy reform – Evidence from eight countries. Blackwell.
- BALE, M. & DALE, T. (1998) Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries. *The World Bank Research Observer*. Vol 13, n. 1.
- BRIXI, H. P, GHANEM, H., ISLAM, R.(1999). Fiscal adjustment and contingent liabilities: case studies of the Czech Republic and Macedonia. *The World Bank*.
- BRIXI, H.P., PAPP,A. & SCHICK,A. (1999). Fiscal risks and the quality of fiscal adjustment in Hungary. *World Bank Working Paper*, n.2176.
- BULIR, A. & MOON, S. (2003) Do IMF-supported programs help make fiscal adjustment more durable? *IMF Working Paper*, wp 03/38.
- CAMPOS, E. & PRADHAN, S. (1996). Budgetary institutions and expenditure outcomes – binding governments to fiscal performance. *World Bank Paper* 1646.
- CAMPOS, E. & PRADHAN, S.(1999). Budgetary institutions and the levels of expenditure outcomes in Australia and New Zealand. In: : POTERBA, J. M. & von HAGEN, J.(1999). *Fiscal institutions and fiscal performance*. The University of Chicago Press.
- EDWARDS, S.(1996). Public sector deficits and macroeconomic stability in developing economies. *NBER Working Paper* 5407.
- EASTERLY, W.(1998) When is fiscal adjustment an illusion? *IMF Working papers*.
- FAKIN, B. & CROMBUGGHE, A. (1997). Fiscal adjustments in transition economies: social transfers and efficiency of public spending. *World Bank Working Paper*.
- GIAMBIAGI, F. & RIGOLON, F. (2000). O ajuste fiscal de médio prazo: o que vai acontecer quando as receitas extraordinárias acabarem?. *IV Prêmio Tesouro Nacional de Finanças Públicas*.
- MARCEL, M. & TOKMAN, M. (2003) Building a consensus for fiscal reform: the chilean case. *Economic Papers*.

-
- MARTINEZ-VASQUEZ, J. & BOEX, J. (2000). Budgeting and fiscal management in transitional countries. *Georgia State University WP*.
- POLACKOVA, H. (1998). Government contingent liabilities: a hidden risk to fiscal stability. *World Bank Working Paper, n. 1989*.
- POTERBA, J. M. & von HAGEN, J. (1999). Fiscal institutions and fiscal performance. The University of Chicago Press.
- ROCHA, F. & PICCHETTI, P. (2003). Fiscal adjustment in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 57, jan/mar.
- SCHIK, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*. Vol 13, n. 1.
- SCHICK, A. (1993), "Governments versus budget deficits", in Weaver, K. e Rockman, B., Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad. Washington, D. C., The Brookings Institution
- SELOWSKY, Marcelo (1998). Fiscal deficits and the quality of fiscal adjustment. In: *The Challenges for Public Liability Management in Central Europe*. The World Bank (Washington, D.C.)
- STEIN, E., TALVI, E. e GRISANTI, A. (1999). Institutional arrangements and fiscal performance: the latin american experience. IN: Poterba & von Hagen (1999).
- TANZI, V. & TSIBOURIS, G. (2000). Fiscal reform over ten years of transition. *IMF working papers*.
- TOYE, J. (2000). Fiscal crisis and fiscal reform in developing countries. *Cambridge Journal of Economics* , v. 24.

Brasil e Argentina: duas experiências díspares de política fiscal

Cristiane Kerches da Silva Leite

Nos últimos anos, o Brasil e a Argentina têm vivido experiências de reformas estruturais díspares, a partir de contingências exógenas bastante semelhantes. Durante toda a década de 80, os países latino-americanos permaneceram alijados do mercado internacional de crédito, tendo que administrar uma grave crise de endividamento externo, em um contexto político de redemocratização. A tarefa que se colocou aos *policymakers* nos dois países foi semelhante em dois aspectos: ao mesmo tempo em que era preciso restaurar a credibilidade internacional dos países no mercado internacional para que as suas economias fossem vistas como pousos seguros para o abundante capital internacional que circulava pelo mundo, no início da década de 90, era preciso administrar as demandas dos atores políticos domésticos que ficaram acomodadas nas instituições políticas dos governos autoritários, tanto na Argentina quanto no Brasil.

Particularmente, refiro-me ao fato de que o advento da democracia na década de 80 foi acompanhada pela explosão de demandas sociais e políticas, entre elas as dos atores políticos federativos. Neste sentido, é relevante olharmos para este processo que se iniciou na década de 80 como um processo de **crise fiscal**, ou de crise de um modelo de intervenção do Estado na economia. Contudo, as diferenças entre as lógicas políticas dos processos argentino e brasileiro de mudança econômica e estatal nos sugerem fortemente a hipótese de que, a despeito de ambos serem países federativos e estarem submetidos às

mesmas contingências exógenas, as dinâmicas e as trajetórias das reformas em cada país são totalmente diferentes. Essas diferenças são determinadas por variáveis endógenas de caráter político e social.

Este texto tem como objetivo construir o primeiro passo para o desenvolvimento de uma pesquisa sobre o federalismo fiscal na Argentina, em perspectiva comparada com o caso brasileiro, dialogando com o arcabouço mais amplo da pesquisa sobre Finanças Públicas no Brasil.

Os casos brasileiro e argentino em perspectiva comparada.

No Brasil, na década de 80, a interrupção dos financiamentos externos e a disputa mais acirrada pelos recursos financeiros domésticos – em um contexto de democratização – foram ativadas pela emergência de múltiplos centros de poder rivais entre si e, em particular, *vis-à-vis* o Executivo Federal (Sola, 1993: 260). Segundo a autora, a emergência de um conjunto de dificuldades para a criação de condições de governabilidade para a reestruturação do Estado brasileiro tem a ver com a modalidade de federalismo que a democratização instituiu e a Constituição de 1988 consagrou. A forma de operação dos bancos estaduais e/ou regionais ao longo dos anos 80 é sintoma dessa modalidade de conflito, ou seja, com a democratização, há um processo de erosão do poder central, em sua capacidade de mobilizar recursos, financeiros e de poder, para fazer frente às suas necessidades de financiamento e, ao mesmo tempo, a afirmação de centros de poder rivais, graças à multipolaridade do sistema político consagrada em 1988 e cujo perfil sócio-econômico foi delineado pela estratégia reformista do governo Geisel. O resultado desse processo são as dificuldades que surgem para fechar a brecha fiscal (Sola, 1993: 263).

Paralelamente aos problemas advindos da modalidade do federalismo brasileiro, tem havido desde a década de 80 um processo incremental de ordenamento fiscal. Segundo Loureiro & Abrucio, com a redemocratização, várias pequenas reformas foram feitas, imprimindo um caráter incremental à transformação das finanças públicas. A extinção da "conta-movimento" e do Orçamento Monetário, bem como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, enquadram-se neste processo (Gouvêa, 1994), favorecendo não só o ordenamento das contas públicas no país, mas igualmente a centralização da autoridade

monetária no Banco Central. Os efeitos de tais mudanças institucionais nas finanças públicas foram, no entanto, razoavelmente neutralizadas por dois fatores principais: o processo inflacionário, que durou até 1994, e o contexto de relações financeiras predatórias entre União e governos subnacionais. No que se refere ao primeiro aspecto, somente com o Plano Real, após várias tentativas de estabilização econômica, é que se conseguiu atacar o caráter inercial da inflação. Este sucesso alterou a posição relativa dos atores, tal qual uma conjuntura crítica, mas também se alimentou de outras mudanças incrementais nas finanças públicas (Loureiro & Abrucio, 2002).

Segundo estes autores, desde o início dos anos 1990, o Congresso e, em particular, o Senado Federal - que tem a prerrogativa constitucional para estabelecer regras e limites ao endividamento público - vêm criando grande número de leis relativas ao controle do endividamento público. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) completa o ciclo das principais mudanças institucionais nas finanças públicas durante os Governos Cardoso. Contudo, a despeito do processo de ordenamento fiscal, o equacionamento dos desequilíbrios nas relações intergovernamentais está longe de se verificar, especialmente diante dos acordos assinados com o FMI que condicionam empréstimos ao cumprimento de metas de superávit fiscal e diante da dificuldade que os Estados e os municípios tem enfrentado para se enquadrar nos limites de endividamento estabelecidos na LRF. Recentemente, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE) aprovou um projeto que amplia o prazo previsto na legislação atual para a redução das dívidas dos Estados e municípios¹.

O caso argentino contrasta com o caso brasileiro, a despeito de serem países federativos e que enfrentaram, no mesmo período, processos semelhantes de redemocratização com estabilização econômica. A aceleração da inflação argentina depois de 1983 não foi o resultado apenas de fatores econômicos, como o desastroso legado das fracassadas experiências monetaristas do regime autoritário pós-1976 (Smith, 1993: 195). Segundo o autor, durante os anos Alfonsín, a maioria dos políticos – incluindo aqueles responsáveis pelo governo nacional, as administrações das províncias e os partidos

¹ Folha de São Paulo, 05/11/2003.

majoritários - procuraram sistematicamente evitar, ou ao menos postergar, os custos políticos que adviriam dos sacrifícios sociais necessários para deter a inflação. Ainda segundo Smith, a busca intensa de retorno a curto prazo, negligenciando o futuro, caracterizou sobremaneira o comportamento microeconômico de companhias do setor privado, de empresas públicas, de sindicatos e de investidores individuais, gerando assim níveis extraordinariamente altos de conflito distributivo. Encontrando-se o Estado em virtual colapso financeiro, o mercado tornou-se progressivamente o principal mecanismo de distribuição de renda e de regulamentação de conflitos sociais básicos.

Na Argentina, desta forma, níveis elevados (e sustentados) de conflito distributivo contribuem para um jogo de ação coletiva no qual os níveis elevados de incerteza acerca da política macroeconômica, em conjunção com dúvidas a respeito da estabilidade do novo regime democrático, dimensionam as expectativas dos principais protagonistas – elites políticas, líderes de partido, interesses empresariais e trabalho organizado – de maneira a incentivar ao máximo a busca de estratégias de não-cooperação (idem: 198/199). Neste sentido, podemos argumentar também que a modalidade de federalismo argentino levou ao desenvolvimento de um processo de crise fiscal de caráter diferenciado. Enquanto no Brasil houve um processo gradual de crescente ordenamento fiscal, que criou uma rede de regras que geram um horizonte mínimo de previsibilidade na gestão das finanças públicas, a Argentina viveu um processo de crescente competição entre os entes federativos no plano tributário, no qual predominou um quadro de desordem fiscal e do predomínio de incentivos institucionais para comportamentos fiscais irresponsáveis, em um sistema montado a partir de um processo de tomada de decisão *ad hoc*.

Para aprofundarmos a perspectiva comparada dos processos de ajuste fiscal no Brasil e na Argentina e marcarmos as suas disparidades e/ou similitudes, abordaremos a análise de Palermo (1998) sobre as diferentes dimensões das dinâmicas das reformas nos dois países. Depois, abordaremos alguns aspectos do sistema político e do federalismo fiscal na Argentina.

Idéias, instituições e interesses enquanto variáveis causais nos casos brasileiro e argentino.

Segundo Palermo (1998), uma das dimensões que devem ser observadas em uma análise sobre as dinâmicas das reformas no Brasil e na Argentina é a da **política de coalizão**, ou seja, a tarefa de organizar e manter coalizões que vai além da conexão de um plano de governo a determinados interesses. A política de coalizão envolve a capacidade de estruturar os interesses e o perfil que vai adquirindo o processo reformista e seus resultados. Assim, Palermo faz uma escolha analítica e metodológica, a qual nos alinhamos: a ênfase no valor explicativo das dimensões especificamente políticas na dinâmica geral dos processos de reforma e na configuração de seus resultados, em contraste com abordagens que se baseiam no pressuposto de que os governos reformistas estruturam as coalizões políticas e sociais a partir das contingências de um plano de reforma preestabelecido (Palermo, 1998: 132).

Um argumento central na análise de Palermo é que em ambos os países, por razões em parte comuns e em parte muito diferentes, criam-se condições para se associar política econômica e política de coalizões. Na década de 80, o autor chama a atenção para o fato de que esta associação se dá na forma de um **paradoxo**: formular política econômica é uma necessidade e os governos devem fazê-lo na ausência de condições favoráveis para levar a cabo uma política de coalizão que a sustente. Tanto na Argentina como no Brasil forma-se um quadro de “decisionismo” que carece de recursos para organizar as condições favoráveis a uma cooperação, em um contexto político de forte poder de veto de distintos atores endógenos e exógenos. Desta forma, a força persuasiva da heterodoxia econômica deriva de um esforço de contornar a impossibilidade de que uma política econômica esteja articulada a uma coalizão, que gere uma estratégia de cooperação na relação entre os atores (idem: 133). Vale dizer que o quadro de “decisionismo” nos dois países, no que tange à estabilização econômica, é caracterizado por uma importante diferença: enquanto na Argentina a idéia de combate à inflação tinha como pressuposto para a sua realização política certas condições de governabilidade democrática (conforme veremos a seguir), no Brasil o combate à inflação, que culminou com a implementação do Plano Real, gerou as condições de governabilidade (Sola & Kugelmas, 2002).

Na década de 90, durante os governo Menem e Cardoso, há mudanças na dinâmica de reformas econômicas, que marcam importantes distinções entre os dois casos. O autor

refere-se à **existência de um plano ou projeto (*blueprint*) de reforma que organiza os processos de transformação de instituições, regras e relações entre atores sociais**. Palermo refere-se aqui ao argumento de Peter Hall (1993), segundo o qual as idéias têm poder político real na esfera política. Contudo, elas não adquirem força política independentemente da constelação de instituições e de interesses anteriormente presentes nos contextos nacionais; ou seja, a esfera política e institucional é tratada como variável de controle do poder explicativo das idéias no processo de mudança, no caso, de modelo econômico. Assim, no sentido empregado por Peter Hall, podemos dizer que a elaboração e a execução das reformas na Argentina foi fruto da aderência dos atores políticos ao receituário neoliberal do Consenso de Washington. No Brasil, este processo não se verifica, nem com relação ao receituário neoliberal, nem com relação a algum *blueprint* alternativo (idem: 135).

No caso argentino, Palermo argumenta que a aderência da classe política ao paradigma neoliberal ocorreu em virtude da hegemonia que o setor financeiro havia conquistado no setor empresarial, como seu organizador, articulador e orientador. Durante a década de 80, uma conjunção de fatores externos e internos produziu a hegemonia do conjunto de idéias neoliberais. O Plano Primavera, a derradeira tentativa de estabilização do governo Alfonsín, foi um ponto de inflexão neste processo, na medida em que marcou “o aniquilamento da capacidade do setor público não apenas de financiar o desenvolvimento, mas de financiar a si próprio; as instituições de financiamento público, neste marco, tinham perdido todo o seu peso político estatal frente aos grupos financeiros privados para disputar a orientação de longo prazo da reorganização econômica” (idem: 136).

No caso brasileiro, o autor argumenta que, em contraste com o fracasso do desempenho de longo prazo argentino, o Brasil se defrontou com as complexidades do êxito, ou seja, a positiva etapa desenvolvimentista contaminou as idéias das elites político-partidárias, como também a persistência de orientações não-liberais nos organismos de financiamento do setor público, como o BNDES, que faz contrapeso com as orientações dos setores financeiros privados (idem: 137). Citando o trabalho de Faucher e Heredia, Palermo argumenta que a situação brasileira pode ser caracterizada como uma situação em que existe uma “débil aliança financeira”; “aquelas instituições estatais geralmente

favoráveis à ortodoxia, e suas bases de apoio social potenciais, como os banqueiros, são relativamente débeis, enquanto que outras coalizões entre o Estado e atores sociais são fortes” (idem: 139). No caso brasileiro, a diversidade de interesses, em convergência com as idéias e as instituições, dificulta a emergência de um paradigma de política dominante.

O autor também enfatiza a grande disparidade quanto às **estratégias de administração das reformas no Brasil e na Argentina**. Enquanto no Brasil a administração da agenda de reformas teve e tem um ritmo gradual e comparativamente lento, na Argentina o governo fez seu programa de reformas orientadas para o mercado, a partir de 1989, e tem executado-o desde então, de maneira muito mais rápida.

Para entender as diferenças entre as estratégias, Palermo sugere que uma situação de emergência econômica determinou a adoção de uma estratégia de *blitzkrieg* na Argentina e uma estratégia gradualista no Brasil. Na Argentina, em 1989, havia um panorama de crise caracterizado por atores sociais desarticulados e uma oposição política – a da União Cívica Radical – que abandonava o governo e estava desprestigiada frente à opinião pública. A catalisação da crise se deu com o advento da hiperinflação. O processo hiperinflacionário argentino constituiu-se em um fator de geração de espaço político para a ação reformista, a partir da formação de uma percepção coletiva da crise, que autoriza as lideranças políticas a empreender uma ação discricionária e de grande envergadura (idem: 142). Assim, a disponibilidade de um paradigma de política pública, articulado pelos agentes de mercado, e a chegada ao poder de um “partido de base popular” em uma situação de emergência, gerada pela hiperinflação, tornam possível estruturar a política de coalizão em uma dinâmica de fuga acelerada da hiperinflação, mediante reformas pró-mercado (idem: 144/145).

No Brasil, os **mecanismos de indexação** fizeram com que o processo inflacionário tivesse uma interpretação coletiva distinta e, desta forma, distintos efeitos políticos. No Brasil, a indexação neutralizou em grande medida as oscilações distributivas mais abruptas dos picos inflacionários. Ademais, a despeito dos efeitos regressivos e do agravamento do quadro fiscal, os empresários brasileiros não sofreram os estragos equivalentes que sofreram os empresários argentinos. Assim, a despeito do Brasil ter beirado reiteradamente a hiperinflação, na década de 80, não se chegou a experimentar as situações coletivamente

percebidas de traumatismo que os picos hiperinflacionários alcançaram no caso argentino. Palermo argumenta que existe no Brasil uma memória coletiva diferente, com relação ao caso argentino, sobre a relação entre inflação e crescimento (idem: 141/142).

Na mesma direção da análise de Palermo, Stallings e Peres (2002) argumentam que podemos distinguir dois grupos de países latino-americanos com relação à velocidade e ao alcance das reformas econômicas neoliberais, entre 1985 e 1995. O primeiro grupo é formado pela Argentina, Bolívia, Chile e Peru, que são identificados pelos autores como “reformadores radicais”. Esses países realizaram muitas reformas em um período relativamente curto de tempo. O segundo grupo é formado pelo Brasil, Colômbia, Costa Rica, Jamaica e México, identificados como “reformadores cautelosos”. Esses países implementaram as reformas mais gradativamente.

Os “reformadores radicais”, segundo os autores, “(...) reagiram às múltiplas pressões nacionais e internacionais implementando uma série de reformas de maneira muito rápida. Em um processo muitas vezes denominado de “tratamento de choque”, as tarifas foram reduzidas, outros impostos foram eliminados, os sistemas financeiros foram liberalizados, as contas de capital abertas e as empresas do setor público vendidas” (idem: 54). Este processo foi possível na medida em que os atores estavam dispostos a passar por mudanças econômicas radicais, em virtude da percepção de que mudanças moderadas de política econômica não seriam eficazes em um ambiente de grave crise (hiperinflação e baixíssimo crescimento econômico nos cinco anos anteriores às reformas). Ademais, as condições econômicas bastante graves propiciaram a intervenção das instituições financeiras internacionais, especialmente o FMI e o Banco Mundial, que reforçou a própria inclinação reformista dos governos.

Os reformadores cautelosos apresentavam um quadro de crise econômica bem menos grave. Com taxas de inflação mais baixas e taxas de crescimento mais elevadas do que os reformadores radicais, os atores dos reformadores cautelosos acreditavam que seus países eram basicamente sólidos e que tinham muitas características que valiam a pena preservar. Ao contrário dos radicais, os cautelosos implementaram reformas graduais e seletivas, em parte devido ao fato da oposição interna ser mais difusa.

Retomando a análise de Palermo, além das idéias e das instituições, **os interesses também são variáveis explicativas** para entendermos as reformas estruturais. Há um contraste patente entre as **estruturas de interesse** no Brasil e na Argentina, no momento em que as coalizões reformistas movimentam-se no sistema político. Este contraste vincula-se às características do processo de reestruturação econômica forçada, em cada país, desencadeado pela crise externa que colocou em xeque o modelo de substituição de importações. Enquanto a Argentina sofreu um processo de regressão econômica durante a década de 70 e 80, caracterizado por um processo de desindustrialização, combinado com recessão econômica, abertura e apreciação, o Brasil viveu um processo de conservação, de preservação da estrutura produtiva herdada da industrialização substitutiva.

Assim, Palermo refere-se à distinção entre a **dinâmica política global dos processos de reforma econômico-estatal** em ambos os países. A dinâmica política da reforma argentina é a da “fuga para frente”, ou seja, os *policymakers* propõem mudanças para fugir do passado de grave contexto de crise da década de 80. Na Argentina, viabiliza-se este esquema de uma coalizão antiinflacionária de “fuga para frente”, na medida em que é possível administrar uma agenda política com grande discricionariedade e deixar para o futuro as demandas sociais e empresariais. No Brasil, a dinâmica caracteriza-se pela preservação dos interesses que se arraigaram durante o período do modelo de substituição de importações, em um contexto de redefinição das formas de inserção do país na economia global. Se a diversidade de interesses dificultou a emergência de um paradigma de política dominante, a presença desses interesses condiciona a efetividade das políticas ao oferecimento de “garantias de proteção” aos próprios. As gestões econômicas dos países caracterizaram mudanças abruptas, no caso argentino, e uma maior uniformidade, gradualismo e continuidade, no caso brasileiro (idem: 149/150).

Após trabalhar com várias dimensões de distinção entre os casos brasileiro e argentino, Palermo constrói uma interessante argumentação com base em **semelhanças nos processos de reforma no Brasil e na Argentina**. Ambos os países embarcaram, durante a década de 80, em processos duais de mudança, que envolvem a consolidação das instituições democráticas e a reconstrução da ordem econômica. Uma dimensão fundamental da democratização é a dimensão da estabilização das regras. Nas democracias,

as regras devem conferir algum grau de certeza nas interações entre os atores políticos. Para tanto, a realização de mudança nas regras do jogo democrático deve ser feita mediante a construção de consensos amplamente qualificados. Na tradição latino-americana, há algumas práticas políticas que promovem um desserviço aos processos de consolidação democrática nesses países.

No Brasil e na Argentina, uma modalidade de ação política amplamente utilizada nos Governos Cardoso e Menem, e que conspira contra a tarefa de estabilização, é “o aproveitamento, por parte dos atores em jogo, de vantagens circunstanciais para produzir uma alteração de regras, no curso de uma rodada de competição, com o propósito de melhorar seus resultados na mesma (e como consequência suas perspectivas para o futuro)” (Palermo, 1998: 153). Na década de 90, as constituições foram reformadas, incorporando cláusulas *ad hoc*, que permitiram a reeleição dos presidentes em exercício, sendo que as regras sob as quais Cardoso e Menem foram eleitos não contemplava esta possibilidade (idem: 153).

Além desta modalidade, existe a questão da credibilidade fundada no poder atribuído aos atores governamentais, pelos agentes econômicos e sociais, em detrimento da desejável base institucional da credibilidade do sistema político. Aqui, argumenta-se que a estruturação da credibilidade na figura das lideranças políticas circunstanciais é uma prática comum e torna-se elemento fundante da percepção que os agentes privados vão ter da sustentabilidade das regras democráticas.

Desta forma, tanto o elevado componente de discricionariedade e de personalismo do sistema político, como o aprendizado da utilização dos canais institucionais de mudança de forma casuística, são problemas que aparecem não somente nos processo de reforma política, como nos dois casos de reeleição, no Brasil e na Argentina, mas também nos processos de reforma econômica e estatal. Especificamente, podemos discutir a hipótese sugerida por Palermo de que **as modalidades de ação política (discricionariedade e personalismo) marcam os processos de ajuste fiscal nos dois países, como estratégias de construção de uma ordem fiscal, por parte dos Executivos Federal, em um contexto de tensas relações financeiras e fiscais entre os entes federativos.**

No caso argentino, esta hipótese é fortemente sugerida nas análises de economia política sobre federalismo fiscal, mas não é discutida de forma aprofundada. Desta forma, “abrir a caixa preta da política”, ou seja, entender especificamente o funcionamento do sistema político na Argentina é fundamental, numa perspectiva analítica estruturada na política (em sentido amplo) enquanto variável causal dos processos de mudança econômico-estatal.

O funcionamento do sistema político na Argentina, a partir de 1983.

Na década de 80, a Argentina viveu um processo de redemocratização com estabilização econômica que se caracterizou por uma experiência radical: o país enfrentou um processo hiperinflacionário no qual inexistiu qualquer mecanismo de indexação, acirrando o já citado aspecto de conflito distributivo exacerbado, que caracteriza a sociedade argentina (Smith, 1994). Contudo, segundo Jones (1997), a Argentina (juntamente com a Bolívia) foi um dos poucos casos nos quais um profundo programa de liberalização econômica foi realizado sob o funcionamento de um sistema democrático. Mais precisamente, sob um sistema presidencialista que tem confrontado e resolvido sérias crises políticas.

Há três fatores institucionais e partidários que o autor enumera como determinantes da governabilidade do sistema presidencialista argentino, no período de 1983 a 1995. Em primeiro lugar, o **funcionamento bipartidário do sistema político** garantiu, na maior parte do tempo, um número suficiente de parlamentares que apoiavam o presidente. Em segundo lugar, a existência de uma **disciplina partidária de moderada à alta** significou que o alto índice de apoio parlamentar traduziu-se em apoio político concreto para o presidente. Em terceiro lugar, a **estrutura federativa reduziu a natureza de jogo de soma zero da política**, ao prover áreas de autonomia local para partidos de oposição, como também para o partido do presidente (Jones, 1997: 261).

A despeito do alto grau de governabilidade garantido pelo sistema político argentino, há contra-tendências que atrapalham o funcionamento da democracia na Argentina. Primeiramente, o **desenho do federalismo fiscal**: a União, nos governos Alfonsín e Menem, limitou o poder e a autonomia das províncias através do controle dos

fluxos de recursos, via o sistema fiscal de co-participação, outros mecanismos financeiros e ameaças de usar o poder federal de intervenção nas províncias. Em segundo lugar, a **ausência de adequadas proteções constitucionais para o Poder Judiciário** permitiu que houvesse **cooptação** do poder pelo presidente Menem. Enfim, **as atribuições de poder legislativo ao presidente** Menem enfraqueceu o papel do Poder Legislativo. As duas últimas contra-tendências afetam o coração do sistema de *checks and balances* das democracias representativas contemporâneas (idem: 262).

Características do sistema político argentino, até 1994.

Os dois primeiros fatores positivos discutidos por Jones referem-se às regras eleitorais vigentes na Argentina de 1983, até a reforma constitucional de 1994. Segundo Jones, “em 1983 e 1989, o **presidente** foi eleito para um mandato de seis anos, por um **colégio eleitoral** cujos membros foram selecionados de 24 distritos (23 províncias e a capital federal), variando no tamanho de 4 a 144 membros, usando a mesma fórmula de representação proporcional utilizada na eleição para a Câmara dos Deputados. Cada uma das 22 províncias (23, depois de 1990) e a capital federal foram representadas por dois **senadores**. Os senadores foram **eleitos indiretamente** para um mandato de nove anos, por legisladores das províncias, usando a fórmula da pluralidade, exceto na capital federal, onde os senadores foram eleitos por colégio eleitoral. Os **deputados** foram eleitos a partir de 24 distritos eleitorais, que variam em tamanho de 2 a 35 deputados. A Câmara é formada por 257 membros, sendo que metade tem mandato de quatro anos e a outra, de dois anos. A distribuição das cadeiras foi feita com base na fórmula de representação proporcional e em listas fechadas. Para os partidos receberem cadeiras, eles devem ter atingido um percentual de voto de, ao menos, 3% dos eleitores registrados no distrito eleitoral.” (Jones, 1997: 263).

Quanto à reeleição, a reforma constitucional de 1994 manteve a possibilidade para deputados e senadores e estabeleceu a possibilidade de reeleição imediata para o presidente. Cada província elege um governador e os legisladores a partir de regras definidas pelas constituições estaduais. Os governadores são eleitos para um mandato de quatro anos e os legisladores estaduais são eleitos pela fórmula da pluralidade.

Os fatores positivos do funcionamento do sistema político argentino.

O sistema partidário argentino é formado por partidos altamente institucionalizados, fortemente organizados nas províncias e nos municípios argentinos. Segundo o autor, a combinação dos diferentes métodos de escolha de representantes no Governo Nacional e nas províncias contribuiu para a manutenção do sistema bipartidário na Argentina, entre 1983 e 1995, na Câmara dos Deputados e no Senado, formado pelo Partido Justicialista (PJ, originalmente Partido Peronista, que existe desde 1947) e a União Cívica Radical, que existe desde 1891. Durante 1983 e 1995, os dois partidos combinados obtinham entre 82,9% e 94,5% das cadeiras na Câmara e entre 83,4% e 85,4% das cadeiras no Senado. O governo do presidente Raúl Alfonsín tinha maioria absoluta na Câmara, entre 1983 e 1987. No Senado, o partido do presidente Alfonsín, a UCR, tinha que construir acordos a partir de uma relativa posição de força com os dissidentes do PJ e os senadores dos partidos minoritários. O governo do presidente Carlos Menem obteve uma maioria tecnicamente absoluta em seu mandato, enfrentando mais dificuldades para aprovar as ações do Executivo do que o presidente Alfonsín. No Senado, o presidente Menem obteve sólida maioria, com o PJ possuindo 54% das cadeiras durante o primeiro mandato e 63% durante o segundo.

O amplo apoio legislativo que os presidentes Alfonsín e Menem obtiveram em seus respectivos mandatos foi fundamental para o cumprimento de suas agendas de governo. O sistema bipartidário argentino começou a dar sinais de mudança em 1995, quando a UCR enfrentou sérias dificuldades eleitorais, perdendo cadeiras na Câmara dos Deputados para o FREPASO. Contudo, a ocupação de muitas cadeiras no Congresso por deputados e senadores de partidos aliados não é garantia suficiente de apoio para as iniciativas legislativas de interesses do governo federal.

O nível de apoio do Executivo no Congresso depende do nível de disciplina partidária e de incentivos institucionais dos legisladores. A Argentina é uma república federativa com 23 províncias e a Capital Federal. O PJ e a UCR são divididos em 24 organizações partidárias distritais, com controle central exercido pela organização partidária nacional, localizada na Capital Federal. Desta forma, quando o líder do partido (*de facto* e não somente *de jure*) é o presidente, ele é capaz de exercer controle sobre os líderes partidários locais através de ameaças de represálias administrativas e fiscais,

promessas de recompensas ou, em casos extremos, a ameaça ou a efetiva intervenção direta de uma província governada por um colega de partido. Assim, em função das regras eleitorais e dos poderes institucionais do presidente, **a organização partidária nacional tem elevado grau de influência sobre a organização partidária provincial, inclusive quando o líder nacional do partido não é o presidente** (há outras regras partidárias que garantem esta influência).

Jones enfatiza outros aspectos institucionais que influenciam o comportamento dos congressistas na direção de um **alto nível de disciplina e lealdade partidária legislativa**. Na Argentina, a taxa de reeleição legislativa é baixa, quando comparada com Brasil e Colômbia. Os legisladores que quiserem se reeleger devem competir em uma dura disputa partidária interna. Muitos deputados objetivam, no final do mandato legislativo, conquistar posições no nível executivo federal ou provincial, ou ainda ingressar no Senado. Ademais, a saída de um partido para ingressar em outro deve se dar a partir de um cálculo político muito cauteloso: a possibilidade de volta ao partido de origem para reeleger-se é nula. Na legislatura, também há incentivos para os partidos políticos serem altamente disciplinados, votando quase sempre em bloco.

O **desenho federativo** é um fator fundamental para a manutenção do sistema democrático em qualquer país do mundo. Segundo Jones, a distribuição de poder entre os governos nacional e provincial e estes, entre os partidos do governo e da oposição, garante a existência de áreas de autonomia de poder local, capazes de realizar *checks and balances* sobre o poder do presidente. Durante o governo Alfonsín, por exemplo, o PJ governou 12 (1983-1987) e 17 (1987-1991) das 22 províncias. O alto nível de representação do PJ nos governos provinciais proveu importantes recursos de *checks and balances* para a oposição, diante do poder do Executivo Federal.

Os fatores negativos do funcionamento do sistema político argentino.

Segundo Jones, um aspecto do sistema político argentino que interfere no funcionamento do mecanismo de *checks and balances* é a **cooptação do Poder Judiciário pelo Executivo federal, durante o governo Menem**. Até a reforma constitucional de 1994, os Ministros da Suprema Corte eram nomeados pelo Presidente e então confirmados

no Senado, por votação majoritária, em número de cinco Ministros. Durante o seu primeiro mandato, Menem estava empenhado na implementação de uma série de reformas econômicas estruturais, empenho este que demandava apoio político. A criação deste apoio no Poder Judiciário se deu a partir da proposta de um projeto de lei que aumentava o número de Ministros na Suprema Corte de cinco para nove (coisa que Alfonsín havia tentado, mas não havia conseguido). Com a fácil aprovação no Senado e na Câmara do projeto de lei, em menos de dois meses, a Suprema Corte argentina transformou-se em uma instituição na qual Menem tinha seis indicações, dentre os nove Ministros que a compunham.

Uma das medidas mais importantes que incrementaram o poder do presidente Menem foi a decisão do Supremo, em 1990, em sancionar o uso de decreto de necessidade urgente pelo presidente. Vale dizer que, conforme Shugart & Mainwaring (1997), há três poderes constitucionais que tem impacto sobre a capacidade do presidente em influenciar a produção legislativa: poder de veto; exclusividade na proposição orçamentária e autoridade de decreto. Conforme a Constituição argentina, o presidente pode ser qualificado como relativamente fraco em termos de poderes legislativos. Contudo, **a realidade do governo entre 1983 e 1994 demonstrou a existência de um presidente muito mais poderoso do que sugeria as regras constitucionais, com poder de veto total e parcial e, mais importante, o já falado acima poder de uso de decreto de necessidade urgente, amplamente utilizado pelo presidente Menem.** Enquanto de 1853 a julho de 1989, os governos federais fizeram uso somente 25 vezes dos decretos, de 08 de julho de 1989 a 23 de agosto de 1994, o presidente Menem usou-os 336 vezes... E muitas vezes em áreas que eram consideradas como de domínio exclusivo do Congresso, como a área fiscal.

Um terceiro aspecto negativo, não menos importante, é um problema no desenho federativo argentino, que limita a autonomia financeira provincial. Há dois fatores a serem considerados, segundo Jones (1997): **a maioria das províncias (inclusive as mais ricas) são em grande medida dependentes do suporte financeiro do governo nacional, em função das poucas fontes de recursos de um grande número de províncias e do sistema de co-participação federal.** Segundo este sistema, a maioria dos impostos são coletados pelo governo federal e distribuídos às províncias. O sistema de co-participação tem sido

amplamente criticado devido ao fato do governo federal exercer constantemente mais poder discricionário com relação ao tempo e ao montante da receita a ser distribuída às províncias do que é considerado aceitável por muitos acadêmicos e políticos argentinos. Segundo o autor, quanto mais as províncias são financeiramente dependentes do governo federal, menor é a capacidade do federalismo de prover oposição com áreas de autonomia local ao governo federal e, desta forma, representar um saliente poder de *check* sobre o poder presidencial (idem: 283).

A reforma constitucional de 1994 promoveu algumas mudanças importantes no sistema político argentino: reduziu os poderes legislativos do presidente *de facto*, ao aumentá-los *de jure*²; enfraqueceu a capacidade do presidente de influenciar o Poder Judiciário e fortaleceu o federalismo. A reforma explicitou constitucionalmente os termos do sistema de co-participação, com a distribuição automática de fundos para as províncias e a criação de uma instituição para monitorar a relação fiscal e administrativa dos entes federativos. As províncias receberam novos poderes relacionados à criação de regiões e a capacidade de realizar acordos internacionais para captar recursos. A intervenção federal nas províncias agora somente pode ocorrer a partir da aprovação do Congresso. A capital federal ganhou mais autonomia com a possibilidade de eleger seu prefeito por meio de eleições diretas.

A análise de Jones sobre o sistema político argentino nos sugere um quadro paradoxal, no período de 1983 a 1995. O poder político é centralizado na figura do presidente, que obteve amplo apoio legislativo para governar, que controlava as indicações para a Suprema Corte e que exercia amplos poderes constitucionais de produção legislativa. No entanto, o governo argentino tem enfrentado sérias dificuldades para criar um ordenamento fiscal que racionalize as relações fiscais e financeiras entre os entes federativos, ao contrário do caso brasileiro, que se caracterizou por um processo incremental de criação de uma ordem fiscal (Loureiro & Abrucio, 2002). Alguns autores

² Segundo Jones, podemos dizer que há um paradoxo produzido pela reforma constitucional, com relação aos poderes legislativos presidenciais, pois sob a constituição anterior, o presidente possuía poderes legislativos *de facto* que não eram regulamentados explicitamente nos Artigos constitucionais. Por isso, como a reforma constitucional de 1994 regula esses poderes, estabelecendo as áreas e as circunstâncias excepcionais que eles podem ser exercidos, o resultado é uma redução *de facto*.

denominam o sistema de co-participação federal de impostos como um “labirinto fiscal” (Saiegh & Tommasi, 1998) que foi constantemente mudado e tem sido fonte de numerosos conflitos entre os entes federativos na Argentina.

Os regimes de co-participação desde 1935, até fins da década de 70.

Segundo Centragolo, Jimenez & Vega (1998), em 1935, com a aprovação das leis 12.139, 12.142 e 12.147, originou-se o sistema de co-participação de impostos. A partir deste sistema, houve uma expansão da massa de recursos arrecadados pela União; criaram-se novos impostos (de renda e sobre o comércio); houve um movimento de ordenamento e unificação dos impostos internos já existentes; estabeleceram-se dois mecanismos diferentes de divisão do bolo tributário entre os entes federativos: por um lado, considerando o caráter concorrente que a constituição nacional fixava para os novos tributos (renda e comércio), fixou-se para estes uma co-participação de caráter compensatório; por outro lado, a distribuição dos impostos entre os entes federativos deu-se em resposta à extinção dos impostos similares que as províncias arrecadavam.

Na década de 50, configurou-se o sistema de co-participação que vigorou até 1973. Este se caracterizou pela incorporação de novos impostos no bolo tributário total a ser dividido entre as províncias e a União e pela existência de três mecanismos diferentes de divisão dos impostos, que eram basicamente de características devolutivas.

Nesta configuração do sistema, ficou definido que mais recursos seriam transferidos às jurisdições que mais aportassem recursos para serem compartilhados, ou seja, às províncias com maior população e maior desenvolvimento relativo. Havia também coeficientes fixos de acordo com critérios explícitos: a lei 14.390, de 1954, estabelecia que os impostos internos teriam uma distribuição primária de 46% para as províncias. A distribuição secundária era fixada de acordo com dois mecanismos: de 98% da receita, 80% por critério populacional e 20% por produção provincial; os 2% restantes, em razão inversa ao montante, por habitante, que correspondia a cada província, segundo a distribuição anterior. A lei 14.788, de 1959, estabelecia que a distribuição da arrecadação dos impostos sobre renda e comércio, e outros de menor importância, seria de 61,88% para a União e 35,46% para as províncias e 2,66% para a MCBA. Sua distribuição secundária se fixava de

acordo com três critérios: população, recursos correntes provinciais próprios e por partes iguais.

A partir de **1973**, o regime de co-participação passou a ser regulado por uma única lei, a **20.221**. Segundo esta lei, todos os impostos nacionais fazem parte do bolo tributário a ser distribuído entre províncias e União, com exceção dos impostos sobre comércio exterior. Com relação ao mecanismo de distribuição primária, estipulou-se um coeficiente igual para a União e para as províncias (48,5%, o mais alto coeficiente provincial, desde a criação do sistema de co-participação) e criou-se um Fundo de desenvolvimento regional, financiado com os 3% restantes. Os coeficientes de repartição secundária estipulados por esta lei eram resultantes da combinação de três critérios: 65% dos recursos se repartiam de acordo com a população de cada distrito; 25% com relação à diferença de desenvolvimento entre as regiões e 10% segundo a dispersão da população. Conseqüentemente, o esquema estabelecido em 1973 é uma novidade em dois sentidos: por estar constituído por um único sistema de distribuição de impostos compartilhados e pela determinação dos coeficientes secundários de repartição a partir de critérios redistributivos.

Os conflitos na década de 80.

O início da década de 80 marcou a inauguração de um novo ciclo nas relações financeiras entre o governo nacional e as províncias, cuja característica distintiva foi o **maior grau de conflito**. Segundo os autores, a reforma tributária implementada em 1980 significou uma importante mudança no regime vigente. No âmbito do plano de estabilização que estava sendo levado a cabo, as mudanças promovidas estavam levando a uma perda de competitividade do setor exportador, devido ao alto custo do trabalho na Argentina. A reforma tributária respondeu a este diagnóstico, reduzindo a carga tributária sobre o salário nominal, incrementando a base de arrecadação e as alíquotas dos impostos de valor agregado. A idéia era reduzir os impostos que afetavam os custos de produção, substituindo esta receita pelo aumento da carga tributária no setor de consumo doméstico.

A magnitude da crise macroeconômica que se seguiu na decorrer da década teve um forte impacto sobre o sistema tributário, em especial sobre aos recursos

compartilhados entre os entes federativos, que caíram de 6,5% a 3,6% do PIB entre 1981 e 1984.

O fracasso desta reforma determinou **uma grave crise de financiamento nas províncias**. Em primeiro lugar, as províncias enfrentavam um incremento nos gastos como consequência do processo de descentralização dos serviços sociais (fundamentalmente, educação primária), sem a correspondente transferência de recursos para financiá-los. Em segundo lugar, de maneira similar ao que ocorreu com os recursos tributários arrecadados pela União, houve uma significativa queda na arrecadação provincial, em virtude do desaquecimento da economia.

Em consequência, pode-se afirmar que **no início da década de 80, produziu-se uma desarticulação do regime de co-participação que, ao ocasionar um grande prejuízo aos governos provinciais, alterou o equilíbrio das relações financeiras entre as diferentes esferas de governo. Paulatinamente, as transferências automáticas e estabelecidas por lei foram substituídas por aportes discricionários do Tesouro Nacional aos governos provinciais.**

Nesta época, expirou a vigência da lei 20.221 e o impasse entre a União e os governos provinciais sobre qual regra seria implementada no lugar daquela lei agravou a crise de financiamento dos entes federativos. Devido ao **vazio normativo** que se verificou, as transferências por co-participação foram substituídas por aportes do Tesouro Nacional.

Entre 1984 e 1987, abriu-se uma frente de batalha para ordenar as contas fiscais e estabilizar a economia. O projeto de uma nova lei de co-participação que o Poder Executivo enviou ao Congresso em 1985 nunca chegou a ser apreciado. Este impasse foi causado pela **débil posição negociadora do governo nacional que, apesar de ter o apoio da maioria dos deputados federais, não tinha maioria no Senado (governo Alfonsín, conforme vimos) e tinha o apoio de poucos governadores de província (entre eles, o governador da província de Buenos Aires).**

Em 13 de março de 1986, a União e as províncias firmaram o “Convênio financeiro transitório de distribuição de recursos federais às províncias”. Este acordo estabeleceu que

o governo nacional destinaria naquele ano um montante de recursos para as províncias equivalente ao que foi transferido no segundo semestre de 1985, fixando também a correspondente distribuição entre as jurisdições. Este acordo significou uma breve trégua, pois, já no segundo semestre de 1986, surgiram novas demandas provinciais, relacionadas com os ajustes inflacionários e com o pedido de maiores transferências, de acordo com a maior arrecadação registrada em 1986.

Durante 1987, a situação piorou para a União. A falta de apoio popular resultou num balanço político favorável às províncias, o que levou à aprovação da **lei 23.548, em 1988**, que estabeleceu um **regime transitório de distribuição de recursos fiscais entre os entes federativos**. Desta maneira, **enquanto o início da década de 80 foi marcado com o fracasso da intenção de construir um regime sólido e dinâmico de co-participação, o término foi caracterizado pela sanção de um novo regime que, desde a sua criação, foi caracterizado como frágil.**

Em geral, segundo os autores, a evolução de longo prazo dos sistemas de co-participação de impostos arrecadados pelo governo federal caracterizou-se pela ação de duas tendências simultâneas: a crescente incorporação dos tributos nacionais na massa de recursos a “co-participar” e o aumento do coeficiente de distribuição primária. De 1935 a 1988, houve um claro crescimento da participação das províncias na distribuição primária de recursos co-participáveis ao longo do tempo: a única exceção que se observa corresponde ao período compreendido entre 1967 e 1972, durante o qual não funcionou o Parlamento.

Não obstante, a participação do montante de recursos destinados às províncias no total do bolo tributário arrecadado pela União não mostra uma evolução ascendente desde 1935, como se poderia supor a partir das tendências de longo prazo – a crescente incorporação de tributos à massa a co-participar e o aumento dos coeficientes de distribuição primária. Isto ocorreu na medida em que houve grandes mudanças na estrutura tributária argentina ao longo do tempo. Sem dúvida, o desenvolvimento do sistema de seguridade social é uma das razões que explicam o que ocorreu, junto com as flutuações cíclicas da pressão tributária sobre o comércio exterior e a evolução dos outros esquemas de destinação específica de impostos.

O regime de co-participação da década de 90.

A partir do regime transitório de distribuição de recursos tributários entre os entes federativos, instituído pela lei 23.548, o montante total dos impostos nacionais arrecadados (com exceção dos impostos sobre comércio exterior e aqueles de destinação específica), deveria se distribuir da seguinte forma: 42,34% na União; 54,66% ao conjunto das províncias; 2% para a recuperação do nível relativo das províncias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén e Santa Cruz; 1% para o Fundo de aportes do Tesouro Nacional às províncias.

Esta reforma implicou no aumento da parte das províncias no bolo tributário (a maior, desde 1935, ano do primeiro regime de co-participação); houve uma expansão da lista de impostos que integram a massa que pode ser co-participada com as províncias, abarcando inclusive tributos que podem ser criados depois da sanção desta norma; **criou-se o Fundo de Aportes do Tesouro Nacional (ATN)** e; estabeleceu-se um limite mínimo de recursos que as províncias receberiam por co-participação, equivalente a 34% da arrecadação dos tributos nacionais da Administração Central, tenha ou não o caráter de co-participável.

Enquanto sob a lei anterior (20.221), a partilha secundária dos recursos se dava por critérios claramente definidos, os coeficientes da lei 23.548 se baseiam nas distribuições efetivamente realizadas durante o período 85-87, quando não existia norma que regia a co-participação e, mais importante, quando a partilha se realizava de acordo com as necessidades de cada jurisdição e do poder de negociação dos governos e dos legisladores das diferentes jurisdições.

Ao longo da vigência da lei 23.548, a evolução da arrecadação tributária foi fortemente afetada pelo desenvolvimento da situação econômica global. Ademais, as mudanças ocorridas no sistema tributário argentino foram determinadas diretamente pela gravidade do cenário macroeconômico. Nos períodos de hiperinflação, a arrecadação tributária recebeu um impacto fortemente negativo com a queda da atividade econômica, com a ausência de um sistema de preços estável e com as altas taxas de juros reais.

Uma vez superada a hiperinflação do final dos anos 80, conformou-se paulatinamente no campo tributário um novo esquema de arrecadação, que não foi o resultado de um pacote de reforma, mas da soma de ações que se conformaram no tempo em um sistema impositivo que se encontra vigente no final dos anos 90. As medidas mais importantes foram: a ampliação da base do IVA; a redução das alíquotas dos impostos sobre lucros; a eliminação dos encargos sobre exportações; a modificação dos impostos sobre combustíveis (reduzindo a pressão); a eliminação de impostos menores e a redução da imposição sobre o salário nominal. Todas essas medidas foram acompanhadas pelo fortalecimento da Direção Geral Impositiva (um movimento de fortalecimento administrativo, no sentido de ampliar a arrecadação do IVA e do imposto sobre lucros).

Na medida em que a reforma foi avançando, o governo agiu de forma mais pragmática: abandonou as propostas de redução das alíquotas e, em momentos distintos, aumentou as alíquotas dos impostos co-participados mais importantes: IVA e lucros. Conseqüentemente, houve uma importante simplificação da estrutura de recursos co-participados, que passaram a se concentrar em poucos impostos.

Em contraste com esta tendência, o sistema de distribuição de recursos ganhou uma complexidade e uma fragilidade difícil de encontrar em outro período da história argentina. **A concentração da arrecadação de impostos que se enquadram na lei de co-participação deflagrou uma disputa pelo destino dos fundos e motivou a busca de mecanismos para burlar a legislação.** Vale dizer que enquanto a arrecadação do IVA e do imposto sobre lucros registrou um formidável incremento entre 1991 e 1996, as transferências por co-participação mantiveram-se constantes.

A disputa entre províncias e Governo Central para conseguir recursos foi de tal magnitude que há quase nenhum tributo que não tenha, ao menos parcialmente, algum tipo de destinação específica (engessamento do uso dos impostos para evitar mudanças na partilha dos recursos). A resposta das autoridades nacionais frente a essas pressões foi negociar as destinações específicas para gastos, que de outra forma teriam sido assumidas pelo Tesouro Nacional (fundamentalmente, o sistema previdenciário), ou transferir gastos a outros níveis de governo.

Segundo Centragolo, Jimenez & Vega (1998), se analisarmos um quadro da evolução dos diferentes mecanismos mediante os quais foram realizadas transferências às províncias de recursos tributários nacionais, **entre 1988 e 1996, o resultado é a perda de importância relativa da co-participação de impostos como instrumento de regulação das relações financeiras entre os diferentes níveis de governo e a multiplicação de mecanismos de transferência de recursos.** Desta maneira, foi-se formando um peculiar federalismo fiscal caracterizado por um sistema fragmentado de transferências financeiras entre diferentes entes federativos.

Além das transferências de impostos co-participáveis, uma modalidade especial de transferência, de caráter discricionário e não condicionado, agrava ainda mais o quadro do federalismo fiscal argentino. Em 1988, foi criado o Fundo de Aportes do Tesouro Nacional, financiado por 1% de total de recursos co-participáveis e distribuído pelo Ministério do Interior. De acordo com o Artigo 5 da lei 23.548, este fundo se destinaria a atender situações de emergência e desequilíbrios financeiros dos governos provinciais. A criação deste fundo de caráter discricionário coincide com o abandono da utilização dos ATN assinadas pelo Congresso (o que não significa que esses aportes foram extintos).

Na década de 90, o fundo passa por algumas alterações. Foi incorporada porcentagem de outros impostos ao fundo e, a partir de 1996, seis milhões de pesos devem ser distribuídos entre as províncias. **Desta forma, houve um resultado paradoxal: a limitação ao montante de transferências discricionárias que surge do teto máximo estipulado pelas transferências a efetuar-se pelo Fundo de ATN convive com uma maior discricionabilidade em sua distribuição secundária, ao ser definida no Ministério do Interior.** Até aquele momento, os ATN eram distribuídos de acordo com o Pressuposto da Administração Nacional, sancionado pelo Poder Legislativo. Observando as séries históricas, podemos dizer que a distribuição secundária do Fundo de ATN seguiu um comportamento difícil de explicar sem levar em conta critérios políticos.

Segundo Kopitz, Jiménez e Manoel (2000), de acordo com uma avaliação das transferências feitas por este fundo, no período de 1988 a 1996, pode-se constatar que as províncias favorecidas com maior proporção dos ATN não são as que apresentam problemas fiscais mais graves. Conforme podemos verificar no quadro abaixo, as cinco

províncias com pior desempenho fiscal no período (Chubut, Catamarca, Jujuy, San Juan e Formosa) não coincidem com as mais favorecidas pelos ATN (La Rioja, Tucumán, Salta e Mendoza). A distribuição dos ATN parece ser pouco explicada pelos desequilíbrios fiscais das províncias.

Quadro 1: Distribuição de ATN por província (1988-1996), em porcentagem do total.

Província	Específico	Acumulado	Província	Específico	Acumulado
La Rioja	23,5	23,5	Entre Rios	3,0	81,5
Tucumán	8,1	31,7	Rio Negro	2,5	84,0
Salta	7,7	39,4	Neuquén	2,4	86,4
Mendoza	7,5	46,9	Catamarca	2,1	88,5
Corrientes	5,8	52,7	Misiones	2,0	90,5
Chaco	4,8	57,5	Córdoba	2,0	92,5
Formosa	4,7	62,1	La Pampa	2,0	94,5
San Juan	3,6	65,7	Tierra del Fuego	1,8	96,3
Jujuy	3,4	69,1	San Luis	1,5	97,9
Santa Fé	3,2	72,3	Santa Cruz	1,2	99,1
Santiago del Estero	3,1	75,4	Chubut	0,9	100,0
Buenos Aires	3,1	78,5	Capital Federal	0,0	100,0

Fonte: Cetrangolo e Jiménez (1998), página 309.

Em 1995, a Argentina sofreu uma grave crise financeira que gerou um impacto negativo sobre as finanças provinciais, que já apresentavam comportamento extremamente volátil desde o início da década de 90 (ver quadro 2). Segundo Kopitz, Jiménez e Manoel (2000), a crise gerou dois impactos sobre as finanças provinciais: por um lado, a perda de depósitos dos bancos provinciais determinou a necessidade de um grande fluxo de aportes dos Tesouros provinciais. Por outro lado, a queda do nível de atividade significou uma queda na receita própria das províncias e das transferências de origem nacional, via regime de co-participação. Diante desta situação, o governo central assumiu um papel ativo e utilizou as diversas ferramentas que disponibilizava para o resgate das províncias mais atingidas pela crise, seja utilizando os aportes do Tesouro Nacional, as antecipações de co-participação ou os empréstimos em títulos públicos (idem: 10).

Quadro 2: Execução orçamentária consolidada das províncias (1993-1999), em porcentagem do PIB).

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingressos*	10,5	10,4	10,2	10,4	10,6	10,8	11,0
Tributários	9,3	9,1	8,8	8,9	9,3	9,5	9,7
De origem provincial	3,7	3,8	3,6	3,6	3,7	3,9	3,9
De origem nacional	5,6	5,4	5,2	5,3	5,6	5,6	5,9
Não tributários	0,9	1,0	1,0	0,7	0,7	0,6	0,6
Outros	0,3	0,4	0,4	0,8	0,6	0,6	0,7
Ingressos por privatização	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,3	0,3
Gastos	11,5	11,5	11,6	11,1	11,2	11,8	12,5

Gastos correntes	9,9	9,7	9,8	9,4	9,4	10,0	11,0
Gastos de consumo	7,2	7,1	7,1	6,6	6,6	6,9	7,7
Pagamentos de juros	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Transferências	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,7	2,8
Correntes							
Gastos de capital	1,6	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,5
Saldo Primário (- déficit)	-0,8	-0,9	-1,2	-0,4	-0,2	-0,5	-1,0
Saldo Global (- déficit)	-1,0	-1,1	-1,5	-0,8	-0,6	-0,9	-1,5

* exclui ingresso por privatização.

Fonte: Kopitz, Jiménez e Manoel (2000), página 08.

Esta crise fiscal das províncias de meados da década de 90 apresentou um caráter diferenciado das crises anteriores: foi agravada pela perda de depósitos dos bancos provinciais e por uma **reforma na Carta Orgânica do Banco Central**, que ocorreu em 1992. Esta reforma introduziu duas modificações que tiveram forte impacto na evolução das dívidas provinciais. Em primeiro lugar, as províncias não podem mais contar com o Banco Central para descontar empréstimos dos bancos provinciais. Em segundo lugar, proíbe-se o Banco Central de garantir depósitos bancários, fazendo com que os bancos provinciais tenham que se apoiar na confiança dos seus depositantes para manter a liquidez.

Essas medidas alteraram o quadro de endividamento das províncias na Argentina ao endurecerem as restrições financeiras, limitando a capacidade das províncias de pedir emprestado aos bancos oficiais. O acesso restrito aos recursos do Banco Central motivou as províncias a avançar em um maciço processo de privatização dos bancos e das empresas estatais. O quadro abaixo ilustra a situação de endividamento das províncias de 1996 e

1999, em porcentagem de ingressos de recursos nas províncias. Algumas províncias se encontravam comprometidas quando comparamos seu endividamento com seus ingressos de recursos, como é o caso de Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones e Rio Negro, as quais em 1999 o estoque da dívida superava os ingressos de recursos nas províncias.

Quadro 3: Dívida das províncias (1996-1999), em porcentagem de ingressos de recursos nas províncias.

	1996	1997	1998	1999
Total	47,9	77,6	44,1	48,3
Buenos Aires	36,9	11,8	14,1	18,4
Capital Federal	78,1	77,6	67,8	66,4
Catamarca	65,4	62,2	69,2	70,5
Chaco	67,6	79,0	92,9	116,3
Chubut	55,1	63,3	75,2	63,6
Córdoba	40,6	39,8	35,8	39,5
Corrientes	95,6	96,7	116,7	112,4
Entre Rios	43,1	39,6	44,5	48,9
Formosa	101,7	107,0	111,5	120,9
Jujuy	54,7	62,6	86,0	91,8
La Pampa	18,6	16,5	15,4	14,9

La Rioja	58,7	40,0	49,1	45,8
Mendoza	73,5	86,0	54,8	74,2
Misiones	67,4	79,1	83,8	103,0
Neuquén	21,2	18,4	28,6	43,2
Rio Negro	78,1	101,2	123,1	137,5
Salta	55,7	58,6	57,2	61,3
San Juan	44,2	49,6	53,3	57,4
San Luis	12,4	11,2	10,6	10,7
Santa Cruz	9,2	4,1	18,2	20,6
Santa Fé	14,1	14,1	20,0	21,4
Santiago del Estero	42,6	39,1	38,9	34,0
Tierra del Fuego	18,1	36,8	32,1	27,3
Tucumán	78,1	83,1	85,0	87,8

Fonte: Kopitz, Jiménez e Manoel (2000), página 12.

Com relação às regras de controle do nível de endividamento das províncias, algumas normas encontram-se na órbita do governo federal e outras na órbita do governo subnacional. Na esfera federal, segundo Kopitz, Jiménez e Manoel (2000), a competência sobre a coordenação e controle divide-se entre o Banco Central, o Ministério da Economia e a Chefia de Gabinete. Contudo, a característica idiossincrática do caso argentino com relação ao controle das finanças das províncias é que a constituição nacional outorga

amplas faculdades às províncias para a realização de financiamento externo. Ademais, o acesso das províncias às fontes de crédito é regulado por diferentes mecanismos, dentre eles **as próprias constituições provinciais**, que estabelecem limites ao endividamento provincial, a autorização necessária para realizar operações creditícias e o modo de utilização destes recursos. A maioria das províncias fixou um limite sobre o serviço da dívida (amortização mais juros) de 20 a 25% dos recursos provinciais, que em 1998 foi excedido por quatro províncias.

Em 2000, o quadro de endividamento das províncias argentinas manteve a trajetória de deterioração de toda a década de 90, agravado com o efeito do fim da inflação, que colocou a descoberto as contas públicas subnacionais, conforme nos demonstra o quadro abaixo:

Quadro 4: Retrato da crise das províncias argentinas, ano 2000.

Províncias	População (mil)	PIB (US\$ bi)	Dívida Pública (% PIB)	Necessidade de Financiamento (US\$ mi)	% do PIB
Buenos Aires	13.600	72,5	3,2	1.719	1,9
Catamarca	298	1,4	29,2	119,5	8,2
Chaco	911	3,6	32,8	219,1	6,2
Chubut	415	3,8	15,1	154,1	4,1
Córdoba	2.900	22,9	5,7	229,7	1,0
Corrientes	876	3,8	28,5	229	6,2
Entre Rios	1.070	6,2	10,5	210	3,4

Formosa	465	1,7	48,9	202,4	12
Jujuy	569	2,5	29,2	105,6	4,3
La Pampa	289	2,5	3,2	5,4	0,2
La Rioja	258	1,5	31,2	16,7	1,1
Mendoza	1.500	11,5	9,3	356,9	3,2
Misiones	918	3,9	20,6	159,2	4,1
Neuquén	496	5,4	11	297,8	5,6
Rio Negro	578	4,3	23,4	140,3	3,3
Salta	992	4,4	12,6	129,7	2,0
San Juan	558	3,0	14,6	74,8	2,5
San Luis	335	2,9	2,4	8,6	0,3
Santa Cruz	189	2,6	7	68,7	2,6
Santa Fé	2.900	22,3	4,6	324,3	1,5
Santiago del Estero	705	2,3	11,4	56,2	2,4
Tierra del Fuego	114	2,1	14,4	101,1	4,8
Tucumán	1.200	6,0	19,4	322,1	5,5

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-Americana, 10 a 16/01/00: 23 (apud Abrucio 2000: 183/185).

Segundo Abrucio (2000), este quadro que reflete a “aberração federativa presente na Argentina, vincula-se fortemente ao descolamento entre a arrecadação própria de cada nível de governo e suas despesas. Lá, o Governo Federal detém a maioria das receitas, enquanto que cerca de 50% dos gastos públicos são feitos pelas províncias, especialmente a partir da descentralização das principais políticas públicas. Porém, a assunção dessas funções dependeu, em boa medida, de um acerto de dívidas, o qual estabeleceu o repasse de onze caixas previdenciários subnacionais à União, das quais provinham 30% do déficit médio local” (Abrucio, 2000: 184).

Considerações finais.

Os dados e as análises de diversos autores citados permitem que se configure um quadro curioso na Argentina, bem distinto do caso brasileiro. Este quadro nos permite estruturar uma hipótese a ser investigada no decorrer desta pesquisa.

No Brasil, desde o início do processo de redemocratização, a governabilidade caracterizou-se por um **caráter negociado**. Segundo Palermo (2000), o quadro geral sobre o sistema político brasileiro é de dispersão do poder decisório em uma pluralidade de atores sólidos e consistentes, que tem capacidade para desempenhar-se como *veto players*, assim como para negociar³. Segundo o autor, ao invés de uma “democracia delegativa” nos termos de O’Donnell, temos no Brasil um sistema político no qual o Poder Executivo,

³ A explicação de como se governa o Brasil não possui uma única resposta. Palermo percebeu a existência de quatro posições analíticas na literatura e organizou o seguinte mapa cognitivo: a primeira posição caracteriza o sistema político como de **dispersão de poder e ingovernabilidade** (entendendo por isto a extrema dificuldade para a tomada de decisões e sua efetiva implementação). Entre 1985 e 1994, a combinação entre extrema fragmentação do sistema partidário, fracas disciplina e lealdade partidárias, presidencialismo e federalismo robusto, dificultou os governos democráticos a atingir a estabilização e fazer a reforma do Estado. A segunda posição caracteriza o sistema como de **concentração de poder e ingovernabilidade**. Com um Executivo investido de fortes poderes pró-ativos e por restrições institucionais muito fortes, os governos com desejo de reforma e amplo respaldo popular (embora sem maioria parlamentar) se vêem tentados a usar os instrumentos dos quais dispõem para excluir outros atores, e isto resulta em uma espiral de conflitos e na deterioração do sistema de representação. A terceira posição refere-se ao sistema com **concentração de poder e governabilidade**, ou seja, o presidente é o ator central que, de uma maneira concentradora, submete os outros atores e força-os a cooperar. Os mecanismos institucionais à disposição do chefe do Executivo, vigentes a partir da Constituição de 1988, dotam o presidente de um poder de agenda categórico. A quarta posição, **dispersão de poder e governabilidade**, é a desenvolvida no texto e abraçada neste projeto de pesquisa, na qual a Presidência se constitui no lugar central de decisões coordenadas, negociadas, entre diferentes atores.

como pivô do sistema, deve negociar a formulação e implementação de suas iniciativas políticas, requerendo ou não tais iniciativas o respaldo parlamentar.

Assim, segundo Palermo, “embora a iniciativa da formulação de políticas, sem dúvida, esteja nas mãos do presidente, o núcleo de poder decisório parece estar radicado na coalizão, e não com o chefe do Executivo. Na medida em que a necessidade de organizar o gabinete com vistas a pôr em movimento (e manter em funcionamento) a coalizão introjeta na Presidência o poder de veto dos partidos (que conformam a coalizão e que vinculam a Presidência ao Congresso), os poderes constitucionais fortes são moderados pela natureza dos poderes partidários”.

Um exemplo claro desta característica do sistema político brasileiro é a utilização das prerrogativas constitucionais de produção legislativa pelo presidente. Segundo o autor, “as Medidas Provisórias (MPs) fazem parte dos mecanismos através dos quais o Poder Executivo negocia suas iniciativas, isto é, conserva a capacidade de iniciativa, porém não no marco de exclusão ou de submissão (do Congresso), mas no de negociação. Na medida em que sua base de sustentação é uma coalizão partidário-parlamentar, a emissão de Medidas Provisórias provoca reações dos interesses que se expressam dentro dessa coalizão, e os ajustes feitos pelo Executivo evitam a eventual obstrução parlamentar ou o conflito que poderia expressar-se na rejeição da medida ou na regulamentação do instrumento”.

A dimensão federal também ajuda a acentuar o caráter negociado do sistema, na medida em que explica uma parte das diferenças no andamento das reformas constitucionais. Citando Souza (1998), aquelas matérias não relacionadas diretamente às áreas de interesse dos governadores são mais rápidas e menos traumáticas do que as demais, e cada reforma gera coalizões de apoio e/ou linhas de resistência diferentes. Vale dizer que no processo de ordenamento fiscal, observou-se que os governadores não se comportaram como atores com poder de veto, como sugere o processo de tramitação da LRF, analisado em Asazu (2003).

Já com relação ao caso argentino, a literatura abordada neste texto sugere que existe um paradoxo. Há na Argentina, especialmente de 1983 a 1994, um sistema político que

centraliza poder político no Executivo Federal⁴. Conforme bem demonstrou Jones (1997), uma combinação de três fatores durante o governo Alfonsín e de cinco, durante o governo Menem, fizeram o presidente argentino extremamente poderoso: um extenso e relativamente bem disciplinado contingente de apoio legislativo; o governo federal em posição política mais forte *vis-à-vis* os governos provinciais; poderes de veto parcial e total; o uso de decretos de necessidade urgente (Menem) e a cooptação da Suprema Corte (Menem).

O processo de concentração de poder conviveu com uma contra-tendência: no plano das relações fiscais e financeiras intergovernamentais, temos um quadro de federalismo descentralizado e não institucionalizado caracterizado por uma autonomia normativa das províncias (cujas constituições não são réplicas da constituição federal, como no Brasil) e, ao mesmo tempo, por uma ausência de regras estáveis que regulem a relação fiscal e financeira entre os entes federativos, fazendo com que as crises de financiamento das províncias sejam resolvidas caso a caso. Podemos afirmar que os governadores argentinos são mais poderosos do que os brasileiros, mas paradoxalmente, mais dependentes das transferências discricionárias do governo federal. Este quadro ficou bem claro com a análise de Cetrangolo, Jimenez & Vega (1998) do contexto fiscal da década de 80 e 90.

Falta à Argentina um aspecto fundamental do federalismo, presente no caso brasileiro: falta um pacto federativo fiscal escrito. Conforme bem lembraram Abrucio & Costa (1998), citando Lijphart, o pacto, representado por uma Constituição escrita, é o ponto de partida para o jogo federativo. Não há democracia federal hoje no mundo sem uma Constituição escrita que permita o reconhecimento mútuo da integridade de cada ente federativo, fortalecendo a unidade entre eles (Abrucio & Costa, 1998: 23).

Referências Bibliográficas

⁴ Com relação ao caso argentino, vale dizer que também há um intenso debate sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Este debate será abordado com mais detalhes na próxima etapa da pesquisa, tendo como base, entre outros trabalhos, a pesquisa dos colegas Rafael de Paula Cortez, mestrando do DCP/FFLCH/USP e de Simone Diniz, doutoranda do mesmo departamento.

ABRUCIO, Fernando e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Pesquisas, no. 12.

ABRUCIO, Fernando (2000). *Os Laços Federativos Brasileiros: Avanços, Obstáculos e Dilemas no Processo de Coordenação Intergovernamental*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP.

ASAZU, Claudia Yukari (2003). *Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): Instituições, Idéias e Incrementalismo*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação da EAESP/FGV, como requisito para obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo. São Paulo.

CETRANGOLO, Oscar; JIMENEZ, Juan Pablo; VEGA, Daniel. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 38, Otoño de 1998.

JONES, Mark P. (1997). Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983 – 1995. In Mainwaring, S.

LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz (2002). *Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise Preliminar das Reformas Fiscais no Brasil*. Trabalho apresentado no grupo de Políticas Públicas da Anpocs, Caxambu/MG, outubro de 2002.

PALERMO, Vicente (1998). Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. *Lua Nova*, v.45, 131-162, São Paulo.

PALERMO, Vicente (2000). Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Dados*, v.43, n.3, Rio de Janeiro.

SMITH, William C. (1993). Estado, mercado e neoliberalismo na Argentina pós-transição: a experiência Menem. In Sola, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1993. p. 194-221.

SAIEGH & TOMMASI (1998). *Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth*. Paper prepared for the Conference on "Modernization and Institutional Development in Argentina", PNUD, Buenos Aires, May 20-21, 1998.

SOLA L. Estado, Transformação Econômica e Democratização. in Sola, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SOLA, Lourdes & KUGELMAS, Eduardo (2002) Estabilidade Econômica e o Plano Real como construção política – Statecraft, liberalização econômica e democratização, in Sola & Kugelmas (2002). *Banco Central, autoridade política e democratização*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

SOUZA, Celina. (1998), Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *Dados*, vol. 41 nº 3, pp. 569-592.

STALLINGS, Bárbara & PERES, Wilson (2002). *Crescimento, emprego e equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas municipais – uma proposta de metodologia de pesquisa para os municípios de grande porte

Marcos Ribeiro de Moraes*

Introdução

Promulgada em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pode ser encarada como o ápice, dentro da gestão Fernando Henrique Cardoso, de uma trajetória de mudanças institucionais no âmbito das finanças públicas. A aprovação de uma tal legislação, cujo objetivo precípua é o de institucionalizar o controle permanente das contas públicas, visando o equilíbrio orçamentário nos três níveis de governo – União, estados e municípios –, deu-se num contexto de fortalecimento do poder político central frente ao poder regional/local, processo iniciado desde os primórdios da era FHC. *Grosso modo*, pode-se afirmar que a LRF representa o capítulo mais bem acabado do esforço de ajuste fiscal alavancado pelo governo federal desde a criação, em 1994, do chamado Fundo Social de Emergência.

Da entrada em vigor da LRF até os dias de hoje, prevalecem, no debate acadêmico, os comentários elogiosos sobre os avanços que uma legislação como essa trouxe à administração das finanças públicas. Primeiro, porque a LRF não limita suas regras apenas à União. Segundo, porque exige melhor planejamento e maior transparência da peça

*Doutor em Economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (IPE/FEA/USP) e pesquisador-sênior da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) da FEA/USP.

orçamentária – nas palavras de muitos comentadores da lei, o orçamento deixa de ter, a partir de então, um papel meramente fictício. E em terceiro lugar, porque institui mecanismos de punição efetivos no caso de descumprimento de suas regras.

É como se o advento da LRF tivesse colocado um ponto final no ciclo de indisciplina fiscal, sobretudo no âmbito subnacional, tão recorrente e característico da dinâmica das relações federativas brasileiras nos últimos tempos. A restrição orçamentária rígida teria se transformado numa realidade para todos os entes da federação brasileira. Por que, então, perder tempo em ainda discutir esse tema, se a implementação da lei fiscal é uma conquista tão desejável do ponto de vista político e econômico para a administração das contas públicas no Brasil? Estendendo-se essa linha de argumentação, caberia, atualmente, alguma discussão crítica em torno da LRF? Será que aqueles que insistem em opor objeções a pontos da LRF não o fariam por serem contrários ao equilíbrio orçamentário, muito provavelmente políticos interessados na manutenção de uma gestão discricionária das finanças públicas?

Na prática, porém, o debate acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal está longe de um fim, não só porque a lei e sua implementação apresentam algumas imperfeições e lacunas, mas também porque cada ente da federação brasileira é afetado de modo distinto por ela. Tome-se o exemplo da esfera local de governo. Pressionados por responsabilidades e encargos crescentes, os municípios brasileiros têm enfrentado sérias dificuldades para expandir, e até preservar, sua capacidade de gestão de políticas públicas frente às restrições impostas pela LRF. De maneira diferenciada, mas igualmente impactante, pequenas, médias e grandes localidades foram obrigadas a lidar com esse novo contexto institucional de administração das finanças públicas.

No caso específico deste artigo, pretende-se salientar os efeitos da LRF sobre os municípios de grande porte, definidos aqui como aqueles com mais de 100 mil habitantes. O que se busca é, num primeiro momento, justificar a necessidade de estudar a reação das finanças públicas dos grandes municípios à lei fiscal, para, em seguida, definir uma metodologia de análise original capaz de avaliar e reconstituir os diversos processos de ajuste vividos por esses municípios.

A hipótese subjacente ao objetivo exposto é a de que as grandes cidades foram obrigadas, com a LRF, a reestruturar profundamente suas finanças públicas, se a meta dessas administrações foi tentar preservar (e até expandir) sua capacidade de ação governamental. Em que direções caminharam as finanças públicas desses municípios, em específico, é o que se pretende investigar com a metodologia de pesquisa a ser proposta.

A estrutura deste artigo organiza-se da seguinte forma. Num primeiro item, reconstitui-se a trajetória das relações federativas no Brasil pós-Constituição de 1988 até a promulgação da LRF, da perspectiva das finanças públicas municipais. Posteriormente, contextualiza-se a discussão atual em torno dos impactos da LRF sobre os entes locais de governo, destacando-se as questões consideradas fundamentais a esse respeito que merecem ser analisadas em profundidade. A ênfase recai sobre as especificidades das conseqüências da lei fiscal sobre municípios de diferentes tamanhos. Em seguida, propõe-se uma metodologia de pesquisa com vistas a caracterizar e avaliar a reação dos grandes municípios às regras contidas na LRF, sugerindo-se a aplicação da metodologia às cidades do estado de São Paulo com mais de 100 mil habitantes. Pretende-se, com isso, esclarecer e compreender os processos de ajuste dos grandes municípios paulistas frente à LRF, tendo-se em perspectiva a dinâmica mais ampla das relações federativas e, assim, fornecendo subsídios para repensar a realidade e o papel da ação do Estado brasileiro no nível local. Em conclusão, algumas considerações finais retomam o argumento principal do artigo, reforçando a necessidade e a relevância de estudos mais acurados das finanças públicas municipais.

1. A trajetória recente das finanças públicas municipais – da Constituição de 1988 à LRF.

Como se sabe, o Brasil é, de fato e de direito, uma federação. Isso significa que o Estado nacional organiza-se constitucional e administrativamente em mais de um nível de governo, os quais possuem autonomia de ação a depender do raio de abrangência de sua jurisdição. Nesse tipo de organização político-constitucional e administrativa do Estado, o governo central e os governos subnacionais dividem competências e responsabilidades quanto ao direito de tributar e de executar políticas públicas.

Mais especificamente no que se refere ao Brasil, além da União e dos estados, os municípios são tratados como entes federativos, assim como definido pelo artigo 18 da Constituição Federal de 1988 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002:21). Diferentemente da grande maioria dos Estados federais existentes no mundo, o governo local possui, no Brasil, *status* constitucional de ente federado, mesmo que subordinado, sob muitos aspectos, à instância estadual de governo.¹ A Constituição Federal de 1988, prolixa na atribuição de competências e responsabilidades para cada membro da federação, conferiu aos municípios competências sobre serviços públicos fundamentais à população, como o atendimento à saúde, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, planejamento urbano e transporte coletivo, por exemplo (artigo 30). Muitos desses serviços, de acordo com o mesmo artigo 30, e com o artigo 23, estariam sujeitos à co-participação técnica e financeira da União e dos estados. É o caso da saúde, da educação, da assistência social, da proteção do meio ambiente, da habitação e do saneamento básico (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002:24-29 e 34).

Na prática, porém, os poderes locais vêm assumindo, desde a Constituição de 1988, o ônus mais pesado na execução dessas funções públicas, sem a contrapartida proporcional, seja técnica ou financeira, dos governos federal e estadual. No que se refere à saúde pública e ao ensino fundamental, institucionalizaram-se mecanismos de transferências de recursos, federais e estaduais, que promoveram a “municipalização” desses serviços. No entanto, o dinheiro proveniente do Serviço Único de Saúde (SUS) – repassado diretamente da União – e do Fundo de Educação Fundamental (Fundef) – transferido pela União, e complementado pelos estados – tem se mostrado insuficiente, segundo os governos locais, para suas necessidades nessas áreas, conforme se detalhará mais à frente. Com o acirramento do desemprego e da pobreza urbana nos últimos anos, a população das cidades passou a recorrer com mais frequência a esses serviços, assim como àqueles relativos à assistência

¹ Considerar o município entidade federativa não é consenso entre especialistas em Direito Constitucional. Para José Afonso da Silva, por exemplo, não se pode incluir o município brasileiro como membro da federação, já que não existe federação de municípios. Um ente federado possui território próprio não compartilhado e os municípios são divisões político-administrativas dos estados, não da União (SILVA, 2002:473). Para nós, é suficiente reconhecer a autonomia do município brasileiro do ponto de vista legislativo e administrativo,

social e à educação infantil. Adicione-se a essa sobrecarga os graves problemas de infraestrutura local, resultantes do processo acelerado de aglomeração urbana, os quais recaem, na prática, sobre os ombros das administrações municipais (OS EFEITOS DA MUNICIPALIZAÇÃO, 2002: 7; TOLEDO E ROSSI, 2002:3).

Em contrapartida, do lado das receitas, a Constituição de 1988 favoreceu as administrações municipais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais. O Fundo de Participação Municipal – o FPM – cresceu de 17% para 20% a partir de outubro de 1988, e mais 0,5% a cada ano até alcançar os atuais 22,5% em 1993. Adicionalmente, a Constituição Federal de 1988 retirou os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e minerais do campo de competência da União. Esses impostos passaram a fazer parte da base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias, ICM, anteriormente), o que representou um incremento adicional nas receitas locais. A quota-parte dos municípios nesse imposto também sofreu um acréscimo a partir de 1988 – de 20% do ICM para 25% do ICMS (BREMAEKER, 2000:4; NASCIMENTO, 2000:2).

Do ponto de vista da competência tributária municipal, no entanto, a Constituição de 1988 não trouxe praticamente nenhuma inovação. Mantiveram-se os mesmos impostos anteriormente concedidos aos municípios, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Isso não impediu, no entanto, que as maiores necessidades de gasto fizessem com que os municípios se engajassem no incremento de sua arrecadação tributária (BREMAEKER, 2003:4; AFONSO E ARAÚJO, 2001:1-2).²

Da perspectiva mais abrangente da dinâmica das relações federativas brasileiras, a Constituição de 1988 significou a formalização institucional de um processo de descentralização política que moveu a redemocratização do país a partir de meados da

sobretudo no que concerne à confecção e à execução de um orçamento próprio, e à capacidade de tributar e gastar.

² De 1988 a 2000, houve um acréscimo de cerca de 196% no agregado das receitas municipais proveniente de arrecadação tributária própria (AFONSO E ARAÚJO, 2001:2). Pelos dados de Nascimento (2000), as receitas tributárias próprias elevaram sua participação no total de receitas à disposição dos municípios de 10%, em 1990, para 19%, em 2000 (NASCIMENTO, 2000:4).

década de 70. O chamado processo de distensão política, iniciado no governo Geisel, foi impulsionado pela revitalização das forças políticas regionais e locais em detrimento do poder central. Daquele período em diante, a tônica centralizadora do modelo nacional-desenvolvimentista sob o qual se estruturava o Estado brasileiro começava a perder força, dando lugar a uma fragmentação do pacto político nacional. Até o início da chamada era FHC, nenhuma nova aliança nacional foi capaz de se organizar de forma hegemônica, a fim de reconstruir o Estado brasileiro em nível nacional (ABRUCIO, 1998; SADDI, 2003).

Retomando a trajetória das finanças públicas locais a partir de 1988, mais encargos e mais receitas para os municípios resultaram em mais despesas. Entretanto, essa transferência de maior poder de gasto aos municípios não ocorreu de forma gradual, planejada e ordenada. As razões para tanto foram:

- 1) A falta de uma coordenação encabeçada pelo governo federal, então enfraquecido política e financeiramente, para tomar as rédeas desse processo. Essa coordenação teria sido fundamental, uma vez que os desequilíbrios de capacidade e necessidade financeira entre os municípios pediam um tratamento diferenciado.
- 2) A carência de um re-aparelhamento técnico condizente das instituições e administrações públicas estaduais e municipais.
- 3) O processo inflacionário crônico, que impossibilitava qualquer tentativa de gestão planejada e controlada de receitas e gastos.
- 4) A irresponsabilidade fiscal causada por práticas clientelistas e de patronagem, dado o fortalecimento das oligarquias regionais, sem a contrapartida de um fortalecimento partidário e dos *checks and balances* institucionais.

Por tais motivos, esse aumento dos gastos públicos locais, de modo geral, não se pautou por parâmetros objetivos de eficiência alocativa, distributiva e de equilíbrio orçamentário e, conseqüentemente, não representou uma elevação da qualidade dos bens e serviços públicos à disposição da população. O que se verificou, então, no período pós-88 foi uma situação de acirramento do déficit primário dos governos municipais, impulsionado pelo aumento desordenado de despesas. Por tabela, a dívida pública do conjunto de

municípios brasileiros também sofreu um crescimento acentuado (BREMAEKER, 2000:8; NASCIMENTO, 2000:4).

Com o advento do Plano Real e o conseqüente fim da inflação, e ainda com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, ocorreu uma inflexão nas relações intergovernamentais brasileiras, caracterizada por uma progressiva retomada do poder político e financeiro do governo federal frente aos governos subnacionais. Tal movimento se deveu:

1) À reconstrução de uma aliança política hegemônica em nível nacional nunca vista desde o início do processo de redemocratização;

2) Ao enfraquecimento financeiro de estados e municípios com o fim da inflação e, conseqüentemente, com o esgotamento dos ganhos financeiros dela provenientes;³

3) Aos progressivos aumento e centralização de recursos tributários não compartilháveis nas mãos da União – a Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira (CPMF), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e a tabela do Imposto de Renda não reajustada. Hoje, a carga tributária brasileira representa mais de 33% do PIB, tendo aumentado mais de 8% desde o início do primeiro governo FHC (AFONSO E ARAÚJO, 2001:4).

4) À retenção, na instância federal de governo, de importantes recursos fiscais para estados e municípios, por intermédio da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

É nesse contexto de fortalecimento do poder central frente ao poder subnacional que os municípios, à semelhança dos estados, viram-se obrigados a diminuir seus déficits e negociar suas dívidas com a União. Já a partir de 1996, ocorreu uma expressiva redução do

³ Para se ter uma idéia da importância dos ganhos da inflação para os municípios, segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos tempos pré-Real, os ativos indexados – impostos e taxas – cresciam mais do que os passivos não-indexados – salários dos servidores, precatórios, pendências junto a fornecedores –, criando-se, assim, uma fonte adicional de receitas para a administração, muitas vezes maior até do que as transferências do ICMS ou do FPM (TOLEDO E ROSSI, 2002:8-9).

total do déficit primário dos municípios brasileiros, um primeiro e importante indicador do esforço de ajuste fiscal que as administrações municipais passaram a empreender desde então (BREMAEKER, 2003:10; NASCIMENTO, 2000:4).

Na esteira da consolidação da força política e financeira do governo federal frente aos demais entes federados, o processo de enquadramento das finanças públicas subnacionais foi se institucionalizando cada vez mais. Como num processo gradual de sedimentação de camadas geológicas, abrindo-se caminho para a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovou-se uma série de legislações com vistas a um maior controle das contas públicas, principalmente aquelas pertencentes aos níveis subnacionais de governo. Em 1997, entrou em vigor a Lei Complementar 82 (Lei Camata 1), a qual estabelecia limites de gastos com o funcionalismo para as três esferas de governo; naquele mesmo ano, veio a chamada “Lei da Dívida”, que regulamentou a renegociação das dívidas dos estados e municípios (Lei 9.496); posteriormente, em 1998, foi aprovada pelo Senado federal a Resolução 78, restringindo as emissões de títulos e de operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO’s) por parte dos governos subnacionais; e, em 1999, editou-se a Lei Complementar 96 (Lei Camata 2), que trouxe novos limites e parâmetros para as despesas públicas com pessoal (ABRUCIO E ASAZU, 2003:6-7).

Em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi promulgada. Ápice de uma trajetória nitidamente incremental de ajuste das finanças públicas, sobretudo no âmbito subnacional, a aprovação da LRF pode ser encarada, na visão de Loureiro e Abrucio (2002), como resultado de um processo amplificado de aprendizado social e político, por intermédio do qual a noção de responsabilidade fiscal acabou por se autonomizar da base de sustentação política do governo FHC no Congresso Nacional e se estabeleceu como certo consenso na sociedade brasileira. Com essa lei, a União pretendia alcançar o controle definitivo das finanças estaduais e municipais, obrigando, a partir de então, estados e municípios a se comprometerem com o equilíbrio orçamentário.

De acordo com dados fornecidos por Bremaeker (2003), esse comprometimento de fato ocorreu por parte dos governos locais, pelo menos nos primórdios da implementação da lei. Se em 1995, o primeiro ano inteiro de Plano Real, 82,2% dos municípios apresentavam déficit fiscal (diferença entre receitas e despesas, inclusive juros), em 2001,

com a LRF já em vigor, apenas 31,5% dos governos municipais encontravam-se em situação de déficit. Tal diminuição da ocorrência de desequilíbrio fiscal foi comum, em maior ou menor grau, a todos os grupos de cidades – das menores, com menos de 2 mil habitantes, às maiores, com mais de 1 milhão de habitantes (BREMAEKER, 2003:10-11).

No entanto, a partir de 2002, a situação das contas municipais voltou a se deteriorar, revertendo-se a tendência verificada desde 1995 de ajuste fiscal das localidades. Segundo um estudo recente do mesmo Bremaeker, ainda não publicado, 44% das cidades brasileiras apresentaram déficit fiscal em 2002, um aumento de 12,5% se comparado a 2001. Para Bremaeker, as principais razões para essa elevação do número de municípios descumprindo a LRF são, do lado das despesas, o aumento de encargos assumidos pelas localidades e, do lado das receitas, a queda nos repasses federais e estaduais para os municípios. E as perspectivas para 2003 e 2004 são ainda piores, já que as receitas deverão crescer menos do que as despesas municipais, e, especificamente em 2004, os prefeitos não poderão deixar restos a pagar para seus sucessores (DUAILIBI, 2003a:5).

Nos últimos anos, são crescentes os gastos municipais com funções de competência compartilhada com a União e os estados, bem como com tarefas que, pela lei, seriam da alçada exclusiva do governo federal e dos governos estaduais. Os repasses do SUS (saúde) e do Fundef (educação fundamental), por exemplo, são tidos como insuficientes pelos municípios para fazer frente aos gastos com essas rubricas. Ademais, os governos estaduais, pressionados pelo enorme ajuste fiscal que a LRF lhes impôs, passaram a transferir grande parte de suas responsabilidades para as jurisdições locais. A estas últimas, não restou outra opção senão contribuir com uma parcela maior de recursos para o financiamento desses encargos, já que o município é a primeira instância de governo a se confrontar com as demandas e exigências da população. Acrescente-se a esse quadro uma deterioração das receitas locais – sobretudo daquelas advindas do FPM e da quota-parte do ICMS estadual – devida, principalmente, à retração da atividade econômica (DUAILIBI, 2003a:5; BREMAEKER, 2003:5).

Eis, então, o enorme desafio enfrentado pelos governos locais nos dias de hoje – prover uma enorme fatia dos bens e serviços públicos a seus cidadãos e ainda manter as finanças equilibradas, dentro dos parâmetros impostos pela LRF. A proporção e a

complexidade de tal desafio justificam o objetivo último deste artigo, qual seja, o de propor uma metodologia de pesquisa para investigar os processos de ajuste das finanças públicas municipais aos parâmetros da LRF, incluindo a perspectiva do manejo das políticas públicas locais. Para tanto, numa etapa anterior, convém contextualizar o debate em torno dos impactos da LRF sobre as administrações municipais, para, em seguida, diferenciar as grandes das pequenas cidades no que diz respeito aos efeitos por elas sofridos em virtude da lei fiscal. Proceder a essa diferenciação é fundamental, a fim de justificar o foco da nossa proposta de metodologia de pesquisa sobre os chamados grandes municípios.

2. Finanças públicas municipais e LRF – a discussão atual sobre o ajuste dos municípios frente à lei fiscal.

2.1. As regras da LRF para as finanças públicas municipais.

O grande desafio para uma legislação em vigor é o de ser absorvida pelos agentes diretamente envolvidos em seu escopo. Nesse sentido, o início da implementação da LRF pode ser considerado relativamente bem-sucedido. Reputa-se esse sucesso não só à pavimentação legislativa que a precedeu, impondo paulatinamente regras de responsabilidade fiscal aos governos subnacionais, mas ainda ao grande esforço de divulgação e de assistência técnica efetuado por órgãos da administração pública federal, com o intuito de facilitar o ajuste dos entes federados aos termos da lei.⁴ Obviamente, também o maior poder relativo da União de punir prontamente os demais membros da federação no caso de descumprimento da lei não pode ser negligenciado como fator decisivo para o êxito de seu *enforcement*.

⁴ O artigo 64 da LRF previa o engajamento do governo federal num conjunto de ações destinado principalmente aos municípios, a fim de modernizar suas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária por intermédio de assessoria técnica e assistência financeira. O Ministério do Planejamento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) comandaram essas iniciativas, consubstanciadas na confecção de guias e manuais de orientação às gestões municipais, assim como na criação de programas específicos, providos de recursos financeiros próprios, voltados ao aparelhamento técnico das municipalidades, como o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão de Setores Sociais Básicos (PMAT). Esse programa, especificamente, visa dar suporte ao aperfeiçoamento da administração tributária e financeira municipal.

Vale sintetizar, em linhas gerais, os principais pontos da LRF concernentes às instâncias locais de governo. Todos eles estão assentados em quatro eixos básicos – planejamento, transparência, controle e responsabilização (KHAIR, 2001):

1) Do lado das receitas, a lei determina que metas bimestrais de arrecadação sejam fixadas, obrigando os municípios a arrecadar todos os tributos de sua competência; impõe limites para os recursos provenientes de operações de crédito, obrigados a não ultrapassar o montante previsto no orçamento para as despesas de capital; dificulta a concessão de benefícios tributários, os quais, se oferecidos, devem estar sujeitos obrigatoriamente a medidas de compensação; e impede a contratação de antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano da gestão municipal.

2) Da parte da despesa pública, estabelecem-se limites para os gastos de pessoal para as três esferas de governo e para cada um dos Poderes. Particularmente no que se refere aos governos locais, as despesas totais com pessoal, incluindo ativos, inativos e pensionistas,⁵ não podem exceder 60% dos seus recursos correntes líquidos (RCL), distribuídas em, no máximo, 54% da RCL no caso do Executivo, e 6% da RCL para o Legislativo. Especificamente no que se refere aos gastos do Poder Legislativo municipal, a Constituição Federal prevê restrições adicionais.⁶ Para que uma nova despesa continuada de caráter obrigatório (despesa corrente de duração superior a dois anos) seja criada, sua fonte de financiamento deve ser assegurada e explicitada no orçamento. Fica proibido, ainda, o aumento dos gastos com pessoal a partir do segundo semestre do último ano de mandato,

⁵ Desconsideram-se das despesas com pessoal: 1) os contratos de terceirização de mão-de-obra, contabilizados sob a rubrica “outras despesas de pessoal”; 2) os pagamentos a inativos provenientes de recursos arrecadados de contribuições dos segurados, de compensação financeira bancada pelo INSS e de receitas próprias de fundos específicos (AFONSO, ARAÚJO E FERREIRA, 2002:3).

⁶ Amparam a LRF na regulação das despesas legislativas municipais o artigo 169 da Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, o artigo 29-A, criado pela Emenda Constitucional nº25, em fevereiro de 2000. Esse artigo impõe que o total de despesas do Poder Legislativo municipal não pode ultrapassar, a partir de 2001, percentuais relativos à receita de impostos e transferências (RIT) realizada no exercício anterior. Os tetos são: 8% para cidades com menos de 100 mil habitantes, 7% para aquelas com população entre 100 e 300 mil habitantes, 6% para as localidades com população entre 300 e 500 mil habitantes, e 5% para as demais. O prefeito deve ser responsabilizado criminalmente caso efetue repasses maiores que os tetos estabelecidos. Adicionalmente, o mesmo artigo 29-A diz que a remuneração de vereadores não pode superar 5% da RIT, e a folha de pagamentos do Legislativo não deve ultrapassar 70% dos gastos desse Poder. Quem responde a processo criminal no caso de descumprimento desses limites é o presidente da Câmara de Vereadores (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002:254).

bem como a assunção de obrigações sem recursos gerados no próprio mandato para seus pagamentos.

3) No que concerne à dívida pública, a LRF define o conceito de dívida consolidada (computadas apenas as dívidas bancárias e mobiliárias), a qual está sujeita a restrições a serem fixadas pelo Senado Federal.⁷ No final de 2001, o Senado aprovou a Resolução n^o40, revogando a antiga Resolução n^o78, de 1998. Pela nova Resolução, determina-se o limite de 1,2 vezes a receita corrente líquida (RCL) para a dívida consolidada dos municípios (para as dívidas estaduais o limite equivale a duas vezes a RCL), além de um prazo de 15 anos para o ajustamento dos governos locais a esse limite, vinculado à redução de 1/15 do excedente total por ano. Ainda em relação a freios ao endividamento dos entes subnacionais, a LRF tem artigo próprio que veda o refinanciamento pela União das dívidas de estados e municípios, além do refinanciamento das dívidas municipais pelos estados.

4) As restrições às operações de crédito, comuns a estados e municípios, foram estabelecidas pelo Senado na Resolução n^o43, também de 2001. Pela referida Resolução, as operações de crédito ficam limitadas a, no máximo, o montante das despesas de capital. Especificamente no que diz respeito às operações de crédito por antecipação de receita (ARO), não podem elas extrapolar o patamar máximo de 22% da RCL.⁸

5) Por fim, as sanções ao descumprimento dos limites determinados pela lei fiscal compreendem desde aquelas de cunho administrativo, passíveis de serem implementadas de imediato – como a suspensão de transferências voluntárias, da contratação de operações de crédito e da concessão de garantias para a obtenção de empréstimos –, até punições previstas pelo Código Penal e pela Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal de 2000, que incluem perda do cargo e inabilitação para qualquer posto público, detenção e reparação cível.

⁷ É importante ressaltar que os limites da LRF ao endividamento público e à contratação de operações de crédito incluem apenas os governos subnacionais (estados e municípios). A União não é abarcada por esses limites.

⁸ A mesma Resolução 43 trata de outras questões relativas ao endividamento de estados e municípios: 1) fixa um teto para o dispêndio com amortizações, juros e encargos (11,5% da RCL); 2) obriga os governos subnacionais a resgatar, no mínimo, 5% de sua dívida mobiliária quando de seu vencimento; 3) limita as garantias concedidas por estados e municípios a 22% da RCL.

Sem dúvida alguma a LRF traz uma série de elementos positivos para a gestão das contas públicas. A valorização do planejamento orçamentário e da transparência, a racionalização das despesas, o incentivo ao crescimento das receitas próprias e a obstaculização do abuso fiscal em final de mandato são as principais contribuições da lei. Contudo, as conseqüências negativas da lei fiscal sobre os governos locais vêm tomando vulto significativo, refletindo-se na deterioração das condições objetivas da gestão municipal. Pelo menos é isso o que se depreende das posições críticas dos atores políticos locais no âmbito da discussão a respeito dos efeitos da LRF sobre suas jurisdições.

2.2. O contexto do debate em torno dos impactos da LRF sobre as finanças públicas municipais.

Como seria de se esperar, a discussão sobre os prós e contras da lei fiscal é alimentada por pontos de vista antagônicos, determinados pela defesa dos interesses das partes diretamente envolvidas na aplicação da lei. É possível esquadrihar, de maneira geral, duas posições distintas no debate a respeito da LRF, posições essas que refletem o conflito federativo brasileiro em sua dimensão vertical (entre União e entes federados). De um lado, estão os especialistas e técnicos ligados ao governo federal, que, na maioria das vezes, tendem a ressaltar mais as dimensões positivas da lei. De outro lado, os gestores estaduais e municipais, que argumentam ser a LRF, em alguns de seus aspectos, uma camisa-de-força à condução das políticas públicas. Acima de tudo, a percepção desse antagonismo de perspectivas deve ser guiada pela própria dinâmica recente das relações federativas no Brasil, por meio da qual o governo federal logrou obter maior poder político e financeiro e, com isso, aprovar uma série de leis e resoluções que impõem disciplina fiscal a estados e municípios. Por trás desse endurecimento da União frente às instâncias subnacionais de governo, estava, no período FHC, e ainda está em jogo, no governo Lula, a manutenção da estabilidade macroeconômica, constantemente ameaçada pela ocorrência de crises externas. A âncora fiscal tornou-se, então, cláusula pétrea da condução da política

macroeconômica dos últimos anos, e o enquadramento de estados e municípios é peça fundamental para a robustez dessa âncora fiscal.⁹

No que se refere exclusivamente aos municípios, a avaliação dos impactos da LRF sobre suas finanças insere-se nessa lógica federativa de contraposição dos objetivos da União aos interesses dos governos subnacionais.

A perspectiva majoritária de organismos ligados ao governo federal tende a acentuar os pontos positivos e as vantagens da LRF para as administrações municipais. Afonso, Araújo e Ferreira (2002), por exemplo, ao empreenderem um estudo em nome do BNDES sobre o ajuste das contas municipais à lei fiscal em 2000, concluem que, pelo fato da maioria dos municípios terem apresentado, naquele ano, um quadro positivo de disciplina fiscal, as reclamações e reivindicações de seus prefeitos por maiores repasses federais não se justificariam. Numa linha análoga de argumentação, Afonso e Araújo (2001), quando demonstram que a arrecadação de impostos locais vem aumentando, sugerem que as localidades devem continuar a explorar ao máximo sua capacidade de geração de receitas tributárias próprias, uma vez que elas não podem, e não devem, contar com uma participação maior no bolo tributário nacional.

Da ótica dos municípios, por sua vez, um bom termômetro para mensurar suas opiniões quanto à LRF são os estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), bem como os artigos contidos na Revista de Administração Municipal, editada por esse instituto.¹⁰ Da investigação dos últimos trabalhos do Ibam, bem como dos números mais recentes da Revista de Administração Municipal, tem-se a percepção de que as cidades demonstram incorrer em esforços enormes para se adequar aos parâmetros da lei fiscal. É extensa a quantidade de artigos referentes às iniciativas dos municípios de aperfeiçoar seu aparelhamento técnico e de modernizar sua gestão orçamentária, tributária,

⁹ Não é à toa que a crise da Rússia, em 1998, com repercussões altamente negativas no contexto econômico brasileiro no início de 1999 (abandono do câmbio fixo), foi um catalisador do processo de confecção, tramitação e aprovação da LRF.

¹⁰ Vale ressaltar que a Revista de Administração Municipal contém artigos que não refletem apenas a opinião do Ibam. O objetivo último dessa publicação é o de fomentar a discussão em torno da governança municipal, com vistas ao fortalecimento da instância local de governo. Por isso, artigos com opiniões divergentes a respeito das questões envolvendo os municípios podem ser encontrados na revista, entre os quais, por exemplo, o já mencionado artigo de Afonso, Araújo e Ferreira (2002).

financeira e de políticas públicas, tendo em vista as exigências da lei fiscal. Exemplos: Silva e Rocha (2002) apresentam modelos de previsão de arrecadação do ISS, com suas respectivas avaliações; Reis (2002) trata do problema da dívida dos municípios com a Previdência Social, e de quais procedimentos contábeis seriam mais ajustados para a confissão dessa dívida; Garcia (2002) aborda as novas tecnologias existentes para atualização do cadastro imobiliário das cidades, visando a expansão da base de cobrança do IPTU e maior agilidade na correção de suas alíquotas; e Chalfun (2002) escreve sobre os dilemas atuais da política habitacional urbana, enfatizando a responsabilidade crescente da esfera local de governo nesse âmbito – reforçada pelo Estatuto da Cidade de 2001 – e a necessidade de cooperação intergovernamental.

Em seqüência, constata-se que os relatos e as avaliações sobre os processos de adaptação das administrações municipais a um novo contexto de maior rigor na gestão das finanças públicas também englobam as dificuldades enfrentadas por essas jurisdições num ambiente que reúne regras mais severas de controle das contas públicas, com exigências crescentes e cada vez mais complexas de prestação de serviços públicos. A LRF não é vista, da lógica da atuação municipal, meramente como instrumento de ajuste fiscal das finanças públicas. Ajustar-se pura e simplesmente aos requisitos da lei não é o parâmetro. Para os municípios, interessa, isso sim, se a LRF contribui ou não para tornar mais eficiente a implementação das políticas públicas locais. E é nesse contexto que surgem os questionamentos à lei fiscal. Para os objetivos deste artigo, cumpre tomar esses questionamentos como motivação para a investigação empírica dos impactos da LRF sobre o manejo das finanças públicas municipais como um todo, não se excluindo a gestão das políticas públicas locais.

2.3. Uma avaliação crítica dos efeitos da LRF sobre as finanças públicas municipais.

Se, por um lado, a LRF traz consigo elementos positivos para a administração das contas públicas, como já mencionado, por outro lado sua ênfase na dimensão de ajuste fiscal é considerada exagerada pelos entes municipais. Esse comentário crítico abarca diversos aspectos, a serem analisados a seguir.

Acima de tudo, a LRF não foi pensada tendo em vista a heterogeneidade dos municípios brasileiros. Todos acabam por ter um tratamento muito parecido, quando, de fato, apresentam profundas diferenças, sejam diferenças regionais ou de porte demográfico.

Em termos regionais, as cidades do Sudeste são as mais ricas – é a única região na qual os municípios superam a média nacional em relação à receita total. Pelos dados de Bremaeker (2003) para 2001, as localidades dessa região apresentam valores 1,8 vezes acima da média da receita total nacional, sendo a receita tributária média dos municípios do Sudeste 2,3 vezes maior que a média nacional.¹¹ A região Sul, embora abaixo da média nacional quanto à receita total, é a única a ter, juntamente com a Sudeste, cidades com uma participação nas receitas de transferência abaixo da média nacional. Municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por sua vez, têm participação relativa nas receitas de transferências acima da média nacional, ou seja, são mais dependentes desse tipo de receita que seus pares do Sul e do Sudeste (BREMAEKER, 2003:14). A explicação para essas diferenças é simples: a concentração da atividade econômica nas regiões Sudeste e Sul.

Do ponto de vista populacional, a grande maioria dos mais de cinco mil municípios brasileiros possui menos de 20 mil habitantes. Em compensação, a maior parte da população do país vive em cidades com mais de 100 mil habitantes.¹² Bremaeker (2003) também apresenta cifras de 2001 que sustentam as discrepâncias existentes entre as cidades segundo o número de habitantes. Somente os municípios com mais de 200 mil habitantes têm participação relativa de receita tributária própria em termos da receita total acima da média nacional. Quanto maior a cidade, maior o peso das receitas tributárias em relação à receita total; quanto menor o porte da cidade, maior a sua dependência de receitas de transferências em relação ao total de recursos disponíveis. Apesar dessas diferenças, as receitas de transferências ainda são a principal fonte de recursos para os municípios brasileiros, mesmo para aqueles com mais de 1 milhão de habitantes (BREMAEKER, 2003:14-15).

¹¹ Não se pode negligenciar que os dados referentes à região Sudeste são altamente influenciados pelas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (BREMAEKER, 2003:14). O que torna plausível supor que existam desigualdades financeiras consideráveis entre cidades da mesma região e do mesmo estado.

Da perspectiva da composição das receitas, as localidades menores são quase que inteiramente dependentes das receitas de transferências para sobreviver.¹³ Geralmente, trata-se de municípios eminentemente rurais, com base tributária exígua ou inexistente no que se refere aos impostos da alçada local (IPTU e ISS), o que restringe – ou até impede – o recolhimento de receita tributária própria. Essa realidade é tanto pior quanto menos desenvolvida economicamente for a região à qual a cidade pertence.

Por outro lado, os municípios de médio e grande porte conseguem obter recursos expressivos provenientes de arrecadação tributária própria, já que possuem base urbano-econômica para tanto. Todavia, eles ainda necessitam, em larga medida, das receitas oriundas das transferências intergovernamentais. Isso porque a arrecadação municipal, embora tenha aumentado consideravelmente nos últimos anos, padece das limitações provenientes das características de seus tributos – taxar o patrimônio e a prestação de serviços mostra-se mais complexo e menos rentável do que taxar a renda, a produção ou o consumo. As grandes cidades, especificamente, ainda contabilizam um prejuízo extra – saíram prejudicadas, na regra de repartição do FPM, devido ao processo de criação de novos municípios ocorrido na última década.

Exemplos ilustrativos recentes de como é frágil a situação das receitas municipais são os vários casos de cidades – a maioria de pequeno e médio porte – pertencentes a estados os mais distintos, que deixaram de pagar seus fornecedores e funcionários em dia, chegando até a cortar certos gastos e serviços essenciais, e a reduzir o expediente administrativo. O motivo foi a redução drástica dos valores repassados pelo FPM e daqueles originados da quota-parte do ICMS no primeiro semestre de 2003 em relação ao mesmo período de 2002, causada pela queda de arrecadação do IPI e do ICMS, somada, nos casos de junho e julho, a uma redução ainda maior do FPM por força do pagamento das restituições do Imposto de Renda. Essa irregularidade dos fluxos de transferências, tanto do

¹² Combinando-se com a variável regional, as regiões Norte e Centro-Oeste são aquelas com a maior proporção de pequenas localidades; Nordeste e Sul ficam a meio-caminho, enquanto a região Sudeste possui o maior número de municípios com mais de 100 mil habitantes.

¹³ O grosso das transferências recebidas pelos municípios, vale relembrar, compreende o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – composto por receitas do Imposto de Renda e do IPI –, a quota-parte dos proventos do ICMS estadual, as transferências federais vinculadas à saúde e à educação fundamental (SUS e Fundef), e as transferências voluntárias.

FPM quanto do ICMS, tem afetado também as grandes cidades, comprometendo o planejamento e a execução do orçamento, bem como o cumprimento das metas da LRF (FREIRE, 2003:9; MARQUES E FREIRE, 2003:6; MARQUES, GERCHMANN E FREIRE, 2003:9).¹⁴

Os pequenos, médios e grandes municípios diferenciam-se entre si não apenas da perspectiva da composição de suas receitas. O perfil de suas despesas também os distingue. Enquanto que, nas localidades menores, os gastos administrativos e legislativos têm uma participação elevada no total de gastos, nos municípios maiores, os dispêndios com serviços e bens públicos (investimento e manutenção) de caráter social e de infra-estrutura são diretamente proporcionais ao seu tamanho.

Essa distinção do perfil de gastos entre municípios, somada às diferenças de composição de receitas entre eles, fundamenta a crítica ao processo recente de proliferação de pequenas localidades, uma vez que, do lado das receitas, essas últimas não têm base tributária própria – dependendo inteiramente dos repasses do FPM – e, da parte dos gastos, canalizam a maior parte das receitas para a montagem e manutenção de uma estrutura administrativa e legislativa mínima, sobrando praticamente quase ou nenhum recurso para o provimento dos serviços públicos essenciais à população local. Nesses casos, é comum a situação de moradores de municípios pequenos deslocarem-se para centros urbanos maiores mais próximos, para utilizarem, por exemplo, serviços de saúde mais complexos. Isso quando esses indivíduos não se mudam em definitivo para o município maior, alimentando o processo migratório continuado das localidades menores, e mais pobres, para as maiores e relativamente mais bem aparelhadas.

O acirramento das demandas por serviços sociais e de infra-estrutura oferecidos pela esfera local de governo é uma realidade nacional, sobretudo quando se trata de cidades de médio e grande porte. Além das causas já mencionadas dessa tendência – o contínuo fluxo migratório e a utilização de sua estrutura de serviços pelas populações de pequenas

¹⁴ Bremaeker (2000) sugere, para resolver essa questão da instabilidade dos repasses das transferências intergovernamentais, que seja criada uma regra de equalização dessas transferências, “procedimento através do qual os repasses seriam efetuados mensalmente em razão da média do valor global dos repasses realizados no exercício anterior; nos dois últimos meses do exercício, seria efetuado o acerto de contas”. Com isso, garantir-se-ia uma regularidade mínima dos fluxos de transferências constitucionais para os municípios (BREMAEKER, 2000:8).

localidades vizinhas –, os baixos índices de crescimento econômico e o conseqüente aumento do desemprego forçam cada vez mais as camadas intermediárias da população dessas cidades a recorrer aos serviços públicos municipais de assistência social, saúde e educação.¹⁵ Completam esse quadro de sobrecarga das responsabilidades municipais:

1) Os problemas e as disfunções gerados pelas grandes aglomerações urbanas, que tornam muito mais complexa a execução de políticas públicas locais. Num ambiente metropolitano, composto por um *continuum* de áreas urbanas e cidades, a provisão de bens e serviços públicos exige alto grau de sofisticação, seja em seu processo de elaboração e planejamento, seja em seu processo de implementação. Isso sem falar no alto volume de recursos necessário para fazer frente a essa oferta. Entre os inúmeros exemplos ilustrativos da complexidade das políticas públicas metropolitanas estão o transporte coletivo, o abastecimento de água e a ocupação do território urbano.

2) O papel cada vez mais importante dos municípios maiores na execução de encargos de competência da União e da jurisdição estadual, afora as áreas tradicionais de saúde e educação, como, por exemplo, segurança pública, habitação, agricultura, saneamento básico e comunicações. De acordo com Bremaeker (2000), os municípios, ao assumir cada vez mais responsabilidades dos níveis federal e estadual do governo, não dispõem de nenhuma contrapartida financeira, o que acaba por minar o planejamento e o controle do equilíbrio orçamentário (BREMAEKER, 2000:8).

Ainda no que se refere às diferenças estruturais entre municípios desconsideradas pela LRF, há a questão essencial envolvendo os limites de endividamento, determinados pelo Senado em 2001, os quais impedem a expansão, e conseqüente manutenção, das políticas públicas executadas pelas grandes cidades. Sabe-se que os municípios de grande porte não sobrevivem sem crédito, dadas suas necessidades de investimentos, e, no entanto, não podem, pelas regras vigentes, recorrer a novos empréstimos, mesmo estando adimplentes com o pagamento de suas dívidas. Observando-se esse ponto da lei, fica clara a

¹⁵ Segundo declaração do prefeito de Vera Cruz, cidade de pouco mais de dez mil habitantes no estado de São Paulo, seu município teve um aumento de 20% na demanda por saúde, educação e serviços de assistência social ao longo de 2002, fruto da recessão econômica e do desemprego. No caso de municípios paulistas de médio e grande porte, estima-se que esse aumento foi ainda maior (FREIRE, 2003:9).

sua ênfase no caráter de ajuste fiscal dos entes municipais de grande porte, em detrimento, no entanto, de sua capacitação financeira para fazer frente ao fornecimento do complexo conjunto de bens e serviços públicos que lhes é cabido.¹⁶

A prevalência da dimensão de ajuste fiscal contida na LRF é tamanha que não há, em seus preceitos, nenhum incentivo institucional claro e objetivo à coordenação vertical (com União e estados) e horizontal (entre os próprios municípios) de políticas públicas. No plano vertical, o que se vê são os municípios arcando com o grosso das políticas sociais e de infra-estrutura urbana, sem o pleno envolvimento conjunto da União e dos estados na definição, no planejamento, na execução e no financiamento dessas políticas. O que se verifica, na prática, é uma assimetria de atribuições. Exemplos não faltam para ilustrar essa falta de coordenação vertical.

Na edição especial comemorativa dos 50 anos da Revista de Administração Municipal, publicada pelo Ibam em setembro de 2002, um debate em torno de temas emergentes envolvendo os municípios brasileiros abordou essa questão. Na opinião de Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional de Municípios, os programas sociais criados pelo governo federal, e implantados pelos governos locais, não envolvem esses últimos em sua elaboração e planejamento. Com isso, as necessidades específicas de cada região e de cada tipo de município não são respeitadas, além de os recursos destinados a tais programas serem considerados insuficientes. O prefeito de Juiz de Fora, Tarcísio Delgado, reforça o argumento de Ziulkoski – programas como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação têm de ser complementados pelas jurisdições locais, mas sem uma coordenação com a União e os estados. Ademais, de acordo com Delgado, as verbas para a saúde (SUS) e para a educação fundamental (Fundef), além de insuficientes, são

¹⁶ Curiosamente, esse aspecto da LRF foi recentemente criticado pelo ministro da Casa Civil, José Dirceu, e pelo presidente do BNDES, Carlos Lessa, em visita ao município de Santo André em junho deste ano. Segundo a reportagem de Duailibi (2003b), Dirceu chamou de “irracionalidade óbvia” as restrições ao endividamento municipal previstas na lei e classificou-as como “uma injustiça aos municípios adimplentes”. Entretanto, o ministro da Casa Civil foi contrário a modificações nos limites de endividamento previstos pela lei, por temer afrouxamento do ajuste fiscal que tais modificações poderiam trazer. Lessa, por sua vez, mostrou-se mais enfático em seus comentários, defendendo a revisão da lei na direção de uma maior flexibilização desses limites, de acordo com a situação fiscal de cada localidade (DUAILIBI, 2003b).

carimbadas, não havendo autonomia para os municípios alocarem os recursos nas áreas tidas como prioritárias para cada um deles (OS EFEITOS DA MUNICIPALIZAÇÃO, 2002:7).¹⁷

De forma análoga, a dimensão horizontal da coordenação entre governos locais também é negligenciada pela lei fiscal. Em que pesem no orçamento as inúmeras tarefas a serem executadas, os municípios adotam, muitas vezes, estratégias de competição ou *free-riding* frente a seus vizinhos – no primeiro caso, concedem benefícios fiscais para atrair firmas para suas circunscrições; no segundo caso, isentam-se de fornecer algum tipo de serviço a seus moradores para forçá-los a utilizar o mesmo serviço de alguma cidade vizinha. Mas há casos específicos relacionados à existência de externalidades – por exemplo, um problema de poluição nos mananciais de uma dada cidade provocado por outra cidade onde se situam as nascentes desses recursos hídricos. A mobilização em torno de consórcios e associações de municípios – a fim de amplificar as possibilidades da ação estatal local, e assim coordenar políticas públicas em cidades de uma mesma região geográfica – surge, então, como a melhor opção para fazer frente a problemas como os destacados acima. Todavia, essas experiências ainda são restritas, e até mesmo incipientes, se comparadas às necessidades de cooperação.

Uma das iniciativas seminais de consociativismo intermunicipal foi tomada pelas cidades pertencentes à região do Grande ABC, na Região Metropolitana de São Paulo. Como resposta ao declínio econômico e à falta de planejamento dos chamados Planos Metropolitanos, incapazes de apresentar projetos para o desenvolvimento ambiental e urbano da região, as sete cidades do ABC uniram-se para formar uma estrutura institucional de cooperação, visando um novo modelo de gestão local compartilhada – criaram o Consórcio Intermunicipal, o Fórum da Cidadania, a Câmara do Grande ABC e, mais recentemente, a Agência de Desenvolvimento Econômico. Todas essas organizações, embora distintas em suas composições e objetivos específicos, avançaram no planejamento e na implementação de ações conjuntas em três grandes áreas: política urbana e ambiental,

¹⁷ No caso do SUS, os repasses vêm da União diretamente para as esferas locais de governo. Os estados, que deveriam ter um papel de mediador dessa relação, coordenando e complementando as políticas de saúde em suas jurisdições, têm uma participação muito aquém do requerido. Em relação ao Fundef, os estados até complementam os recursos repassados pelo governo federal, mas também não desempenham papel de

política de saúde e educação, e desenvolvimento econômico (ROLNIK E SOMEKH, 2000:87-88).

Apesar de todo esse esforço, há limites institucionais que dificultam, e até barram, o aprofundamento da cooperação intermunicipal no Grande ABC, assim como em outras regiões do país que iniciaram um processo consociativo semelhante. O principal deles é a inexistência de uma instância de poder político-administrativa, intermediária entre a municipalidade e o estado, que represente e gerencie os interesses intermunicipais, tais como os condados norte-americanos e os *Kreise* alemães. Sem essa figura legal do ente administrativo intermunicipal ou regional, não há como captar ou receber recursos, ter um orçamento comum e implementar políticas dentro dos trâmites legais da administração pública, como contratar funcionários e abrir processos de licitação e concorrência (ESPECIALISTA DEFENDE PACTO ENTRE UNIÃO, ESTADO E MUNICÍPIO, 2003:1).

É essa realidade que nos descreve o prefeito de Londrina, Nedson Luiz Micheleti. Com quase meio milhão de habitantes, no norte do Paraná, Londrina foi a primeira cidade do interior do país a sediar uma região metropolitana, com sete municípios, e é também a sede das 21 cidades que compõem a Associação dos Municípios do Médio Paranapanema. Segundo Micheleti, os graves problemas ambientais e de saneamento – gerados, na região, pelo crescimento desordenado das grandes aglomerações urbanas – só podem ser combatidos em esquemas de cooperação, os quais são inviabilizados pela legislação vigente, que não permite a constituição de uma figura jurídico-administrativa representativa da união de municípios. A própria LRF, para Micheleti, impede a cooperação intermunicipal, quando proíbe que uma cidade faça investimentos em outra, uma vez que, para efeitos de controle e transparência, apenas os limites territoriais do município devem ser levados em conta pela peça orçamentária. O Consórcio da Saúde, composto por 21 municípios da região e liderado por Londrina, exemplifica as limitações enfrentadas pela ação municipal conjunta. É vedado ao consórcio, entre outras coisas, fazer contratações e abrir licitações; ademais, como o consórcio não pertence a uma instância jurídica formal regional, um município-membro não tem o poder de fiscalizar e punir outro município-

coordenadores das políticas de educação em seus municípios, sobretudo no que se refere à educação infantil, deixada, exclusivamente, nas mãos do nível local de governo.

membro, caso esse último não esteja cumprindo as metas estabelecidas nos projetos comuns (É PRECISO MUDAR LEGISLAÇÃO, DIZ PREFEITO DE LONDRINA, 2003:1).

Premidos pelas punições previstas pela LRF em caso de desobediência a seus limites, os municípios têm sido obrigados a realizar um enorme esforço de rearranjo político-institucional e de capacitação técnica de sua estrutura administrativa. Mesmo contando com a colaboração da administração direta e de autarquias federais e estaduais, o êxito da reestruturação das administrações locais frente à lei fiscal acaba por depender da quantidade e gravidade dos problemas a serem resolvidos. Do lado dos passivos municipais, por exemplo, a realidade dos débitos previdenciários e dos precatórios tem se mostrado muito mais complexa e intrincada do que se imaginava.

As Previdências municipais, via de regra, foram constituídas como forma de aliviar os gastos das Prefeituras com encargos sociais e, ao mesmo tempo, de conceder benefícios a seus funcionários além de aposentadorias e pensões integrais. Segundo pesquisa realizada em 1998 pelo Cepam (Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal), órgão vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, a maior parte dos sistemas previdenciários dos municípios paulistas foi criada sem nenhum embasamento técnico, gerando uma estrutura atuarial altamente distorcida, com contribuições muito aquém dos benefícios concedidos. Isso sem mencionar a administração temerária desses recursos por parte dos Executivos municipais, com a conivência de suas respectivas Câmaras de Vereadores e do Poder Judiciário. Com a LRF, o necessário ajuste dessas “caixas-pretas” exigirá dos governos locais um esforço gigantesco de disciplina fiscal e planejamento dos gastos públicos, somente alcançável por meio de um processo relativamente longo, no qual serão requeridas não apenas auditorias detalhadas, caso a caso, como também a formulação de esquemas complexos de reestruturação desses passivos previdenciários (ARAÚJO, 2003:92-97).

Em relação aos precatórios, a situação parece ainda mais complicada, porque mais desconhecida. De acordo com declarações do ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, em encontro com prefeitos da região do Grande ABC, em junho deste ano, o total das dívidas com títulos precatórios municipais atingiu valores críticos (o ministro não se referiu ao montante estimado dessas dívidas). Nas palavras de Dirceu, “esse é outro esqueleto que

está escondido; se abrir, a gente cai de costas”. Para o ministro, o *imbroglio* dos precatórios municipais deve-se ao que denominou de “conluios’ que existiram entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (DUAILIBI, 2003b:9).

Também em outras áreas da atuação municipal as exigências da LRF têm sido absorvidas gradualmente – planejar orçamentos em prazos mais longos e de maneira muito mais acurada; empreender a contabilidade de custos de gastos e de políticas públicas; definir parâmetros de avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados; e, por fim, prestar contas à sociedade. O principal motor dessas mudanças, segundo Ziulkoski, da CNM, é a própria necessidade. Para que os municípios busquem cumprir os parâmetros da LRF, e ainda preservar um mínimo de seus gastos nas áreas sociais e de infra-estrutura, somente se tal ocorrer por intermédio de um aumento da eficiência, tanto da arrecadação de receitas como da alocação de recursos. Mesmo assim, de acordo com Ziulkoski, os gastos locais com investimentos sociais e de infra-estrutura vêm sofrendo sério comprometimento, na medida em que as necessidades vêm aumentando em proporções maiores do que as possibilidades orçamentárias (MUNICÍPIOS, FEDERALISMO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2002:11-12).

Na mesma linha de argumentação, Tarcísio Delgado, prefeito de Juiz de Fora, e Luis Fernando Alves Godoi, presidente da União dos Vereadores do Brasil (UVB), reclamam da assimetria de tratamento imposta pela lei fiscal. Para eles, a União, além de concentrar os controles mais eficazes da LRF frente aos demais entes federativos, tem menos constrangimentos de aplicá-los sobre os municípios, já que os governos de estado são atores políticos muito mais relevantes na dinâmica do sistema político nacional. Com isso, o não cumprimento de regras da LRF por parte do governo federal e dos estados acaba por ser tolerado, como, por exemplo, o envio do orçamento e da prestação de contas fora dos prazos estipulados pela lei. Isso sem falar do ajuste fiscal propriamente dito. Pelos dados apresentados por Ziulkoski, comparando-se 2002 com 2000, enquanto os municípios reduziram sua participação no déficit público de 8% para 3%, a União e os estados aumentaram suas parcelas na composição desse déficit – respectivamente, de 40% para 50% e de 52% para 57% (MUNICÍPIOS, FEDERALISMO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2002:11-12).

Para finalizar essa avaliação crítica dos impactos da LRF sobre os municípios, cumpre fazer referência ao artigo 67 dessa lei, o qual prevê a criação de um conselho de gestão fiscal, composto por “representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade” (LEI COMPLEMENTAR N.º 101 *APUD* KHAIR, 2001:149). O objetivo de tal conselho seria o de monitorar e avaliar, de forma permanente, a implementação da lei fiscal, e com isso aperfeiçoar o seu desenho institucional. Entretanto, o conselho de gestão fiscal nem sequer foi constituído, o que demonstra a falta de interesse de parte dos atores políticos envolvidos – principalmente da União – na modificação de determinados aspectos da lei. Para os municípios, um fórum de negociação e decisão como esse é visto como fundamental para liderar um processo de refinamento da LRF, incorporando as críticas dos governos locais à ênfase excessiva da lei na dimensão de ajuste fiscal, à desconsideração das diferenças estruturais entre municípios, e ao descompasso crescente entre as responsabilidades da ação municipal e sua capacidade financeira. Os dados mais recentes do Ibam, já mencionados no início deste artigo, mostrando um aumento dos municípios a apresentar déficit em suas contas, demonstram a necessidade urgente de revisão da LRF.

3. Proposta de uma metodologia de pesquisa abrangente de análise dos efeitos da LRF sobre os municípios de grande porte.

As questões levantadas na seção anterior justificam estudos empíricos detalhados sobre os impactos da LRF sobre a esfera municipal de governo, não apenas para qualificar em bases mais objetivas as consequências da lei sobre as administrações locais, mas também para sugerir modificações para o aperfeiçoamento e refino da lei e de seu processo de execução. Eis aí a motivação para a nossa proposta de uma metodologia de pesquisa para avaliar os efeitos da LRF na atuação das jurisdições locais de governo.

No universo das mais de cinco mil localidades brasileiras, o nosso interesse são os grandes municípios. A nosso ver, eles encarnam com maior amplitude e profundidade os problemas desse ente federado frente às imposições da LRF – hoje são os que têm a necessidade de gastos mais vultosos e complexos, por concentrarem o grosso da pobreza nacional, e apresentarem déficits estruturais de serviços públicos advindos dos problemas de aglomeração; simultaneamente, possuem uma relativa baixa capacidade financeira em

relação a esses encargos. Isso sem falar na herança, pré-LRF, de passivos de várias ordens, assim como de estruturas administrativas ineficientes.

E como definir um município de grande porte, diferenciando-o daqueles de tamanho médio e pequeno? Qualquer que seja a delimitação do número de habitantes a distinguir um grande município, ela pode variar, a depender dos critérios adotados. Uma cidade com cerca de 100 mil habitantes, por exemplo, comparada a uma metrópole de mais de 1 milhão, pode ser encarada como de porte médio. No entanto, da nossa perspectiva, uma cidade com esse tamanho vê-se obrigada a oferecer a seus moradores uma rede de serviços sociais e de infra-estrutura de expressiva complexidade. Seja qual for o estado ou a região, municípios a partir de 100 mil habitantes ou são o pólo em torno do qual as localidades menores gravitam, ou fazem parte de regiões metropolitanas com cidades de tamanho igual ou maior. Em ambos os casos, padecem de demandas crônicas por serviços públicos, esforçam-se por incrementar suas receitas tributárias, sofrem com a impossibilidade de contrair novos financiamentos e buscam melhorar a eficiência de uma máquina administrativa relativamente grande e complexa, seja do lado de seus passivos, seja da perspectiva de suas políticas públicas na direção, por exemplo, da cooperação intergovernamental.

Além do mais, ao escolhermos trabalhar com os municípios paulistas, o critério de mais de 100 mil habitantes amplia as possibilidades metodológicas da pesquisa. Pretende-se empreender, num primeiro momento, uma abordagem quantitativa, uma vez que o estado de São Paulo possui, pelos dados do censo de 2000, 62 municípios com população acima dos 100 mil habitantes, número suficiente para um estudo de inferência estatística ou de análise multivariada; em seguida, efetuar-se-á uma abordagem qualitativa baseada em estudos de caso selecionados. Por essas razões, o nosso corte metodológico a definir um município de grande porte é o piso de 100 mil habitantes.

3.1. A estrutura metodológica da pesquisa.

Para avaliar como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) definiu a atuação recente das jurisdições municipais de grande porte no estado de São Paulo, esta proposta de pesquisa divide-se em duas partes.

Numa primeira etapa, o que se intenta investigar, por intermédio da utilização de métodos de análise multivariada, é em que medida e grau as grandes cidades paulistas reagiram aos limites impostos pela LRF, tanto pelo lado das receitas – via aumento de arrecadação tributária própria – como pelo lado das despesas – através do corte de gastos com pessoal ou de funções administrativas e/ou gastos com investimentos e áreas sociais. Da aplicação de procedimentos de análise de agrupamento (*Cluster*), de escalonamento multidimensional (*Multidimensional scaling* – MDS) e de análise fatorial a dados de receitas e despesas dos grandes municípios paulistas, abertos por natureza e função, resultará um ordenamento ou classificação desses municípios. Exemplos prováveis de grupos a serem encontrados são:

1) cidades que pouco alteraram seu perfil de receitas e despesas pós-LRF;

2) cidades que, com o advento da lei fiscal, reduziram seus gastos mais do que aumentaram suas receitas, subdividindo-se em: a) cidades que diminuíram mais suas despesas com investimentos e políticas sociais do que despesas correntes ou com funções legislativas/administrativas, b) cidades que, ao contrário, cortaram mais gastos correntes e com funções legislativas e administrativas do que os gastos sociais e investimentos;

3) cidades que, com a LRF em vigor, passaram por um incremento de suas receitas superior ao corte de suas despesas.

No total, são 62 municípios paulistas com mais de 100 mil habitantes a compor a amostra, de acordo com os dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) para o ano de 2000, quando do último censo oficial realizado no país.

No que concerne à fonte de dados principal a embasar a dimensão quantitativa da pesquisa, serão utilizadas informações que compõem o banco de dados denominado *Finanças do Brasil (Finbra) – Dados contábeis dos municípios*, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os arquivos constitutivos da série “Finbra” estão disponibilizados no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional para *download* em formato *Access*. Cada arquivo do “Finbra” (de 1989 a 2002) é composto por quatro grandes tabelas

de dados, cada uma estruturada em ordem alfabética por estado, com números sobre os balanços da execução orçamentária (receita e despesa) e da posição patrimonial (ativo e passivo) dos municípios brasileiros. O banco de dados “Finbra” acabou por se tornar fonte de referência para a grande maioria dos estudos empíricos realizados sobre finanças públicas municipais, não apenas pelo amplo espectro de informações que contém, mas também pelo rigor e pela confiabilidade com que essas informações são trabalhadas.

A seleção das variáveis de receita e despesa de cada um dos municípios dessa amostra inicial compreende, do lado das receitas: 1) a receita tributária, composta dos rendimentos provenientes da cobrança dos três impostos de competência do município – IPTU, ISS e ITBI (Imposto sobre Transações de Bens Imóveis) –, das taxas e da contribuição de melhoria; 2) a receita de contribuição, que compreende, por exemplo, as contribuições dos servidores municipais para o custeio da Previdência local; 3) a receita advinda do patrimônio municipal; 4) a receita oriunda das empresas públicas locais; 5) as transferências intergovernamentais recebidas da União, que se desmembram em suas dimensões mais importantes, como a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os repasses do Fundef, os repasses para o SUS e as transferências negociadas; 6) as transferências intergovernamentais provenientes do estado, também decompostas em seus aspectos mais relevantes: a cota-parte do ICMS, as transferências do Fundef, as transferências para o SUS e as transferências negociadas; 7) as receitas de capital.

A perspectiva das despesas, por sua vez, possui dupla dimensionalidade. Ambos os aspectos serão empregados. Uma das dimensões é a divisão despesas correntes, de um lado, e despesas de capital, de outro, a ser estruturada como se segue:

A) Despesas correntes subdividem-se em: 1) despesas de custeio, que incluem gastos com pessoal, ativos e terceirização da mão-de-obra, por exemplo; e 2) transferências correntes, como dispêndios com inativos e pensionistas, e pagamentos de juros e encargos de dívida.

B) Despesas de capital desmembram-se em: 1) despesas de investimentos; e 2) transferências de capital (gastos com amortizações, por exemplo).

As despesas também podem ser classificadas por tipo de função executada. Nesse caso, a subdivisão a ser adotada é: 1) função legislativa; 2) função judiciária; 3) planejamento; 4) agricultura; 5) educação e cultura; 6) habitação e urbanismo; 7) indústria e comércio; 8) saúde e saneamento; 9) assistência e previdência; 10) transporte; 11) defesa nacional e segurança pública; 12) desenvolvimento regional; 13) energia e recursos minerais; 14) comunicações; 15) outras funções administrativas.

Adicionalmente, uma medida de déficit (ou superávit) será empregada, a qual será definida pela diferença entre o total das receitas orçamentárias à disposição do município e o somatório das despesas (despesas correntes mais despesas de capital). Completam o conjunto das variáveis duas medidas da estrutura passiva do patrimônio municipal – uma referir-se-á à dívida de caráter eminentemente financeiro, enquanto a outra medida corresponderá à dimensão não-financeira dos débitos locais.

Em relação ao nível de agregação, as variáveis de receita, de despesa e de medida de déficit (ou superávit) serão trabalhadas em termos *per capita*, ou seja, para cada um dos 62 municípios da amostra, os valores absolutos dos dados, como apresentados nos arquivos “Finbra”, serão divididos pelos respectivos números de habitantes. As estatísticas de população a serem empregadas serão retiradas da publicação *Informações dos Municípios Paulistas*, publicada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade – com a colaboração do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por intermédio desse procedimento, tornamos as variáveis comparáveis entre as cidades estudadas. Isso faz-se necessário, uma vez que, num mesmo conjunto de municípios, estão cidades de tamanhos distintos, como, por exemplo, São Paulo e Itu, a primeira com mais de 10 milhões de habitantes, e a última com pouco mais de 100 mil moradores.

Os instrumentos de análise multivariada a serem utilizados, a fim de “filtrar” a amostra inicial de 62 cidades em seus aspectos fiscais básicos, correspondem, de um lado, a técnicas de análises de proximidade geométrica (*Cluster* e Escalonamento Multidimensional/MDS), e, de outro, a procedimentos de componentes principais ou de redução de dimensionalidade (Análise Fatorial, por exemplo). No primeiro caso, objetiva-se a identificação de agrupamentos de municípios com características fiscais semelhantes; no caso de análises de redução de dimensionalidade, o que se pretende é classificar as

localidades da amostra por intermédio de uma medida sintética de desempenho fiscal que traduza todas as inúmeras variáveis originais de receita, despesa, déficit e endividamento. Os agrupamentos de municípios a serem formados, mais os índices de desempenho fiscal, constituem-se num resultado fundamental da pesquisa, uma vez que corresponderão a um cenário ilustrativo preliminar dos efeitos da LRF sobre a capacidade de gestão das comunidades paulistas com mais de 100 mil habitantes.

Cada um dos métodos citados acima será aplicado para cada ano do período entre 1999 e 2002, ou seja, antes e depois da aprovação e implementação da LRF. Só assim poder-se-á perceber como as cidades em questão tiveram seu desempenho fiscal alterado com o advento da LRF.

Após a classificação dos 62 municípios da amostra original de acordo com o tipo de ajuste fiscal empreendido, passa-se para a segunda parte da pesquisa – a execução de estudos de caso daquelas cidades consideradas as mais representativas da classificação gerada por intermédio dos instrumentos de análise multivariada, com o intuito de apreender por que razões e de que modo cada um dos municípios eleitos, em suas particularidades, foi atingido pela LRF.

O tamanho dessa sub-amostra não pode ser determinado de antemão, pois depende de quantos agrupamentos serão formados depois do emprego dos procedimentos estatísticos.¹⁸ A fim de contribuir para a seleção de uma maior diversidade de municípios a tomar parte nos estudos de caso, algumas variáveis *ad hoc* poderão ser levadas em conta, como, por exemplo: a) alternância de partido político no poder local nas eleições de 2000; b) prefeito pertencente (ou não) a partido político de oposição ao governador e ao presidente; c) localização dentro ou fora de região metropolitana.

Nesse segundo momento da pesquisa, de caráter mais qualitativo, os estudos de caso prestam-se a reconstituir os processos de ajuste à LRF dos municípios da sub-amostra,

¹⁸ Se, por um lado, o número de localidades escolhido tem de ser representativo do ordenamento derivado do tratamento estatístico previamente aplicado, por outro, o tamanho da sub-amostra não pode ser demasiado grande, pela dificuldade de se empreender vários estudos de caso detalhados. De qualquer maneira, a cidade de São Paulo fará parte dessa sub-amostra, dada a sua característica de “ponto fora da curva” em relação às demais localidades pertencentes à amostra inicial.

tanto na sua dimensão orçamentária como em sua dimensão de políticas públicas. A hipótese teórica subjacente é a de que, qualquer que tenha sido a reação dessas cidades às restrições da lei fiscal, tal reação deve estar intimamente relacionada ao comportamento, no âmbito local de governo, do que denominamos de “**instituições de finanças públicas**”.

Entende-se por “instituições de finanças públicas” as restrições ou normas que determinam não apenas a confecção e a execução da peça orçamentária, mas também o processo de *design* e implantação das políticas públicas. Tais restrições compreendem, de um lado, uma dimensão legal (jurídico-positiva), e, de outro, uma dimensão informal – composta pelos valores, pelos interesses políticos e pelo nível de formação técnica dos atores políticos e da burocracia. Pressupõe-se que, a depender de como essas instituições se moldaram à realidade da LRF em cada cidade a ser estudada, determinados resultados orçamentários e de políticas públicas foram obtidos. Tome-se um exemplo: em que medida e grau a necessidade de racionalizar – ou até de cortar despesas – impôs um aperfeiçoamento dos processos de planejamento orçamentário, bem como das técnicas de avaliação de custos e resultados dos diversos tipos de gastos e programas.

A análise institucional das finanças públicas locais aqui proposta inspira-se nos trabalhos de Anders (2001), Esfahani (2000), Esfahani (1999), Alesina *et alli* (1999), Poterba e von Hagen (1999), e Harden e von Hagen (1994). O que todos esses estudos têm em comum são a apresentação e a aplicação de metodologias análogas de avaliação de estruturas institucionais determinantes do desempenho fiscal de entes de governo, sejam estes nacionais ou subnacionais. Apesar do mérito de buscarem explicar os diferentes resultados fiscais dos níveis de governo sob o ponto de vista institucional, todos os trabalhos citados limitam-se a enfatizar apenas os chamados processos orçamentários e, entre os componentes desses processos, a preferência frequentemente recai sobre a questão da disciplina fiscal. A nosso ver, é necessário ampliar essa perspectiva, expandindo-se os teores qualitativo e analítico das abordagens ditas institucionais. Há que se adicionar à avaliação das instituições orçamentárias, em todas as suas dimensões – planejamento, confecção, aprovação, execução e prestação de contas da peça orçamentária – uma análise da estrutura de políticas públicas locais.

Seguindo essa proposta metodológica, a avaliação das instituições de finanças públicas de cada município pertencente à sub-amostra representativa cobrirá não apenas as dimensões de receitas e despesas do processo orçamentário local, mas também o arranjo institucional subjacente às políticas públicas implementadas por cada um deles. Caberá investigar, por exemplo:

1) Como os governos locais da sub-amostra têm se esforçado para aumentar sua arrecadação própria. Nesse sentido, é importante averiguar qual o grau de adesão desses municípios aos programas federais de modernização da administração tributária e quais os seus efeitos.

2) Como se desenrolam os estágios de proposição e de tramitação legislativa dos orçamentos, e em que medida suas características institucionais favorecem (ou não) o atingimento de disciplina fiscal nos municípios em foco.

3) Em que medida os órgãos constitutivos do Executivo municipal tomam parte no planejamento orçamentário e executam os gastos previstos no orçamento para seus programas.

4) Quais os meios disponíveis para tornar a confecção e a execução orçamentárias mais permeáveis ao escrutínio da sociedade, ou seja, qual o grau de *accountability* da peça orçamentária.

5) Qual é o nível técnico do planejamento orçamentário de médio e longo prazo.

6) Qual a qualidade da contabilidade e auditoria das contas públicas, incluindo-se aqui o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas (o estadual e o do município de São Paulo).

7) Qual a extensão do elemento político, tanto na disputa por transferências negociadas, como na escolha entre corte de pessoal e corte de investimentos ou gastos sociais.

8) Se os municípios concediam (ou ainda concedem) benefícios fiscais, ou seja, se faziam (ou ainda fazem) guerra fiscal.

9) Dentre os municípios com alto índice de endividamento, como foi o processo de renegociação dessas dívidas com o governo federal em 2000.

10) Como esses municípios estão enfrentando seus passivos previdenciários, bem como seus débitos com títulos precatórios. Nesses aspectos, em especial, é fundamental investigar a ocorrência de mecanismos de maquiagem contábil.

11) Se essas localidades empreenderam reformas administrativas e, em caso afirmativo, qual a amplitude e a profundidade de tais reformas.

12) Como a LRF afetou as políticas públicas locais (saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, transporte coletivo, meio-ambiente), incentivando – ou dificultando – uma maior institucionalização da cooperação intergovernamental, seja ela vertical (com a União e o governo do estado) ou horizontal (formação e ampliação de parcerias, fóruns e consórcios intermunicipais, regiões metropolitanas).

13) Qual a capacidade desses governos locais de avaliar custos e impactos socioeconômicos de suas políticas, seus programas e suas ações, a fim de tornar mais eficiente a alocação de recursos.

Esses seriam os aspectos institucionais mais importantes relativos às finanças públicas municipais a serem analisados para cada uma das localidades pertencentes à sub-amostra. Para a obtenção de tais informações, pretende-se lançar mão de dois procedimentos. Primeiro, a aplicação de um questionário-padrão junto aos principais gestores e atores políticos vinculados às administrações municipais em estudo, contendo perguntas com alternativas de resposta, além de questões abertas, sobre os elementos primordiais das finanças públicas do município. Um segundo procedimento seria a condução de entrevistas com esses mesmos atores, a fim de se captar por que e como cada agrupamento de municípios da sub-amostra adaptou-se, em sua especificidade, à LRF. Adicionalmente, buscar-se-á obter desses gestores e atores políticos avaliações críticas a

respeito dos conflitos intra e intergovernamentais gerados ou acirrados pela LRF, bem como a perspectiva de modificações da lei dentro da dinâmica das relações federativas.

Em última instância, o que se pretende com esta proposta de abordagem institucional é obter uma visão mais compreensiva dos efeitos da LRF sobre as finanças públicas locais, abandonando-se uma perspectiva distanciada do tema, baseada, apenas, em parâmetros normativos. Não se trata de repudiar ou de acolher irrestritamente a lei fiscal; interessa-nos verificar como as instituições de finanças públicas municipais foram modificadas com o advento dessa legislação, tomando-se como objeto de estudo as grandes cidades do estado de São Paulo. Avaliações positivas ou negativas dos efeitos da LRF dependerão da qualidade dos resultados tanto dos processos orçamentários como das estruturas locais de políticas públicas. Daí espera-se que surja uma reflexão mais aprofundada sobre as perspectivas futuras de ajuste institucional da própria lei fiscal e de sua implementação, tendo como referência o aperfeiçoamento da complexa tarefa de gestão das grandes cidades.

4. Considerações finais

A Lei de Responsabilidade Fiscal, tal como analisada neste artigo, significou o apogeu da formalização institucional do projeto de ajuste fiscal dos governos subnacionais implementado pelo governo federal desde os primórdios do Plano Real. Analogamente a um processo paulatino de construção “tijolo por tijolo”, a trajetória recente de consolidação da responsabilidade fiscal foi movida pelo reestabelecimento do poder político e financeiro da União frente às forças políticas regionais e locais. Esse fortalecimento da instância central de governo deveu-se, sobretudo, ao fim do processo hiperinflacionário brasileiro, já em 1994, e à capacidade da gestão FHC de articular uma aliança política hegemônica em termos nacionais. Com isso, o enquadramento das finanças públicas subnacionais foi se institucionalizando progressivamente.

Os municípios, nesse contexto de maior disciplina fiscal, passaram a enfrentar um dilema de enormes proporções: como cumprir as restrições estabelecidas pela LRF sem prejudicar a execução do pesado fardo de encargos que lhes é devido? Pior ainda, de acordo com estatísticas recentes do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), sequer

as metas da lei fiscal estão sendo obedecidas, já que quase a metade das localidades brasileiras (44%) obteve resultados orçamentários deficitários em 2002, um número 12,5% maior do que o observado em 2001.

Apenas por essa constatação já se justificaria uma avaliação mais acurada e detida dos impactos da LRF sobre as finanças públicas locais. Indo mais além, procurou-se, neste artigo, organizar um conjunto de argumentos que ressaltam as deficiências e lacunas da lei fiscal, a fim de contextualizar, da perspectiva do município, o cenário atual a constranger a gestão desse ente federado. A crítica maior referiu-se ao peso excessivo conferido à dimensão de ajuste fiscal contida na lei, a qual desconsidera as diferenças estruturais entre os municípios brasileiros; omite-se frente à instabilidade do fluxo de transferências constitucionais devidas aos governos locais; proíbe novas dívidas, mesmo a cidades em situação de adimplemento; e não articula a cooperação intergovernamental na execução de políticas públicas, cada vez mais “nas costas” das jurisdições locais.

Todas essas razões servem para justificar a proposição de uma metodologia de pesquisa que avalie em maior profundidade e detalhamento a situação das finanças públicas locais pós-LRF. Especificamente no âmbito deste projeto, o objeto de estudo da metodologia proposta corresponde a municípios com mais de 100 mil habitantes. No nosso entender, cidades desse porte são as que sofrem com mais intensidade o dilema de executar políticas públicas de alta complexidade com recursos orçamentários limitados.

O arcabouço metodológico de investigação das finanças públicas locais, pensado para ser aplicado aos 62 municípios com mais de 100 mil habitantes do estado de São Paulo, estrutura-se em duas grandes partes. A primeira delas equivale a uma abordagem quantitativa aplicada a esses 62 municípios paulistas, utilizando-se de variáveis de receita, despesa, déficit (ou superávit) e endividamento para o período compreendido entre 1999 e 2002 (ou seja, antes e depois da implantação da lei fiscal). Por intermédio de procedimentos de análise multivariada, pretende-se agrupar as 62 localidades da amostra de acordo com a dinâmica de suas variáveis de finanças públicas, isto é, conforme os tipos de ajustes efetuados por essas cidades aos parâmetros da LRF.

A partir dos agrupamentos resultantes do tratamento estatístico, entra-se na segunda etapa da pesquisa: escolher municípios os mais representativos dos grupos formados, para a consecução de estudos de caso detalhados, a fim de se compreender o porquê dos impactos específicos da lei fiscal sobre cada uma dessas cidades a compor a sub-amostra de análises qualitativas. Por meio da aplicação de questionários e da realização de entrevistas com atores-chave das administrações públicas locais em foco, busca-se reconstituir a trajetória recente do que chamamos de “instituições de finanças públicas” dos municípios pertencentes à sub-amostra, isto é, do arranjo institucional subjacente tanto ao processo orçamentário como à ação municipal no âmbito de suas políticas públicas. A hipótese a respaldar tal enfoque é a de que, qualquer que tenha sido o ajuste empreendido pelos municípios à lei fiscal, esse ajuste refletiu as mudanças ocorridas em seus processos orçamentários, de um lado, e, de outro, aquelas observadas no manejo de suas políticas públicas.

Independentemente dos resultados a serem obtidos pela pesquisa, é certo que eles trarão subsídios importantes para uma contextualização mais detalhada e acurada da situação das finanças públicas locais nos dias de hoje e, com isso, da questão mais ampla da estrutura de divisão de encargos e competências entre a União e os entes federados. Faz algum tempo que uma reformulação da distribuição das responsabilidades sobre funções públicas entre os diferentes níveis de governo mostra-se necessária. Tendo em vista a dinâmica recente das relações federativas brasileiras, sobretudo da perspectiva da ação local de governo, tal reformulação apresenta-se ainda mais fundamental.

Todavia, essa discussão ainda não tomou corpo na agenda política brasileira. O exemplo mais contundente a esse respeito traduz-se na questão da reforma tributária. Inúmeras vezes adiada nos dois mandatos de FHC – por falta de empenho do governo federal, somada à complexidade das negociações envolvendo os demais interesses regionais –, a reforma tributária foi encampada pelo governo Lula como um de seus projetos políticos prioritários. A reformulação do pacto federativo nacional, no entanto, ficou de fora do projeto atual de reforma. O pouco inserido a esse respeito – a unificação das legislações estaduais do ICMS – acabou por ser adiado para frente.

Na opinião da socióloga Aspásia Camargo, em entrevista publicada em 15 de setembro de 2003 na *Folha de S.Paulo*, o governo federal, ao descartar explicitamente a questão da distribuição das competências entre os entes da federação na formulação da reforma tributária, tornou as negociações em torno dessa reforma muito mais custosas. Em suas palavras, “como é que eu vou saber quanto de recurso cada um deve ter se eu não sei o que cada um faz?”. Faltaria, portanto, uma perna no projeto de reforma tributária. Ainda segundo Aspásia Camargo, não haveria problema no fato de a União assumir ser o seu ajuste de contas o foco dessa reforma atual, se ao mesmo tempo acenasse, num horizonte relativamente próximo, com a inclusão, na agenda política, do debate sobre a redefinição das relações intergovernamentais no país. Isso facilitaria a tramitação de uma reforma mais ampla, com vistas ao aperfeiçoamento da eficácia das políticas públicas exercidas pelas três instâncias de governo. Governadores, prefeitos, senadores e as bancadas estaduais na Câmara Federal vislumbrariam possibilidades de mudanças do pacto federativo dentro de um prazo definido e, assim, negociariam pontos mais concretos na direção de modificações estruturais nesse pacto. De acordo com a socióloga, enquanto isso não ocorre, ações públicas em diversas áreas continuam paralisadas – ou incipientes – por causa da indefinição e da pouca coordenação de competências entre as jurisdições governamentais. O saneamento básico, por exemplo, por ter sua responsabilidade indefinida na Constituição Federal, é uma dessas áreas em que não há avanços (TRIBUTÁRIA ESTÁ MANCA, DIZ SOCIOLOGA, 2003: 4).

Seguindo o argumento de Aspásia Camargo, o ex-presidente, Fernando Henrique Cardoso, em entrevista concedida à mesma *Folha de S.Paulo* (05/10/2003), defende o que denominou de “pacto constitucional” a partir de 2007, isto é, a formação de uma “miniconstituinte” que revisasse determinados pontos específicos da Constituição Federal, entre os quais FHC destaca a questão da redistribuição de encargos entre os entes federados. Nas suas palavras, “...o mais importante é definir o que cabe à União, o que cabe aos Estados e aos municípios. Tanto com relação a dinheiro, mas sobretudo com relação às obrigações” (RODRIGUES, 2003: 4).

Entretanto, qualquer que seja o resultado da reforma da estrutura tributária nacional em curso no Congresso Nacional, pode-se afirmar com elevado grau de certeza que a atual

estrutura institucional subjacente às relações intergovernamentais brasileiras não será tocada. A questão federativa não encontra espaço na agenda de discussão dessa ou de qualquer outra reforma fiscal/tributária à vista, não apenas por conta dos interesses do governo federal, mas também pela carência de respaldo institucional de fóruns de discussão e de negociação com legitimidade política suficiente para encampar propostas tecnicamente embasadas e politicamente viáveis de redistribuição de tarefas entre União, estados e municípios. Recuperando-se a interpretação das reformas fiscais no Brasil como trajetória incremental de sedimentação de camadas geológicas, a operacionalização institucional dessa redistribuição de tarefas – a começar por aperfeiçoamentos na LRF com vistas a tornar a gestão das políticas públicas locais mais eficaz – promete ser um processo ainda mais lento e penoso do que a consolidação do ajuste das contas públicas.

5. Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

AFONSO, J. R. R., ARAÚJO, E. A. *A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível*, mimeo, 2001. Disponível na internet: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

AFONSO, J. R. R., ARAÚJO, E. A. e FERREIRA, S. *Municípios Responsáveis*, mimeo, 2002. Disponível na internet: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

ALESINA, A. *et alli*. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, n. 59, p. 253-273, 1999.

ANDERS, K. Beyond Results: Accountability, Discretion and Performance Budget Reform. *Contemporary Studies in Applied Behavioral Science*, vol. 11, Amsterdam: Elsevier Science, 2001.

ARAÚJO, F. F. de *Previdência: e agora Prefeito? Quem é que Paga essa Conta?* In: BORGES, A. J. M. e VILLELA, T. M. C. (org.). *Finanças dos Municípios Paulistas*, vol. 1, Vitória, ES: Aequus Consultoria, p. 92-97, 2002.

ASAZU, C. Y. e ABRUCIO, F. L. A Gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a Constituição de uma Agenda. Anais do XXII Enanpad, Atibaia/SP, setembro, 2003.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL/1988. 29ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002. (Coleção Saraiva de Legislação).

BREMAEKER, F. E. J. Panorama das Finanças Públicas Municipais em 2001. Série Estudos Especiais n. 48, R Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), 2003.

_____. Propostas para Reduzir os Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Finanças Municipais (Sumário). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), 2000.

_____. Evolução das Finanças Municipais no Período 1989/1998. Série Estudos Especiais n. 18, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), 2000.

CHALFUN, N. Subsídios Habitacionais no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, n. 240, ano 48, Rio de Janeiro: Ibam, p. 14-26, mar./abr. 2002.

DUAILIBI, J. Contas dos municípios pioram, e quase metade tem déficit, diz estudo. *Folha de S. Paulo*, 15 out. 2003a. Caderno Brasil, p. A5.

_____. Dirceu critica “injustiças” da lei fiscal. *Folha de S. Paulo*, 10 jun. 2003b. Caderno Brasil, p. A9.

É preciso mudar a legislação, diz prefeito de Londrina. *O Estado de São Paulo*, São Paulo. Últimas notícias (política), 03 jun. 2003. Disponível na internet: <http://www.estadao.com.br> [05 jun. 2003].

ESFAHANI, H. S. Institutions, Budgetary Procedures, and Fiscal Performance in MENA Countries: Analytical and Methodological Framework. World Bank: Latin America and the Caribbean Region Department, mimeo, 2000.

_____. Budget Institutions and Fiscal Sustainability in Brazil. World Bank: Latin America and the Caribbean Region Department, mimeo, 1999.

ESPECIALISTA defende pacto entre União, Estado e município. *O Estado de São Paulo*, São Paulo. Últimas notícias (política), 03 jun. 2003. Disponível na internet: <http://www.estadao.com.br> [05 jun. 2003].

FREIRE, S. Mais de 500 prefeituras de SP devem parar terça-feira. *Folha de S. Paulo*, 30 jul. 2003. Caderno Brasil, p. A9.

GARCIA, R. C. *Cadastro Imobiliário: Novas Tecnologias e Velhas Dúvidas*. *Revista de Administração Municipal*, n. 236, ano 47, Rio de Janeiro: Ibam, p. 23-29, jul./ago. 2002.

HAIR, J. F. JR, ANDERSON, R. E. and TATHAM, R. L. *Multivariate Data Analysis*, 5th edition, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1996.

HARDEN, I. J. and VON HAGEN, J. National Budget Processes and Fiscal Performance. *European Economy, Reports and Studies*, 3, p. 311-418, 1994.

KHAIR, A. A. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras*, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001. Disponível na internet: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

LOUREIRO, M. R. e ABRUCIO, F. L. Incrementalismo, Negociação e *Accountability*: Análise Preliminar das Reformas Fiscais no Brasil. Trabalho apresentado no GT de Políticas Públicas, Anpocs, Caxambu/MG, out. 2002.

MARQUES, J. e FREIRE, S. Queda na arrecadação tributária paralisa prefeituras. *Folha de S. Paulo*, 21 jul. 2003. Caderno Brasil, p. A6.

MARQUES, J., GERCHMANN, L. e FREIRE, S. 89 prefeituras do RS param hoje e amanhã. *Folha de S. Paulo*, 31 jul. 2003. Caderno Brasil, p. A9.

MUNICÍPIOS, Federalismo e Lei de Responsabilidade Fiscal. IN: *Revista de Administração Municipal – Municípios*, n. 237, ano 48, Rio de Janeiro: Ibam, p. 11-13, set./out. 2002.

OS Efeitos da Municipalização. IN: *Revista de Administração Municipal – Municípios*, n. 237, ano 48, Rio de Janeiro: Ibam, p. 6-10, set./out. 2002.

NASCIMENTO, E. R. Finanças Municipais. *Lei Complementar n. 101/2000*, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

PEREIRA, J. C. R. *Análise de Dados Qualitativos – Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais*, 2^a. edição. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.

POTERBA, J. M. and VON HAGEN, J. (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

REIS, H. da C. A Confissão da Dívida Previdenciária pelo Município. *Revista de Administração Municipal*, n. 236, ano 47, Rio de Janeiro: Ibam, p. 13-16, jul./ago. 2002.

RODRIGUES, F. FHC defende novo “pacto constitucional” em 2007. *Folha de S. Paulo*, 5 out. 2003. Caderno Brasil, p. A4.

ROLNIK, R. e SOMEKH, N. *Governar as Metrópoles – Dilemas da Recentralização*. São Paulo em Perspectiva, vol. 14 (4), São Paulo: Fundação Seade, 2000.

SADDI, F. Política e Economia no Federalismo do Governo Geisel. *Revista de Economia Política*, vol. 23 (2), São Paulo, 2003.

SILVA, F. A. e ROCHA, F. G. Modelos de Previsão da Arrecadação do ISS. *Revista de Administração Municipal*, n. 236, ano 47, Rio de Janeiro: Ibam, p. 5-12, jul./ago. 2002.

SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20^a. edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

TOLEDO, F. C. JR. e ROSSI, S. C. O Processo Orçamentário Municipal à vista da Lei de Responsabilidade Fiscal, mimeo, 2002. Disponível na internet: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

TRIBUTÁRIA está manca, diz socióloga. *Folha de S. Paulo*. 15 set. 2003. Caderno Brasil, p. A4.

Por uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da LRF

Fernando Cosenza Araujo

Doutorando em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV)

Maria Rita Loureiro

Professora do Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo
(EAESP/FGV)

Introdução

Tem-se afirmado, com acerto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constitui um divisor de águas na administração pública brasileira, na medida em que introduz novas práticas de gestão das finanças públicas. Ela estabelece regras claras e precisas para o controle dos gastos e do endividamento público, enfatiza a transparência financeira, obrigando os governantes a prestar contas regularmente de seus atos ou omissões, e valoriza o planejamento como rotina da administração fiscal. Além disso, a LRF (Lei Complementar no. 101, de 04/05/2000) altera de forma significativa padrões até então dominantes nas relações federativas brasileiras, contribuindo para o aperfeiçoamento do nosso federalismo fiscal.

Apresentada ao Congresso, logo depois da grave crise financeira de janeiro de 1999, que abalou o país e obrigou os gestores da política macroeconômica a desvalorizar a moeda, a LRF foi aprovada, em maio de 2000, com tramitação relativamente rápida e sem grandes modificações no projeto original encaminhado pelo Executivo. O elevado índice de votos favoráveis por ela obtido - 385 votos a favor, 86 contra e 4 abstenções – revela a existência de um claro consenso alcançado entre os atores políticos em torno da necessidade do ajuste fiscal, como condição necessária à manutenção da estabilidade monetária e ao crescimento econômico sustentável do país (ASAZU, 2003; LOUREIRO e

ABRUCIO, 2004). Segundo Silva (2001), a LRF tem a intenção de assegurar a sustentabilidade intertemporal das finanças governamentais. O alcance de tal objetivo é importante em função da forte relação que existe entre a situação fiscal do setor público e a condução da política macroeconômica. Entre as principais inovações trazidas pela LRF cabe destacar:

- a) Limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também - e aí está a sua novidade - o percentual equivalente ao poder executivo, legislativo e judiciário, eliminando assim a distorção existente anteriormente, especialmente nos governos estaduais;
- b) Reafirmação dos limites mais rígidos já estabelecidos pelo Senado Federal para o endividamento público, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor;
- c) Definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando-se também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal – a ser ainda constituído;
- d) Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais;
- e) Por fim, e mais importante, a proibição de socorro financeiro entre a União e os governos subnacionais, reduzindo o “risco moral”¹ entre agentes públicos, e destes com os privados.

Diante da inegável importância desta lei, inúmeros trabalhos têm procurado avaliá-la, sendo que a grande maioria deles preocupa-se em medir seus resultados fiscais. Munidos de dados quantitativos e modelos matemáticos, os estudos tentam estimar o sucesso da LRF em termos de sua capacidade de redução do gasto público com pessoal (SILVEIRA e JORDÃO, 2002), de redução do montante da dívida pública (NUNES e NUNES, 2003), ou

¹ Conforme indicou KOTOWITZ (1989), o risco moral pode ser definido como as ações de agentes (econômicos ou políticos) que maximizam seu auto-interesse em detrimento de outros, em situações nas quais eles não assumem todas as conseqüências de suas ações.

ainda sua capacidade de influenciar o resultado primário do setor público (NASCIMENTO e GERARDO, 2002).

Na medida em que o controle das contas públicas é objetivo importante da LRF, mas não o único, esse trabalho procura construir uma metodologia mais ampla de avaliação da LRF, ou seja, que leva em conta outras dimensões e não apenas os resultados fiscais (relação entre a dívida fundada líquida e a receita corrente líquida, resultado primário, relação entre receita corrente líquida e gasto com pessoal etc.).

Segundo KHAIR (2000), a LRF apóia-se em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Em outras palavras, ela afeta não apenas os resultados fiscais, mas igualmente o modo de gestão das finanças públicas. Portanto, para entender os impactos da LRF em todas as suas dimensões é preciso considerar outros indicadores, mesmo que estes não sejam imediatamente quantificáveis. É este o nosso propósito no presente trabalho, no qual propomos uma metodologia de análise que leva em conta diferentes aspectos da LRF.

Pretendemos, assim, enfatizar nesta proposta de metodologia a eficácia, a eficiência e a efetividade da lei no que se refere aos quatro eixos, apontados acima, e incorporando mais um, aquele relativo à proibição de socorro entre governos, inovação fundamental nas relações federativas brasileiras. Os cinco eixos serão os seguintes: (1) o planejamento de receitas, despesas e dívidas; (2) a publicidade da gestão fiscal; (3) o controle dos gastos e do endividamento; (4) a *accountability*, ou seja, a prestação de contas dos governantes para com os governados e/ou seus representantes e (5) a eliminação do caráter predatório das relações financeiras existentes na federação brasileira, através da nova regra de proibição do socorro entre governos. Em suma, de modo mais geral, nosso propósito aqui é chamar a atenção para a necessidade de avaliar a LRF em uma perspectiva multidimensional.

O texto que se segue está assim organizado: além desta introdução e das considerações finais, a primeira parte situa a LRF no contexto da difusão de teorias que enfatizam o peso dos fatores institucionais nos processos de reforma do Estado. A segunda parte realiza uma breve revisão da literatura relativa à avaliação de políticas públicas,

inserindo aí nossa proposta. A terceira parte, núcleo central do trabalho, apresenta a proposta de uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF.

I. A LRF no contexto da difusão das análises institucionalistas

Como se sabe, a LRF se inspirou em várias experiências de reformas fiscais levadas a cabo em diversos países, ao longo dos anos 90, em particular a da Nova Zelândia². Essas experiências situam-se no que se costuma definir como segunda geração de reformas do Estado. Enquanto a primeira geração de reformas (propostas ainda nos anos 80) tinha como objetivo reduzir a atuação direta do Estado através de processos de privatização, desregulamentação dos mercados e abertura comercial, a segunda geração enfatiza o papel fundamental das instituições para se alcançar mudanças na economia e nas ações governamentais (POLLIT, 2000).

Numerosos economistas e mais recentemente, também cientistas políticos, têm afirmado que as instituições, ou seja, as regras formais ou informais que organizam as relações sociais, são importantes e afetam a estratégia dos atores nas diferentes esferas da vida social. Estas regras interferem diretamente na economia, reduzindo a incerteza e afetando os custos de transação, isto é, aqueles custos necessários para a troca de mercadorias, a garantia de propriedade e dos contratos, as negociações de interesses etc. Por outro lado, os arranjos institucionais relativos ao sistema de governo, ao desenho federativo, à estrutura partidária, ao processo eleitoral etc, afetam igualmente os resultados das políticas públicas.

Segundo alguns analistas, a presença de adeptos das teorias neoinstitucionalistas no seio de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, a partir dos anos 90, foi decisiva no processo de difusão destas novas idéias para fora dos meios acadêmicos, envolvendo agências de desenvolvimento econômico e programas de reformas do Estado

²A LRF inspirou-se no Fiscal Responsibility Act, da Nova Zelândia, de 1994. Segundo indicações, a Nova Zelândia é país considerado como um dos mais bem sucedidos nas reformas fiscais levadas a cabo nos anos 80. Ele se destacou em inovações criadas nos sistemas contábeis e gerenciais ao estabelecer relatórios gerenciais com demonstrações de resultados, impactos sobre receitas e despesas, demonstrações de passivos contingentes, de obrigações, com detalhamento da composição e das características da dívida pública etc (FIGUEIREDO, 2000).

(SCHNEIDER e DONER, 2000)³. De fato, em vários de seus relatórios publicados a partir do final dos anos 90, o Banco Mundial tem enfatizado o papel das instituições - ou seja, das regras legais que garantem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, a predicabilidade do processo legal, a transparência das decisões governamentais – não só para a melhoria da qualidade dos governos, mas igualmente para se alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento (World Bank, 1997; BURKI and PERRY, 1998). De forma mais específica, o Banco afirma também que reformas no aparato estatal que aumentem a eficácia e eficiência da prestação dos serviços públicos e a transparência das ações governamentais são condição necessária à redução ou eliminação dos problemas de corrupção, clientelismo, etc.

Em outras palavras, reconhecendo a conexão de boas práticas de governança, a realização de princípios democráticos e melhores resultados econômicos e sociais, os organismos internacionais e o Banco Mundial, em particular, têm desempenhado papel de relevo neste processo de formação de consenso em torno da idéia de que para se alcançar o desenvolvimento econômico não basta canalizar capitais para investimentos em economias emergentes. São necessárias principalmente reformas institucionais que reduzam a ineficiência na alocação de recursos públicos e permitam o maior controle das ações do governo.

Assim, a problemática de responsabilidade fiscal que fundamentou a LRF emerge neste contexto da chamada segunda geração de reformas do Estado, que objetivam tornar os governos não só mais eficientes no provimento de suas políticas públicas, mas também mais transparentes e responsivos às demandas da população.

No plano interno, a LRF representa não só a reação do poder executivo federal e do Congresso frente às pressões advindas da grave crise financeira que eclodiu em janeiro de

³ Segundo ainda SCHNEIDER e DONER (2000), nos anos 60, 70 e 80, os principais nomes da nova economia institucional, tais como Ronald Coase, Mancur Olson, Douglass North e Oliver Williamson trabalhavam apenas nos meios acadêmicos. Todavia, a partir dos anos 90, vários fatores contribuíram para a articulação destes acadêmicos com a comunidade de organismos de desenvolvimento. De um lado, Coase e North ganharam visibilidade como ganhadores do Prêmio Nobel, respectivamente em 1991 e 1993. De outro, a USAID ajudou Olson a estabelecer um centro de estudos de reforma institucional devotado aos problemas de desenvolvimento. Assim no final dos anos 90, vários discípulos deste credo começaram a assumir posições de comando nos bancos

1999, mas igualmente o ponto culminante de um longo processo de ordenamento das finanças públicas no Brasil, que se desenrolou por mais de duas décadas. Neste processo cabe destacar mudanças que se iniciam, ainda nos anos 80, tais como, o fechamento da conta movimento do Banco do Brasil, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, a extinção do orçamento monetário, a unificação dos orçamentos da União e passam, nos anos 90, pela estabilização monetária, com o Plano Real de 1994, pelo fortalecimento da autoridade monetária do Banco Central, envolvem também as renegociações das dívidas dos governos subnacionais, consolidadas na Lei 9496/1997 que produz mudança considerável no federalismo fiscal brasileiro, ao estabelecer garantias para o efetivo cumprimento dos acordos e por fim, incluem ainda regras cada vez mais restritivas ao endividamento público, emitidas pelo Senado Federal etc (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004).

Para melhor desenvolvermos a discussão do processo de avaliação da LRF vista como importante política pública em curso no país, retomamos a seguir, algumas questões levantadas pela literatura sobre este tema.

II. Repensando a avaliação de políticas públicas

A avaliação é parte integrante do processo de políticas públicas, e deve conter preocupações metodológicas muito especiais. Em outras palavras, só é possível avaliar uma política tendo como referência todo o processo do qual ela faz parte. Pedone (1986:11) sistematiza da seguinte forma os itens que constituem o processo de produção de políticas públicas:

“a) Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas – momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definitivas.

b) Formulação de Políticas Públicas – processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.

multilaterais e seus principais representantes eram convidados regularmente para conferências no Banco Mundial.

c) Processo Decisório – interligado com o anterior, porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas.

d) Implementação das Políticas – processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, interrelacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais.

e) Avaliação de Políticas – consideram-se aqui quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as conseqüências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política”.

As políticas públicas devem ser compreendidas como ações de governo, que em regimes democráticos, visam atender direta ou indiretamente responder aos anseios dos cidadãos que o elegeram. Em outras palavras, são “o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas” (PEDONE, 1986:7). Entretanto, a forma final das políticas depende do resultado de uma negociação muito mais ampla. “Uma política governamental tem a natureza de um processo, no qual intervém múltiplos atores, portadores de distintas percepções e dispondo de desiguais recursos de poder, com os quais confrontam-se e organizam (ou não) consensualmente as decisões” (DRAIBE, 1991:15).

Portanto, identificar os atores e, por conseqüência, esclarecer quais são os objetivos de uma determinada ação governamental não é resultado de uma constatação simples. Na verdade, a literatura sobre avaliação destaca a importância de identificar as metas, objetivos e propósitos das políticas antes de iniciar a atividade de avaliação propriamente dita. Essa etapa de elucidação dos critérios que fundamentam determinada política pública é chamada por Figueiredo e Figueiredo (1986) de avaliação política. O que dificulta esse processo, entretanto, é o fato de que nada garante que tais objetivos sejam (sempre) resultantes de processos conclusivos de decisão política. Da mesma forma, nada garante que os objetivos não possam ser discutidos, ou questionados no contexto de uma mudança de governo, por

exemplo. Essa dependência dos objetivos (das políticas públicas) faz também da avaliação uma tarefa dinâmica, além de árdua.

Toda avaliação de política pública deve ser capaz de responder à seguinte questão básica: a política pública avaliada foi um sucesso ou um fracasso? Como lembra estes autores: “a noção de sucesso ou fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política e das razões que levaram o analista a avaliar tal política” (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986:109). Como propósitos das políticas, identificamos geralmente: (1) gerar um produto tangível e que possa ser medido; e (2) gerar um efeito ou impacto que altere atitudes, comportamentos e/ou opiniões. Já do lado dos motivos que levam à avaliação, identificamos: (1) razões morais; e (2) razões instrumentais. A razão moral está intimamente ligada a processos de auditoria, seja para garantir que a ordem legal e administrativa esteja sendo respeitada, ou seja, para verificar se princípios de justiça política e social estejam norteando os propósitos da política. As razões instrumentais, por sua vez, referem-se à implementação da política pública, produzindo informações úteis para o acompanhamento de sua execução (op.cit. 1986).

Na literatura sobre avaliação de políticas no Brasil predominam estudos de programas sociais. Mais raros são os trabalhos que discutem avaliação de políticas públicas, levantando seus problemas mais gerais. Entretanto, as conclusões destes estudos sobre avaliação de políticas (ou programas) sociais e o próprio debate em torno da necessidade da avaliação podem ser utilizados neste esforço de discutir a metodologia de avaliação da ação governamental em outras áreas (como, no nosso caso, o do controle fiscal). Na verdade, a avaliação de programas sociais pode ser considerada como um importante esforço original, que tem muito a contribuir para o desenvolvimento da avaliação de ações governamentais em outras áreas.⁴

A importância da avaliação vai além de sua capacidade de quantificar resultados. Em uma concepção mais ampla, avaliar políticas públicas significa preocupar-se e comprometer-se com um melhor entendimento do Estado em ação. Segundo registro de

⁴ Aliás, a preocupação com a avaliação sistemática da ação governamental, da forma como se faz hoje, iniciou-se nos Estados Unidos (durante a crise dos anos 30 e no período posterior à Segunda Guerra Mundial) no âmbito dos programas sociais (SESSIONS, 2001)

Rico (1998:8) na apresentação da obra por ela organizada, avaliar políticas sociais é importante para:

(1) *“Dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil.*

(2) *Conhecer as políticas e compreender o Estado em ação.*

(3) *Melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados”.*

Assim, avaliar é processo que pode ser entendido como uma forma de *accountability*, ou seja, como mecanismo de prestação de contas dos governantes, especialmente quando feita ou incentivada pelo próprio poder público. A dimensão democrática da avaliação fica mais realçada se a pensamos sob essa ótica, ou seja, a avaliação toma uma importância muito maior do que simplesmente a de verificar se as metas foram ou não atingidas e seu grau de sucesso. Esta pode ser definida como a dimensão técnica da avaliação. Todavia, ela também serve como uma importante fonte de informação para alimentar a dinâmica da política pública, influenciando a sua reformulação e permitindo o exercício do direito de controle sobre a ação governamental por parte da sociedade civil. Esta, por sua vez, pode ser definida como a dimensão social ou democrática da avaliação (SPINK, 2001).

Preocupar-se com a avaliação apenas como método de medida de resultados é uma perspectiva que a reduz, pois qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, a atribuição de um valor. Sendo uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, trata-se de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (implícita ou explícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra (ARRETCHE, 1998). Ainda nesse sentido, Spink (2001) defende a avaliação enquanto prática social (em comparação com a avaliação enquanto prática meramente técnica), classificando-a de avaliação democrática e afirmando

que ela “precisa ser compreendida, antes de mais nada, como ação a favor de uma cidadania ativa; cidadania esta que engloba todos, incluindo os cidadãos que são gestores de projetos e avaliadores” (2001:14).

A análise das políticas públicas costuma distinguir a avaliação em função de três conceitos: efetividade, eficácia e eficiência, embora os dois primeiros sejam mais importantes. Segundo FIGUEIREDO & FIGUEIREDO(1986), as pesquisas de avaliação podem ser divididas em dois grupos básicos: (1) as avaliações de processos, que se preocupam em examinar se a política foi implementada conforme as diretrizes e se atingiu as metas desejadas (eficácia); e (2) as avaliações de impacto, que têm o objetivo mais complexo de medir os efeitos da política sobre o ambiente social (efetividade).

Na medida em que os autores divergem quanto ao significado de cada um desses conceitos, utilizaremos, nesse trabalho, as definições presentes em ARRETCHE (1998), indicadas abaixo:

1. Eficiência – refere-se à relação entre o esforço empregado na implementação de determinada política e os resultados alcançados por ela.
2. Eficácia – entende-se como a relação entre as metas propostas e os resultados verificados após a ação governamental;
3. Efetividade – refere-se à relação entre a implementação de uma determinada política e seus resultados, ou seja, sua capacidade de mudar condições prévias do contexto sócio-econômico.

Complementarmente, levamos também em conta a contribuição de MOTTA (1990) que estabelece uma questão básica para cada um dos conceitos, quais sejam: como aconteceu? (eficiência); o que aconteceu? (eficácia); que diferença fez? (efetividade).

III. Metodologia pluridimensional de avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal

Antes de discutir uma metodologia para ampla para a avaliação da LRF, cabe esclarecer que, mesmo se tratando de nova regra jurídica, a LRF será aqui entendida como uma política pública. Isso se deve ao fato de que, em regimes democráticos, as instituições são as mais perfeitas traduções das políticas públicas⁵. Em um primeiro momento, são resultados delas, assim como posteriormente as formatam. Como lembra DRAIBE (1991:14) ao enfatizar a importância da dimensão institucional para a avaliação de reformas de programas sociais, “o meio institucional traduz a seus termos o projeto de reforma, estabelece condicionantes para a sua temporalidade, e impõe os contornos nos quais se definirão e redefinirão todos os princípios estruturadores do programa que se quer reformar (...)”. Sendo assim, há uma relação muito íntima entre as instituições e as intenções do Estado, seja sobre qual assunto estivermos tratando.

Com relação a LRF, cabe indicar que a grande influência dos enfoques quantitativos em sua avaliação é resultado do consenso em torno da necessidade de se medir o comportamento fiscal. Cossío (2001), por exemplo, propõe duas medidas de impulso fiscal (ou comportamento fiscal) dos estados brasileiros, quais sejam: (i) a variação observada no resultado primário como proporção do PIB estadual; e (ii) a variação discricionária do resultado primário, eliminando os efeitos das flutuações do nível de atividade e da inflação sobre as categorias de receita e despesa estadual.

Embora indispensáveis para o entendimento da questão fiscal, os estudos quantitativos não são capazes de explicar tudo; em geral eles são avaliações de processos, que se limitam a aferir a eficácia da LRF, ou seja, se suas metas fiscais foram atingidas e os limites de gasto e endividamento respeitados. Avaliações de impacto, que se preocupam em avaliar a efetividade da LRF em função de seus propósitos, também devem ser usadas. De fato, análises quantitativas e qualitativas devem ser complementares. Conforme afirma SESSIONS (2001:16), “para obter um resultado de melhor qualidade, devem ser usadas metodologias tanto quantitativas quanto qualitativas na prática de avaliação abrangente de

⁵ Entende-se por instituições o conjunto de normas e leis que regem as relações sociais(NORTH,1990)

programas”. Se o compromisso dos trabalhos científicos de avaliação de políticas públicas é com a qualidade dos resultados (a saber, o melhor entendimento da realidade), então as metodologias devem incluir abordagens qualitativas e quantitativas⁶.

Nesse exercício de construção de uma metodologia mais ampla de avaliação da LRF, destacamos os quatro eixos principais já indicados (entendidos aqui como propósitos⁷ da LRF). Estes eixos são: planejamento das contas públicas, controle dos gastos com pessoal e do endividamento público, transparência da gestão fiscal e *accountability* dos gestores. Além destes, como já indicado, acrescentamos um quinto: redução ou extinção de práticas predatórias dentro da federação (representado pela proibição do socorro financeiro entre níveis de governo). Com relação a este último propósito ou eixo, vale destacar que a literatura tem indicado que, no contexto da Constituição de 1988, os governos estaduais no Brasil assumiam práticas predatórias perante a União. Considerando que o comportamento predatório acontece quando determinado ente federativo não assume integralmente os custos de suas decisões, observa-se que os governos subnacionais costumavam apropriar-se de recursos federais, ou obter proteção financeira, para cobrir perdas decorrentes de atos de irresponsabilidade fiscal (ABRUCIO e COSTA, 1998).

No enfoque de cada eixo (ou propósito), apresentaremos indicadores de avaliação⁸ distintos (que podem iluminar o produto ou o impacto de cada propósito), que deverão ser utilizados no esforço de analisar a eficiência, a eficácia e a efetividade da LRF. Para alguns deles, um enfoque quantitativo pode ser o melhor indicado, enquanto que para outros o enfoque qualitativo será mais conveniente. Esse procedimento serve para avaliar a LRF e seus resultados em todos os três níveis de governo. Entretanto, no âmbito desse trabalho, e

6 Segundo SESSIONS (2001:15), as duas abordagens são complementares porque possuem finalidades diferentes: “Os métodos quantitativos, que dependem de dados que podem ser contados (isto é, em números), pretendem produzir dados factuais confiáveis sobre efeitos e resultados generalizáveis a populações maiores; enquanto os métodos qualitativos, que coletam dados sob a forma narrativa, pretendem fornecer dados altamente detalhados e válidos no nível do programa, que possam ser usados para entender, em vez de quantificar, fatores como a forma pela qual o programa é percebido e como ou porque ele consegue seus efeitos”.

⁷ Os eixos inspiradores são aqui entendidos (também) como propósitos da LRF. Nos termos de Figueiredo e Figueiredo (1986), propósitos das políticas públicas geram produtos e impactos; sendo assim, entendemos os eixos inspiradores como os propósitos da LRF, ponto de partida para a análise e avaliação de seus produtos e impactos.

⁸ Alguns indicadores de avaliação aqui apresentados podem se confundir com produtos de cada um dos propósitos da LRF. Outros indicadores, porém, representam então somente instrumento de medida de impacto dos propósitos. Ver quadro na página 17.

visando compreender melhor o esforço aqui realizado, considere-se como cenário os estados brasileiros. Em outras palavras, o exercício aqui proposto será feito tendo em vista os resultados da LRF sobre a realidade dos estados.

Antes de desenvolver tais indicadores no âmbito de cada um dos cinco eixos propostos, é necessário especificar os conceitos de transparência e *accountability*. Bem mais do que divulgar dados, um governo é transparente quando fornece à população informações claras e acessíveis a respeito de seus atos, permitindo-lhe controle e fiscalização. Por sua vez, *accountability* ou responsabilização dos governantes é um atributo de sistemas democráticos, nos quais os governantes são institucionalmente constrangidos a prestar contas de seus atos ou omissões ao povo. Assim, pode se definir *accountability* como o processo institucionalizado de controle político dos governantes que se estende no tempo (eleição e mandato) e incorpora todos os atores políticos relevantes. Para tanto, são necessárias regras e arenas nas quais a responsabilização política dos governantes é exercida, além de práticas de negociação ampliadas, para tornar mais públicas e legítimas as decisões.

Embora transparência das ações governamentais não seja *accountability*, ela é seu requisito fundamental. Em outras palavras, para a efetivação dos mecanismos institucionais de *accountability* faz-se necessário que "informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estejam disponíveis ao público" (OCDE, 2002:11). A transparência ou a visibilidade dos atos ou omissões dos governantes é condição prévia para a efetivação destes mecanismos, uma vez que a democracia é governo do poder público em público. Todas as decisões e atos do governo devem ser conhecidos pelo povo soberano na medida em que o eixo do regime democrático está no controle do governo pelo povo (BOBBIO, 1992).

Planejamento das contas públicas

Quais foram os resultados da LRF sobre o planejamento das contas públicas dos estados brasileiros? Avaliar os impactos da LRF nesta dimensão é altamente importante, já que o grande objetivo da lei é assegurar que as finanças governamentais sejam mantidas em níveis de equilíbrio (déficit e endividamento controlados).

O principal indicador aqui é o Balanço Orçamentário, parte do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) (Anexo I). A publicação do Balanço Orçamentário como anexo I do RREO atende ao disposto no art. 52, inciso I, alíneas a e b da LRF. Publicado bimestralmente, esse demonstrativo traz a previsão de receita para o exercício, as receitas realizadas até então, a dotação das despesas para o exercício, assim como as despesas liquidadas até o mês da publicação.

Vale destacar que os outros anexos do RREO também são importantes para essa análise, quais sejam: (i) demonstrativo de receitas e despesas, (ii) demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção, (iii) demonstrativo das receitas e despesas do refinanciamento da dívida pública mobiliária, (iv) demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias, (v) demonstrativo das receitas de operações de crédito e despesas de capital, (vi) demonstrativo da projeção atuarial das receitas e despesas e (vii) demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação de recursos (SLOMOSKI, 2001).

Com base na análise do Balanço Orçamentário dos estados, assim como dos outros anexos do RREO, pode-se fazer um esforço no sentido de responder às seguintes questões: como o planejamento desejado pela LRF foi instituído? Ele, de fato, ocorreu, ou seja, ele introduziu novas práticas de efetiva previsão de receitas e gastos? Que diferença o planejamento fez para a manutenção intertemporal do equilíbrio das contas públicas estaduais? Para responder de forma adequada a essas questões é muito provável que o pesquisador tenha que realizar entrevistas com diferentes atores envolvidos na gestão pública dos estados. Tais entrevistas deverão servir de instrumento analítico-investigativo, proporcionando ao pesquisador informações sobre o processo político que está por trás do preenchimento dos relatórios antes citados. O que o pesquisador estará buscando não é a opinião dos entrevistados em si, mas sim um melhor entendimento do processo político do planejamento e a confirmação de uma real “intenção planejadora”. Ao final, devemos ser capazes de concluir e justificar se a LRF foi eficiente, eficaz e efetiva na promoção do planejamento das contas públicas dos estados brasileiros.

Controle de gastos com pessoal e do endividamento público

Quais foram os resultados da LRF sobre o controle de gastos com pessoal nos estados brasileiros, separadamente entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário? E sobre o controle do seu endividamento? De fato, o controle de gastos com pessoal e do endividamento são eixos inspiradores da LRF que sempre tiveram maior visibilidade. Este controle é muitas vezes identificado como o grande objetivo da lei. Talvez por isso a maioria dos estudos sobre avaliação dos impactos da LRF foca a quantificação destes resultados.

Avaliar os resultados da LRF sobre o controle de gastos com pessoal é relativamente simples: basta acompanhar essa modalidade de gasto por parte dos três poderes na esfera estadual. As Secretarias Estaduais de Administração serão fontes importantes de informação, assim como os Tribunais de Contas. O importante é que o pesquisador analise o controle do gasto com pessoal de forma paralela à análise do controle do endividamento, já que essa modalidade de gasto (com pessoal) é a mais importante e, portanto, a que, em descontrole, pode causar mais impactos sobre o endividamento.

Por sua vez, o mais importante indicador para avaliar o controle do endividamento é a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida. De posse desses dados, e conhecendo os limites para o endividamento público para os estados brasileiros (limites estes estabelecidos pelas Resoluções de número 40 e 43 do Senado Federal), podemos responder às perguntas: Como o controle do endividamento foi conseguido? O endividamento está sendo controlado de fato? Que diferença faz o controle do endividamento para a manutenção intertemporal do equilíbrio das finanças estaduais?

Para auxiliar no entendimento desse eixo torna-se novamente importante realizar entrevistas com atores do setor público e da sociedade civil, assim como pesquisar na imprensa e, sobretudo, acompanhar o debate político sobre o tema. Para se avaliar a eficiência, em especial, um esforço específico deve ser feito na busca de informações sobre eventuais “efeitos colaterais” do controle do endividamento, como por exemplo, o corte de gastos ou aumento das receitas.

Transparência da gestão fiscal

Quais foram os resultados da LRF com relação à transparência da gestão fiscal dos estados brasileiros? Em um contexto democrático, transparência ou publicidade dos atos governamentais é fundamental e deve ser promovida institucionalmente (BOBBIO, 1992). Para dar conta desta problemática ou deste eixo analítico, o acompanhamento das publicações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é indicador de destaque. O importante nessa etapa não é preocupar-se com os números que estão no RGF, mas sim se ele foi publicado corretamente, na íntegra, se está disponível ao público em geral e, sobretudo, se as informações sobre a gestão fiscal estão disponíveis de forma inteligível ao cidadão comum⁹.

A LRF, em seu art. 54, estabelece que o RGF deve ser publicado quadrimestralmente, contendo os seguintes anexos, conforme regulamentação da Portaria número 471/00 da STN/MF: (1) demonstrativo das despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida, (i2) demonstrativo da dívida consolidada e mobiliária, (3) demonstrativo dos avais e finanças, (4) demonstrativo das operações de crédito, (5) demonstrativo das disponibilidades de caixa, (vi) demonstrativo dos restos a pagar por poder e órgão e (6) demonstrativo das despesas de serviços de terceiros em relação à receita corrente líquida.

Para contribuir para a qualidade das conclusões sobre essa questão, avaliar o conteúdo dos *sites* das Secretarias Estaduais de Fazenda/Finanças¹⁰ deve ser muito esclarecedor. A Internet é um instrumento de democratização de informações, e um estado que disponibiliza grande quantidade de informação sobre a sua gestão pode ser considerado preocupado em ser transparente. Ainda, um rigoroso acompanhamento da cobertura da imprensa¹¹ sobre as finanças públicas estaduais, e a análise das informações veiculadas, podem nos contar muito sobre o nível de transparência da gestão fiscal. Captar, através da

⁹ Vale indicar que os relatórios que a LRF obriga os governos a publicar são basicamente regras que permitem o controle do governo federal sobre os governos subnacionais e, portanto, não são dirigidos ao cidadão comum. Assim, não é surpresa que eles possam ser ininteligíveis para leigos.

¹⁰ Estes canais, diferentemente dos relatórios, são, por natureza, voltados ao cidadão comum. Assim, eles devem trazer informações em forma compreensível, confirmando a transparência de fato.

¹¹ A imprensa, por sua vez, deve ser um espelho da transparência da gestão fiscal. Capaz de “traduzir” informações que o cidadão comum não seria capaz de compreender, a imprensa pode ser instrumento do governo para atingir a transparência de fato. Para tanto, ela deve ser suficientemente alimentada pelo governo com informações sobre a gestão fiscal.

imprensa, o sentimento da opinião pública quanto a tal grau de transparência é indispensável para a avaliação desse eixo.

Mantendo a linha de raciocínio deste trabalho, e com base na análise dos indicadores aqui citados, procuraremos responder às seguintes perguntas: Como a LRF promove a transparência da gestão fiscal dos estados brasileiros? Essa transparência pode ser de fato sentida? Que diferença faz a transparência para a manutenção intertemporal do equilíbrio das finanças estaduais? O fim desse exercício deve ser a conclusão sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade da LRF quanto à transparência da gestão fiscal dos estados.

Accountability dos gestores

Quais foram os resultados da LRF sobre a *accountability* dos gestores públicos nos estados brasileiros? Uma das principais inovações trazidas por esta lei refere-se ao aspecto da responsabilização penal dos administradores públicos caso haja desrespeito ao que ela estabelece. Dessa forma, mais do que garantir que os gestores públicos sintam-se pessoalmente responsáveis pelo equilíbrio das contas públicas, a responsabilização penal deve contribuir para o fortalecimento da responsabilização política, ou seja, do processo de prestação de contas por parte dos administradores públicos aos cidadãos e seus representantes.

Todavia, cabe destacar que o principal mecanismo de *enforcement da LRF* não é o judicial, como se veiculou na imprensa, mas sim a retenção de transferências constitucionais e a proibição de obtenção de empréstimos e de convênios com o Governo Federal. Podemos entender que esses tipos de punição atingem os gestores, em especial os detentores de cargos eletivos que, com repasses bloqueados, terão a tarefa de governar mais dificultada, e por conseqüência suas possibilidades eleitorais questionadas. Portanto, um indicador de avaliação seria o acompanhamento de casos de punição através de bloqueio de transferências constitucionais.

Outro indicador de *accountability* seria o monitoramento da atenção que os políticos dedicam aos temas que envolvem as finanças públicas tanto durante as campanhas

eleitorais quanto no decorrer dos mandatos. Trata-se de esforços essencialmente qualitativos, e que certamente contarão muito sobre o que queremos saber: Como a *accountability* foi reforçada? Ela foi reforçada de fato? Que diferença fez isso para o atingimento do objetivo maior da LRF?

As pesquisas realizadas no âmbito do eixo da transparência da gestão fiscal podem ser úteis para avaliar também a questão da *accountability*. O pesquisador deve sempre estar atento para verificar se houve (ou não) uma esperada mudança na cultura fiscal dos administradores públicos. Acreditamos que essa mudança cultural, se ocorrer, refletirá com clareza nesse eixo.

Redução ou extinção de práticas predatórias na federação: a proibição de socorro entre governos

O caráter predatório das relações financeiras no federalismo brasileiro, especialmente a partir da redemocratização e do fortalecimento dos governos subnacionais, já foi bem marcada na literatura brasileira (AFONSO, 1989; ABRUCIO e COSTA, 1998; WERNECK, 1998). Embora a União, em qualquer federação, auxilie financeiramente os governos subnacionais, no caso brasileiro, esta prática se configurou, durante muito tempo, como predatória porque os estados transferiam sistematicamente o custo de suas decisões irresponsáveis de endividamento para a União. Com esta se mostrava politicamente mais fraca e dependente do apoio dos governadores e de suas bancadas no Congresso, os estados conseguiam rolar suas dívidas, postergando ao máximo seu pagamento e obtendo mais recurso do governo federal¹².

Tal situação política era um incentivo ao chamado risco moral (*moral hazard*, como denominam os teóricos neo-institucionalistas de língua inglesa) por parte dos governos estaduais e de seus credores privados que lhe emprestavam recursos, mesmo conhecendo sua incapacidade de pagamento, porque sabiam que, no final, a União iria socorrê-los, assumindo suas dívidas. A LRF proibiu este comportamento de irresponsabilidade fiscal.

¹² Entre 1989 e 1998, houve sete acordos de renegociação das dívidas entre Estados e União. A maioria deles não foi cumprida pelos Estados e, o que foi pior, os estados que não honraram seus compromissos não receberam nenhuma punição por isso (WERNECK, 1998).

Na verdade, o artigo número 32 da LRF tem sido considerado um das mais importantes porque muda este padrão de comportamento vigente no federalismo brasileiro. Se seu cumprimento for, de fato, garantido, certamente terá impactos fundamentais no controle das contas públicas e no ajuste fiscal, mas igualmente nas relações federativas que poderão, assim, inclinarem para um padrão mais cooperativo e menos predatório (ABRUCIO e COSTA, 1998).

Portanto, importa também verificar se este dispositivo legal que proíbe o socorro vem sendo, de fato, cumprido. O fim desse socorro, além de essencial para combater a “cultura da irresponsabilidade fiscal” nos estados e municípios, prepara o solo para semear o planejamento como instrumento eficiente e prática eficaz para o controle das contas públicas.

O pesquisador, para avaliar esse eixo, poderá utilizar a imprensa como um dos principais indicadores, assim como acompanhar os debates na Comissão de Assuntos Econômicos(CAE) do Senado Federal. Atento para os princípios desse eixo (eliminar o risco moral), o pesquisador precisa buscar responder as seguintes questões: como se deu a proibição do socorro financeiro entre governos? Ela está sendo garantida politicamente? Que diferença faz essa proibição para a manutenção intertemporal do equilíbrio das finanças estaduais?

Considerações Finais

Como a LRF vai além do estabelecimento de limites e metas aos gastos governamentais e ao endividamento público, sua avaliação não pode se restringir à quantificação desses resultados fiscais (ou seja, avaliações de processo). O controle não deixa de ser um propósito da LRF, mas, definitivamente, não é o único. É necessário que a LRF seja também avaliada por meio de análises de impacto, especialmente quando investigando seus outros propósitos. Assim, o que se pretende obter com a construção da metodologia aqui proposta de avaliação da LRF, é um modelo que: (1) seja plural (abordando os cinco eixos aqui apresentados); (2) utilize abordagens quantitativas e qualitativas de forma complementar; e (3) considere o contexto institucional e político dentro do qual a LRF foi elaborada e está sendo implementada, garantindo ou não maiores

possibilidades de seu sucesso. Entende-se, na verdade, que o próprio sucesso da LRF em promover a sustentabilidade das finanças públicas seja mais favorecido com uma avaliação mais completa.

O Conselho de Gestão Fiscal, previsto no artigo 67 da LRF - a ser constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade para acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal - poderia ser um órgão fundamental de realização da avaliação pluridimensional aqui proposta. Além de fórum federativo habilitado a negociar ajustes no processo e compartilhar decisões entre diferentes atores, o Conselho seria igualmente órgão institucional para avaliar, discutir, e eventualmente modificar aspectos da legislação que julgar necessários. Na ausência da regulamentação do Conselho e o poder estando concentrado no Executivo Federal, mais particularmente na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o processo de avaliação da LRF muito provavelmente permanecerá focado em lógica unidimensional e quantitativa.

Por outro lado, cabe mencionar que não tivemos, obviamente, a pretensão de construir uma metodologia definitiva. Sabemos das dificuldades que envolvem qualquer trabalho de avaliação de políticas públicas. No caso em estudo, há outro agravante: seu caráter tão recente. Nesse sentido, observações que permitam conclusões mais seguras sobre a lei exigem um recorte temporal que ainda não está disponível. No entanto, consideramos válidos, para nortear o esforço inicial desta avaliação pluridimensional da LRF, os critérios e a problematização representada pelas perguntas contidas no âmbito de cada um dos eixos inspiradores da lei. Novos indicadores certamente surgirão a partir da reflexão sobre as questões e problemas aqui colocados. Portanto, a metodologia de avaliação proposta não é conclusiva e supõe seu aperfeiçoamento contínuo, na medida em que diferentes pesquisas, direcionadas por questões comuns, irão agregar indicadores à sua própria estrutura inicial.

Por enquanto, propomos uma metodologia que, essencialmente, acompanharia o que ilustra o quadro abaixo. Para cada propósito da LRF (os cinco eixos inspiradores), o avaliador distingue produto(s) e impacto(s). Do lado do produto, por meio de pesquisas de avaliação de processos e usando métodos quantitativos, o avaliador buscará mensurar a

eficácia e a eficiência (esta, com menor grau de importância) da LRF em atingir as metas desejadas no âmbito daquele propósito específico. Já do lado do impacto, o avaliador utilizará análise de impacto e métodos qualitativos de pesquisa para mensurar a efetividade da LRF no âmbito do propósito em questão.



Vale reforçar que essa metodologia demanda, acima de tudo, que o avaliador conheça a fundo a LRF e as razões que a fundamentam, ou seja, que seja feita a avaliação política antes mesmo de iniciar o processo de avaliação da política. É ainda indispensável conhecer um a um os propósitos ou eixos orientadores da LRF, conforme explicitado anteriormente.

Por fim, cabe reafirmar que nosso objetivo principal aqui foi o de contribuir para o debate em torno da necessidade de melhor avaliar a LRF, considerando dimensões mais amplas que ultrapassam seus resultados puramente técnicos e incorporando seus impactos para o aperfeiçoamento da ordem democrática no país.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. COSTA, Valeriano M. F. (1998). *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*, Fundação K. Adenauer, Pesquisas, n. 12

ARAUJO, Fernando Cosenza (2000). *Endividamento Público Municipal no Brasil pós-1988: o caso da responsabilidade fiscal de São José do Rio Preto*. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV.

ARRETCHE, Marta T. S. (1998). *Tendências no Estudo sobre Avaliação*. In RICO, Elizabeth M. (org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora.

ASAZU, Cláudia. Y. (2003). *Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): Instituições, Idéias e Incrementalismo*. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV.

BOBBIO, Norberto (1992). *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

BURKI, Shahid. PERRY, Guillermo (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: World Bank.

COSSÍO, Fernando A. B. (2001). *Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus estados*. Brasília: V Prêmio Tesouro Nacional.

DRAIBE, Sonia M. (1991). *Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais*. CEPAL: Paper elaborado para o Projeto Regional Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina.

FIGUEIREDO, Carlos M. C. et alii (2000). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria.

FIGUEIREDO, Marcus F. FIGUEIREDO, Argelina M. C. (1986). "Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica". In *Análise & Conjuntura* 1 (3): 107 – 127, set./dez. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

KHAIR, Amir Antonio (2000). *Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES.

KOTOWITZ, Y (1989). Moral Hazard. In Allocation, Information and Markets. Ed. John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman. New York: Macmillan.

LOUREIRO, Maria Rita (2001). "Instituições, Política e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 16, pp. 75-96.

LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando Luiz (2004). "Política e Reformas Fiscais no Brasil". In *Revista de Economia Política*, vol 24, no. 1, janeiro – março.

MOTTA, Paulo Roberto (1990). *Avaliação da Administração Pública: eficiência, eficácia e efetividade*. FUNDAP.

NORTH, Douglass(1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press

NASCIMENTO, Edson R. GERARDO, José C. (2002). *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Estudos BNDES.

NUNES, Selene P. NUNES, Ricardo da C. *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum*. (2003). Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Economia, série textos para discussão, número 276 (janeiro).

OCDE (2002). *Transparência e Responsabilização no Setor Público*. Coleção Gestão Pública Brasília.

PEDONE, Luiz (1986). *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público.

POLLIT, Christofer. (2000). *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford University Press.

RICO, Elizabeth M. (org) (1998). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora.

SCHNEIDER, Ben Ross. DONER, Richard F. (2000). "The New Institutional Economics, Business Associations, and Development" in *Revista de Economia Política*, vol. 20, número 3 (79), julho – setembro.

SESSIONS, Glenn (2001). *Avaliação em HIV/AIDS: uma perspectiva internacional*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, Fundamentos de Avaliação número 2.

SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e (2001). *A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Financeiras Intergovernamentais no Contexto Federativo Brasileiro*. Brasília: V Prêmio Tesouro Nacional.

SLOMSKI, Valmor (2001). *Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal*. São Paulo: Atlas.

SILVEIRA, Ricardo F. JORDÃO, Rafael C. *O Comportamento das Despesas Estaduais com Pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal*. (2002). Brasília, Informe-se BNDES número 44 (julho).

SPINK, Peter K. (2001). *Avaliação Democrática: propostas e práticas*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, Fundamentos de Avaliação número 3.

WERNECK, R. (1998). "A União e a dívida dos Estados". *O Estado de São Paulo*, 13 de junho.

WORLD BANK (1997). *World Development Report: the state in a changing world*. New York: Oxford University Press.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais.

**Wilson José de Araujo,
Tiago Cacique de Moraes**

Resumo:

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa um marco na área fiscal no Brasil. Este trabalho tem por objetivo analisar os impactos iniciais sobre as finanças e a gestão fiscal dos municípios. Examina o contexto político-institucional da elaboração e aprovação da lei, indicando a formação de um certo consenso político, no país, em torno do ajuste fiscal. No texto são analisados os componentes de despesa de pessoal e com Câmaras de Vereadores dos municípios, como também o seu resultado primário. Foi observada também a obediência à LRF quanto a apresentação dos relatórios por ela estabelecidos. Os quadros demonstrativos da situação dos municípios foram elaborados com base nas informações disponíveis nos bancos de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com as informações populacionais do IBGE e agrupados por Estado, Região e classe populacional, abrangendo os exercícios de 2000 e 2001, dado que a lei é recente.

Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF completará, no próximo dia 4 de maio, três anos de vigência. Neste curto período, já é possível observar uma mudança no comportamento dos gestores das finanças públicas no Brasil, advinda de pressão da sociedade em fazer cumprir princípios de administração mais responsável da coisa pública. Como se sabe, a LRF foi introduzida em um contexto de aperfeiçoamento do marco fiscal

brasileiro e de mudanças nas relações financeiras entre União e governos subnacionais ocorridas no país desde a Constituição de 1988.

Além das transferências de receitas e responsabilidades do governo federal para os outros níveis de governo, intensifica-se também, especialmente após a estabilização monetária em 1994, o processo de reordenamento das finanças públicas, através da reestruturação das contas dos Estados, com privatização ou extinção dos bancos públicos, a renegociação de suas dívidas que foram federalizadas e ainda, mudanças significativas nas regras relativas ao endividamento público, que levaram à sua maior restrição para todos os entes federativos.

A LRF pode ser vista, assim, como um ponto culminante deste processo na medida em que se funda nos princípios de equilíbrio fiscal, responsabilidade tributária e limite de gastos, permitindo maior racionalização e eficiência. As dimensões de responsabilização dos governantes através do planejamento e transparência de seus atos e omissões na área fiscal são, não só inovadores, mas também fundamentais para uma ordem democrática.

Cabe enfatizar que este processo de mudanças foi longo, gradual, amplamente negociado entre os atores políticos e certamente não está concluído: além de vários pontos ainda precários no caminho do ajuste fiscal, tais como os déficits crescentes das contas da previdência, também aumenta de forma exponencial o estoque da dívida pública, em decorrência da política monetária que insiste em manter elevadas taxas de juros, criando, paradoxalmente, enormes desafios para a efetivação de uma gestão fiscal responsável e para um crescimento econômico sustentável no país (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002).

Apesar do pouco tempo decorrido entre a publicação da LRF e os primeiros resultados, já é possível fazer algumas observações, com base nos dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, agência à qual foi delegada a competência pela concentração e divulgação dos diversos relatórios previstos no texto legal.

O objetivo deste trabalho é mostrar os resultados preliminares da aplicação da LRF, nas finanças dos governos municipais, nos dois primeiros anos de vigência, 2000 e 2001, apontando os avanços dela decorrentes, como a redução do déficit público e a maior

transparência das contas públicas. Pretendemos também indicar as dificuldades e principais críticas à sua implementação, seja pelos aspectos operacionais, considerando-se que nem todos os municípios são dotados de estrutura burocrática capacitada à elaboração dos relatórios previstos, seja pelo aspecto institucional, pois a adoção do novo padrão legal implica maior responsabilização de todos os agentes públicos, inclusive com punições, que vão de multas a perda de direitos políticos.

O trabalho está dividido em quatro partes. A primeira retoma o contexto histórico e institucional em que a LRF é elaborada e aprovada. Em seguida, apresentamos a metodologia utilizada para a análise. Na terceira parte, são mostrados os dados econômico-financeiros utilizados para o nosso estudo relativos ao impacto da LRF para as finanças municipais. Por último tecemos uma série de considerações à luz dos resultados dos dados coletados.

I - Contexto histórico e institucional

A LRF consolida o ciclo das principais mudanças nas finanças públicas ocorridas a partir dos anos oitenta, com a ocorrência da crise externa e a moratória de 1982, que levam à extinção da chamada Conta Movimento do Governo Federal junto ao Banco do Brasil e do Orçamento Monetário, ocorrendo também a criação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, medidas essas que são neutralizadas pelo processo inflacionário.

Essas mudanças serão intensificadas durante a Era FHC, em que é implantado o Plano Real e, graças ao fortalecimento do Executivo Federal, são adotadas medidas como a renegociação das dívidas dos estados e municípios, que geraram novos padrões de relacionamento entre os entes da Federação e contribuíram para a criação de uma cultura de ajuste fiscal que será consolidada com a publicação da LRF¹.

As variáveis consideradas neste trabalho são, em primeiro lugar, o contexto político em que está inserida a aprovação da lei e em segundo, a situação externa que influencia significativamente o cenário econômico brasileiro. O primeiro aspecto refere-se à

¹ A LRF teve inspiração no Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia e em outras reformas na área fiscal, desenvolvidas mais recentemente em vários países.

necessidade das reformas fiscais para manter a estabilidade monetária obtida com a implantação, em 1994, do Plano Real, cujo sucesso deu consistência aos argumentos da área econômica sobre a necessidade de um ajuste que permitisse a sustentação dos baixos níveis inflacionários.

Essa posição seria defendida pela ampla coalizão na qual se sustentava o governo, o que permitiu ao Executivo Federal negociar, em posição privilegiada, o ajuste fiscal dos outros componentes da Federação (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998; WEAVER e ROCKMAN, 1993). Tal ajuste não seria possível sem a renegociação das dívidas estaduais e também dos principais municípios, permitindo um fortalecimento ainda maior da União que, embora assumindo, mais uma vez, os passivos daqueles, instituiu, através da Lei 9496 de 1997, novo padrão para os acordos. Impõe exigências que obrigam os entes subnacionais a se comportarem dentro de rígidas normas de condução orçamentária, com o objetivo de gerar os superávits necessários ao pagamento dos contratos firmados.

Outras obrigações foram incluídas nesses acordos, tais como a privatização dos bancos públicos sob controle dos estados, alguns dos quais foram simplesmente liquidados, sendo que a mais importante e que se destaca do conjunto, foi a proibição de novos socorros e a possibilidade da retenção de transferências constitucionais.

Toda essa gama de medidas objetivando um efetivo ajuste fiscal teve larga cobertura da mídia, cuja frase padrão era e continua sendo “O Estado não pode gastar mais do que aquilo que arrecada”, firmando uma cultura política de responsabilidade fiscal que vai se enraizando na opinião pública e na classe política (COUTO e ABRUCIO, 1999).

Ainda do ponto de vista institucional, o Senado, detentor do poder de deliberação sobre dívidas dos estados e municípios, em consonância com a cultura de restrição a novos endividamentos, publica, em julho de 1998, a Resolução 78, proibindo a emissão de novos títulos para governos já muito comprometidos com pagamentos de compromissos já firmados e delegando ao Banco Central a decisão de encaminhar ou não pedidos de autorização de endividamento de governos cujas contas não apresentassem superávits primários.

Dentro do mesmo espírito e atento às demandas da sociedade por maior transparência, em parte devido às fortes reações a casos como os escândalos dos títulos precatórios e dos “anões” do orçamento, em 14 de fevereiro de 2000, o Congresso aprova a Emenda Constitucional número 25 estabelecendo limites para gastos com os subsídios de vereadores e tetos de despesas totais com as Câmaras Municipais, de acordo com a população de cada município.

O segundo fator a ser considerado no caminho de aprovação da LRF refere-se às pressões externas. Estas pressões, no início dos anos 90 e se intensificam a partir das crises financeiras pelas quais passaram México (1995), Ásia (1997) e a Rússia (1998), resultam, logo ao início do segundo mandato de FHC, na mudança de política cambial, contribuindo para a mudança de paradigma fiscal. Os acordos prevêm políticas orçamentárias mais restritivas e nesse contexto é aprovada, em 1993, a Emenda Constitucional número 3, que proíbe a assunção de novas dívidas até dezembro de 1999, permitindo apenas o refinanciamento dos compromissos já assumidos nos três níveis da Federação.

Esses fatos somados transformaram 1999 num marco fundamental não somente na questão cambial e monetária, como também no ajuste fiscal (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002), caracterizado por grande cuidado na execução do orçamento federal, com ênfase na obtenção de superávit primário constante do acordo com o Fundo Monetário Internacional indispensável para o gerenciamento da crise internacional.

Numa conjuntura de efetiva pressão externa e de rápido crescimento da dívida interna, a LRF é encaminhada ao Congresso Nacional em abril de 1999, sendo aprovada em maio de 2000, sem que houvesse mudanças significativas no projeto original encaminhado pelo Executivo.

Exprimindo o consenso quanto à necessidade do ajuste, a LRF recebe o apoio inclusive dos partidos de oposição ao governo FHC (ASAZU, 2002)².

² Na discussão do projeto, os parlamentares de oposição se referiam à limitação dos refinanciamentos das dívidas de estados e municípios e não com o conteúdo geral da LRF. Após a aprovação da lei, o deputado Walter Pinheiro, do PT da Bahia, discursou na sessão ordinária de 8/11/2000, defendendo a aplicação tal como havia sido aprovada, ou seja, sem as alterações propostas pelo seu partido.

A LRF tem como objetivos a equilibrada gestão das receitas e despesas em todos os entes federados, e a transparência das informações, adotando a prestação de contas de modo regular, além dos já tradicionais instrumentos de finanças públicas, orçamento e balanço anual, com a utilização de ferramentas de fácil acesso público como a Internet. Juntamente com a LDO e o Plano Plurianual - PPA, traz o planejamento como necessidade na administração pública (VIGNOLI et alii, 2002).

Esses três instrumentos legais - LDO, PPA e LRF - deverão ser necessariamente levados em consideração pelos administradores públicos, pois é de sua coerência que resultarão as ações de longo prazo, cuja realização acarreta a criação de despesas permanentes, exigindo, portanto, fontes de recurso também de caráter contínuo, as quais deverão ser corretamente descritas, no objetivo de obtenção de equilíbrio orçamentário (GARSON, 2001).

Como já mencionado, a LRF representa a consolidação de muitas leis e práticas que, embora já existentes, não eram efetivadas pelos agentes públicos³. Seus principais aspectos são:

a) Definição de limites com despesa de pessoal em comparação com a receita líquida, em cada nível de governo, detalhando a participação de cada Poder.

b) Adoção de limites não maleáveis para os níveis de comprometimento público com dívidas, estabelecidos pelo Senado Federal, indicando que o não cumprimento será punido com rigor, tendo como principal instrumento garantidor de respeito a esses limites, a suspensão de transferências constitucionais, assim como a vedação a empréstimos e a celebração de convênios com o Governo Federal.

³ A LRF foi baseada também nas normas produzidas pelo Senado, nos últimos anos, com a finalidade de reduzir, e mesmo eliminar, déficits recorrentes, limitando assim, a dívida pública, preservando a administração governamental de práticas predatórias e aumentando a sua transparência (Loureiro e Abrucio, 2002).

c) O estabelecimento de metas fiscais anuais e a obrigação de elaboração de relatórios trimestrais de acompanhamento, com a necessidade de criação de Conselhos de Gestão Fiscal .

d) A limitação para gastos e os chamados “restos a pagar”, principalmente em anos eleitorais.

e) A obrigatoriedade de que os entes federados adotem suas competências tributárias plenas, isto é, União, Estados e Municípios devem estabelecer, por legislação própria, os impostos e taxas que lhes são determinadas constitucionalmente, de modo a reduzir sua dependência de recursos oriundos de operações de crédito, em relação à União, no caso de Estados e Municípios, e também de socorro dos Estados, em se tratando dos Municípios.

f) Vedação à prestação de assistências financeira de um nível de governo para outro, representando um limite aos refinanciamentos de dívida, principalmente dos governos estaduais e municipais junto ao federal.

Uma das formas previstas na LRF para que o equilíbrio fiscal seja alcançado pelos municípios é a adoção plena, no nível municipal, de sistemas tributários próprios, que podem garantir um fluxo contínuo de recursos cuja previsão e arrecadação depende exclusivamente do município. Isso foi considerado pela LRF como condição indispensável à manutenção ou ampliação dos serviços oferecidos, já que as transferências constitucionais, que correspondem à maior parcela da receita nesse nível da Federação, são sujeitas a variações fora de controle dos órgãos municipais de finanças (BREMAEKAER, 2000).

Na mesma direção de promover o ajuste fiscal de forma ordenada, e respeitando a autonomia federativa, o governo federal, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, adotou o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão de Setores Sociais Básicos – PMAT, uma linha de financiamento que está fora do limite de dívida estabelecido para cada município, e

cujo objetivo, conforme definido no próprio nome do programa, é permitir às municipalidades que implantem ou aperfeiçoem seus mecanismos de tributação e, subsidiariamente, de controle de despesas, principalmente nas áreas que costumam comprometer a maior parte das verbas públicas, que são saúde, educação e gastos administrativos.

Embora implantado pelo BNDES em 1997, portanto anteriormente à LRF, o PMAT indica a coerência do governo federal na adoção de medidas que impliquem no cumprimento das metas de superávit. A edição da LRF fez com que aumentassem as consultas e contratações junto ao PMAT, tanto é que, em 2000, foram contratadas 55% das operações do programa, conforme levantamento do banco, atualizado até maio de 2002. O decréscimo verificado no ano de 2001 é considerado como resultante da adaptação dos novos prefeitos, eleitos no ano anterior (GUARNIERI, 2002).

Como se vê, portanto, o consenso sobre a necessidade de um ordenamento adequado não só para o endividamento, mas para o conjunto de atividades financeiras do setor público deixou de ser uma bandeira do governo FHC para ser um valor da nação, portanto, um bem público.

Antes de analisarmos os impactos da LRF sobre as finanças municipais, esclarecimentos sobre a base de dados utilizada metodologia de análise adotada são necessários.

II – Esclarecimentos sobre a base de dados e procedimentos metodológicos da análise

O texto que se segue refere-se à análise do quadro fiscal dos municípios brasileiros, utilizando como indicadores os limites estabelecidos pela LRF e que sintetizam a situação das contas públicas destes entes da Federação. São eles: a relação entre despesa de pessoal e receita corrente líquida, gastos com o legislativo e resultado primário⁴.

⁴ Alguns conceitos importantes utilizados no presente relatório devem ser elucidados: Receita Corrente: é definida como o conjunto das receitas tributária, de contribuição, patrimonial, de serviço, industrial e diversas, mais os recursos obtidos mediante transferências para aplicação em despesas correntes

Antes da análise dos dados relativos às contas dos governos municipais é importante ressaltar que sua base encontra-se em dois bancos de dados (FINBRA2000 e FINBRA2001) que contém os balanços orçamentários e patrimoniais dos entes subnacionais para o exercício de 2000 e 2001 focados no comportamento e na estrutura das receitas e despesas.

Embora a fiscalização do cumprimento da LRF seja feita pelos tribunais de contas, a lei complementar nº101/00, em seu art. 51, reforçou a exigência da antiga Lei nº4320/64 da consolidação das contas de todas as esferas de governo. Assim, a União deve agregar, até o dia 30 de junho, as contas de todos os poderes e de todas as esferas de governo relativas ao exercício anterior e o produto dessa tarefa deve ser disponibilizado ao público inclusive por meio de acesso eletrônico. A STN firmou convênio com a CEF para que essa instituição coletasse informações dos balanços orçamentário e patrimonial de Estados e Municípios.

Por possuir agências na maioria dos municípios brasileiros, buscou-se, desta forma, facilitar o encaminhamento de informações à União através da CEF. Recentemente o convênio da STN com a CEF foi ampliado no sentido de expandir a coleta de informações

Receita Corrente Líquida (RCL): receita corrente total deduzidas: a) na União, as transferências constitucionais ou legais, as contribuições ao INSS e ao PIS/PASEP; b) nos Estados, as parcelas constitucionais entregues aos Municípios; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira do INSS. Também são computados no cálculo da RCL os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Kandir e do FUNDEF. A receita corrente líquida é apurada somando-se as receitas no mês de referência com a dos 11 meses imediatamente anteriores, excluídas as duplicidades. Receita de Capital: é aquela cujos fluxos são mais irregulares - incluindo as operações de crédito e o resultado de alienação do patrimônio -, ou que se referem a transferências previamente vinculadas a despesas de capital.

Receita de Impostos e Transferências (RIT): somatório da receita de impostos de competência própria municipal, mais as transferências constitucionais recebidas dos governos federal e estadual, e mais a receita da dívida ativa.

Resultado Primário: corresponde ao total das receitas não financeiras menos o total das despesas não financeiras. Entende-se por receita não financeira, o total das receitas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os rendimentos das aplicações financeiras, as operações de crédito e as alienações de bens. Por despesas não financeiras, entende-se o total das despesas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os encargos da dívida e as amortizações.

Despesas com Pessoal (DP): somatório do gasto com ativos, inativos e pensionistas. Não são consideradas as despesas com inativos custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, coberta por compensação financeira paga pelo INSS e por demais receitas próprias de um fundo específico. Os contratos de terceirização de mão-de-obra são contabilizados como *outras despesas de pessoal*. (FERREIRA E ARAÚJO, 2001) (REZENDE, 2001)

estaduais e municipais, através da Portaria STN 109, de 2002. A partir da Portaria STN n° 109, Estados e Municípios passaram a encaminhar ao Ministério da Fazenda, através da CEF, cópias de alguns demonstrativos do RGF (demonstrativo de pessoal, dívida, limites e operações de crédito – despesas de capital) e do RREO (RCL, resultado primário e nominal), além de outras informações relativas às operações de crédito contratadas.

Cumprindo por fim indicar, que o encaminhamento de informações ao Ministério da Fazenda, através da Caixa Econômica Federal não se presta ao atendimento dos artigos 52 e 55 da LRF. O atendimento da LRF se dará a partir da publicação do RGF e do RREO nos órgãos oficiais de imprensa. Os entes públicos também não estão isentos de encaminhar os relatórios aos seus Tribunais de Contas, cumprindo, neste caso, as normas locais.

Por ainda não existir um órgão responsável pela consolidação dos novos relatórios exigidos pela lei (RGF e RREO), impossibilitando a sua análise, é que se optou por pesquisar os municípios que se encontravam irregulares quanto ao encaminhamento dos relatórios exigidos pela Lei 4.320/64 e reforçado no art. 54 da LRF. Assim, confrontou-se os dados do banco de dados FINBRA (2000 e 2001) e os dados do IBGE (censo 2000) e obteve-se os municípios que não encaminharam as suas contas a STN. O resultado foi analisado a partir de distribuição regional, por classes populacionais e por estado.

III – Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Municípios

1 - Despesas com Pessoal (DP)

Desde a lei Camata I, LC N° 82/95 e, depois, a Lei Camata II, LC N° 96/99, também revogada, já existia a preocupação em controlar os gastos de pessoal nos organismos públicos. Hoje, os limites de despesa com pessoal são previstos também na LC N°101/00 (LRF), e o seu art. 19 estabelece os limites por esfera de governo e por poder.

A DP não pode exceder 50% para a União e para os estados e municípios o limite é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL).

A repartição do limite dos gastos com pessoal por poder e Ministério Público foi estabelecida pelo art. 20 da LRF e não poderá exceder os seguintes percentuais:

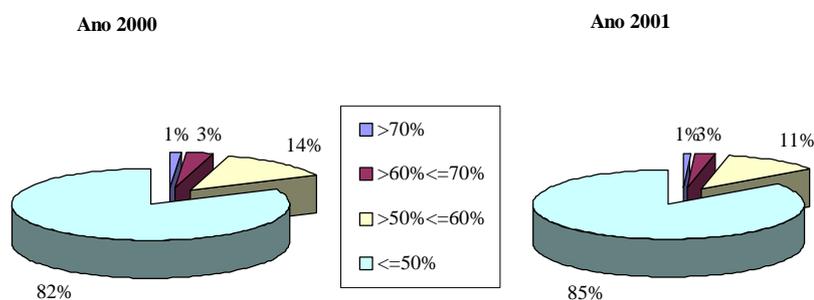
	União	Estados	Municípios
Legislativo	2,5% incluindo TCU	3% incluindo TCE	6% incluindo TCM quando houver
Judiciário	6%	6%	-
Executivo	40,90%	49%	54%
Ministério Público	0,60%	2%	-

Fonte: LRF art. 20

A despesa com pessoal do conjunto de municípios em 2001 alcançou R\$ 31.904 bilhões e representou 38% da despesa orçamentária total. Em relação ao ano anterior, a despesa com pessoal foi 10,4% maior. A DP em 2000 foi de R\$ 28.600 bilhões. É importante ressaltar que as despesas com pessoal apresentam um crescimento natural a cada ano, que independem das políticas de reajuste salarial. São vantagens pessoais garantidas em lei aos servidores públicos e que, a cada ano, aumentam em torno de 3% a folha de pagamentos. Isto demanda um esforço fiscal adicional das unidades federadas para a contenção de gastos.

Analisando se esses dados segundo os limites da LRF, observa-se que houve uma melhora na relação entre Despesa com pessoal (DP) e Receita Corrente Líquida (RCL) do consolidado dos municípios. A DP/RCL em 2000 foi 38,4% e em 2001, 38,0%. Quando diferenciamos esses resultados em faixas decrescentes relativos à DP/RCL, observa-se também um sinal bastante positivo quanto à adequação dos municípios em relação às despesas de pessoal como se verifica no gráfico abaixo.

Distribuição dos municípios brasileiros segundo faixas de DP / RCL



Fonte:Elaboração própria a partir de STN (FINBRA2000 e FINBRA2001)

Observa-se pelo gráfico acima que 96,6% dos municípios em 2001 ficaram abaixo do teto de 60% e apenas 0,8% ultrapassou a marca crítica de 70% sendo que esses valores em 2000 eram de 95,6% e 1,4% respectivamente.

Sobre a relação DP/RCL pode-se observar através de algumas observações feitas na análise do BNDES que municípios com DP/RCL maior do que 60% têm maior probabilidade de produzir déficits orçamentários. Na amostra total, 41,6% dos municípios têm déficit, ao passo que, do conjunto de 373 que estouraram o limite de 60%, 59,7% apresentaram despesas totais acima das receitas.

2 - Gastos dos municípios com o Legislativo

Em se tratando de limitações aos gastos do Legislativo, a LRF trouxe uma grande novidade que foi desdobrar os limites de gastos com DP, até então fixados por esferas de governo pela lei Camata II, em tetos específicos para todos os poderes dentro de cada nível governamental. Dessa forma, o teto de 60% de gastos com DP em relação a RCL atribuídos aos municípios passou a ser discriminado em 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. No caso dos estados foi dividido em 49% para o Executivo, 3% para o Legislativo, 6% para o Judiciário e 2% para o Ministério Público.

“Essa inovação foi apresentada no projeto de lei complementar do Executivo Federal e aprovada pelo Congresso Nacional, em grande medida, para atender as pressões das autoridades estaduais e municipais que alegavam grandes dificuldades para cumprir a antiga legislação que não discriminava os limites por poder. No caso das unidades federadas que ultrapassavam o antigo limite global de gasto com pessoal, ou viessem a fazê-lo, o ônus do ajuste acabava incidindo, em geral, apenas sobre o Executivo que, por sua vez, já tinha seu raio de manobra limitado pelos gastos com inativos e pensionistas” (Afonso et alii, 2000).

Assim, os demais poderes tinham total autonomia quanto as suas políticas de pessoal e ficavam imunes a qualquer tentativa de redução desse gasto diante da Lei Camata. Poderia ocorrer que todos os esforços por parte do executivo para reduzir os gastos com

pessoal, por vezes até demitindo seus servidores, fossem comprometidos com aumentos salariais e/ou contratação de novos servidores por partes dos outros poderes.

Para atenuar os conflitos entre poderes no âmbito de cada governo e criar mecanismos mais eficazes e justos para imposição dos limites de gastos com pessoal, a LRF, em seu art. 20, definiu o teto desse gasto em cada esfera de governo, levando em conta a distribuição da folha salarial entre os mesmos poderes para o conjunto de governos estaduais ou municipais na época da elaboração do respectivo projeto de lei. Tal dispositivo ganhou especial atenção com a contestação de sua constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal.

Além das regras estabelecidas pela LRF sobre os limites de gastos com o Legislativo, existem outras da mesma importância, introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 25, de 14.02.2000, que entrou em vigor no ano de 2001. Ela compreende uma série de novas disposições que limitam os gastos da Câmara dos Vereadores, desde o orçamento global até a folha de pagamentos e os proventos pagos a cada vereador. A remuneração de vereadores não deverá ultrapassar 5% da Receita de Impostos e Transferências (RIT) e a folha de pagamentos do Legislativo não poderá superar 70% dessas despesas.

O descumprimento desses tetos constitui crime de responsabilidade do presidente da Câmara. Traz também uma inovação que é a mudança do parâmetro balizador para limite de gastos, utilizando um novo conceito de receita mais restrito, Receita de Impostos e Transferências (RIT), ao invés dos utilizados nas legislações ordinárias, receita corrente e receita líquida real. Outra mudança foi a diferenciação das porcentagens de limite de gastos com o Legislativo de acordo com o número de habitantes. Assim, através da EC nº 25, a CF estabelece, em seu art. 29 A., que o Legislativo não pode ultrapassar percentuais relativos a RIT realizadas no ano anterior. Estes limites são: 8% para municípios com população inferior a 100 mil habitantes, 7% para aqueles com população entre 100 e 300 mil habitantes, 6% para aqueles com população entre 300 e 500 mil habitantes e 5% para os demais. Constitui crime de responsabilidade do governante, efetuar repasses superiores.

A despesa legislativa total municipal no ano de 2000 representou em média 5,4% da RIT e 4,1% da RCL. 81% dos municípios tiveram despesas inferiores a 6% da RCL que é o teto estabelecido pela LRF. Em relação aos limites estabelecidos pela CF, a situação parece mais preocupante. Das cidades com menos de 100 mil habitantes – grupo que corresponde a 95% dos municípios – 13% gastaram com o legislativo mais do que 8% da RIT. Dentre os municípios com população entre 100 e 300 mil habitantes, 38% estão acima do limite de 7% da RIT para gastos com o legislativo. 58% dos municípios com população entre 300 mil e 500 mil habitantes gastaram com legislativo além de 6% da RIT. Das cidades com mais de 500 mil habitantes, 62% estavam acima do limite de 5% da RIT. Este resultado alerta sobre as finanças municipais: 15% da amostra e 62% das grandes cidades estariam acima do limite imposto pela CF, estando os prefeitos potencialmente sujeitos a crime de responsabilidade⁵.

Segundo Ferreira e Araujo (2002) esse quadro pode levar à conclusão falsa de que grandes cidades gastam mais, proporcionalmente, com legislativo. Na realidade, o limite destas é que é mais apertado do que o das cidades menores. A comparação da despesa legislativa por habitante, por tamanho de município revela quadro totalmente oposto. Cidades com menos de 10 mil habitantes gastam R\$ 27, ao passo que as cidades entre 10 e 100 mil habitantes gastam em média R\$ 17,50. Apesar desta diferença, as cidades com menos de 10 mil habitantes têm maior facilidade em cumprir os limites da CF, porque a RIT *per capita* destes é a mais alta dentre todos os grupos de municípios (R\$ 541 por município contra R\$ 324 do grupo de cidades entre 10 e 50 mil habitantes)⁶.

Os balanços orçamentários do conjunto de municípios brasileiros do ano de 2001 não continham a Despesa com Pessoal subdivida por função. Sendo assim, não foi possível obter informações dos gastos de DP com o legislativo para o ano de 2001, impossibilitando, conseqüentemente uma análise comparativa.

⁵ O art. 29A da CF exclui despesas com inativos do cálculo, enquanto os dados apresentados incluem tais despesas. Assim, o cálculo do feito pelo BNDES tem uma superestimação que pode ser decisiva no caso de grandes cidades, e irrelevante no caso de cidades menores.

⁶ Como o art. 29-A trata igualmente municípios com menos de 100 mil habitantes, acaba permitindo que os municípios com menos de 10 mil habitantes possam se ajustar ao limite de 8% sem fazer grande esforço fiscal. Isso é preocupante, na medida em que estamos tratando aqui de um total de 2020 municípios com menos de 10 mil habitantes.

3 - O Resultado Primário (RP)

O resultado primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras. Segundo Nascimento e Debus (2002), o RP é considerado um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos. Os acordos assinados com o FMI quase sempre representam metas ligadas ao resultado primário. A Lei nº 9.496 de setembro de 1997 apresenta o RP como meta a ser alcançada anualmente dentro dos programas de ajuste fiscal assinados no âmbito da referida Lei. A análise do RP demonstra o quanto o ente público depende de recursos de terceiros para a cobertura das suas despesas. É um indicador, portanto, de “auto-suficiência”.

Ao se analisar o resultado primário dos municípios brasileiros, constatou-se que mais da metade das prefeituras (2.711 ou 61,5% da amostra) obtiveram resultado positivo ou nulo e o restante (1.777 ou 38,5% do total) apresentou déficit. Esse número também aumentou em 2001 para 3.565 prefeituras (73% do total) com resultado positivo ou nulo sendo que 1.319 (31% do total) apresentaram resultado negativo.

No ano de 2000, dentre as 465 cidades com mais de 50 mil habitantes cerca de 63% (294) foram superavitárias, apenas uma obteve resultado nulo e o restante, 37%, apresentou déficit. Dentre os 3750 municípios com menos de 50 mil habitantes, aproximadamente 58% (2.163) apresentou superávit primário, apenas oito obtiveram resultado nulo e o restante foi deficitário.

Em 2001, das 462 cidades com mais de 50 mil habitantes, quase 70% (325) obtiveram resultado orçamentário positivo, apenas uma obteve resultado nulo e os 29% restantes (137) foram deficitárias. Dentre os 4.422 municípios com menos de 50 mil habitantes, cerca de 69% (3.058) apresentaram superávit, sete obtiveram resultado nulo e os 1.364 restantes apresentaram resultado negativo.

Situação dos Municípios Brasileiros em relação ao Resultado Primário				
Nº de Hab	< 50 mil		> 50 mil	
	2000	2001	2000	2001
Superávit	294	325	2163	3058
Equilíbrio	1	1	8	7
Deficit	170	136	1579	1357
Total	465	462	3750	4422

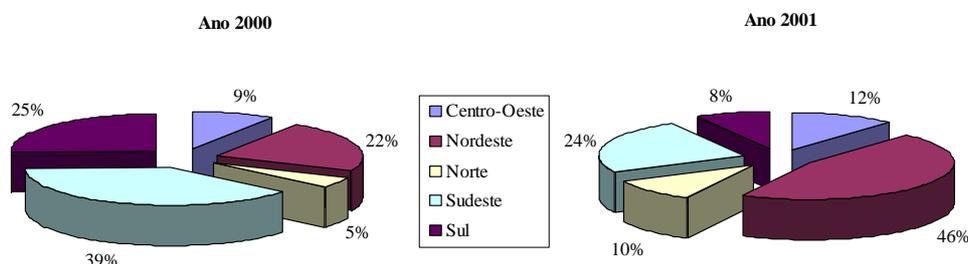
Situação dos Municípios Brasileiros em relação ao Resultado Primário (%)				
Nº de Hab	< 50 mil		> 50 mil	
	2000	2001	2000	2001
Superávit	63%	70%	58%	69%
Equilíbrio	0,22%	0,22%	0,21%	0,16%
Deficit	37%	29%	42%	31%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN (FINBRA2000 e FINBRA2001)

“Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Esta é a verdadeira tradução do slogan “gastar apenas o que se arrecada” (Nascimento e Debus, 2002).

Ao se distribuir os municípios deficitários em regiões, verifica-se que a região Sudeste apresentou o maior número de municípios com resultado primário negativo (689) em 2000, com destaque para o estado de Minas Gerais que teve 392 municípios deficitários. Já no ano seguinte, a região nordeste lidera o *ranking* com 604 municípios deficitários. A região Sul destaca-se pela excelente melhora nas contas dos municípios referentes ao resultado orçamentário, sendo que 370 conseguiram se ajustar no período de 2000/2001.

Distribuição dos Municípios Deficitários em Regiões



Fonte: Elaboração Própria a partir de STN (FINBRA2000 e FINBRA2001)

Sabemos que a dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo país nos últimos tempos, em todos os níveis de governo. O seu controle é o principal motivo que podemos invocar para a elaboração de uma lei como a LRF.

A partir da análise do Capítulo VII da LRF, que trata da dívida e do endividamento público, sabemos que, nos termos da Resolução nº 40 e da Resolução nº 43, aprovadas pelo Senado Federal, foram definidos limites para todos os entes nacionais. No caso dos municípios, o limite da Dívida Consolidada Líquida - DCL é de 1,2 vezes a Receita Consolidada Líquida - RCL.

De maneira geral, os resultados apresentados acima mostram uma melhora na administração das finanças públicas municipais e sinalizam um esforço dos gestores para obter superávit primário, já que esse pode ser utilizado para amortização da DCL. Além do mais, lhes dá margem para adquirir novos financiamentos, pois diminui a relação DCL/RCL, podendo ficar abaixo do limite estipulado pela Resolução nº40 de dezembro de 2001 do Senado Federal.

4 - Apresentação de Relatórios Fiscais: Análise dos municípios irregulares

As análises feitas acima foram referentes aos municípios que encaminharam à STN dados sobre seu balanço orçamentário anual para os anos de 2000 e 2001. Com o intuito de estudar e acompanhar a fase de implementação da LRF buscou-se, também, fazer um

levantamento daqueles que não informaram sobre as suas finanças, descumprindo uma das obrigações da Lei.

É necessário reafirmar que o banco de dados que contém as informações sobre as contas públicas dos municípios brasileiros atende as disposições da Lei 4.320/64 e da LRF, relacionadas à organização e publicação dos balanços consolidados dos entes da Federação relativos ao ano anterior. Porém essas informações são constantemente atualizadas. Desta forma, as informações relativas ao exercício de 2000 tratam da última atualização, enquanto as do exercício de 2001 referem-se à primeira edição, ou seja, dos municípios que enviaram seus relatórios até 30 de junho de 2002. Também deve-se considerar que a LRF entrou em vigor já no exercício de 2000 impedindo que os governantes se preparassem para as novas imposições (LDO e Lei Orçamentária preparadas no ano anterior). Assim, essas análises não podem ser usadas como base comparativa confiável entre os anos de 2000 e 2001 e apenas como dados ilustrativos.

Em relação aos dados de 2000, constatou-se que apenas 3,6% do total de municípios apresentam-se irregulares. Já no ano de 2001, 8,6% dos municípios não entregaram suas contas, correspondendo a 5,7% da população brasileira. Por fim, dos municípios que se encontravam em situação irregular em 2000, 43% mantiveram-se irregulares em 2001.

Embora se tenha obtido poucos dados sobre esses municípios, justamente por estarem irregulares, foi possível analisá-los segundo classes populacionais e distribuí-los por estado e região.

Distribuição dos Municípios Irregulares Segundo Classes Popacionais			
População	Número de Municípios		
	2000	2001	2000/2001
> 100.000	1	9	0
50.000 - 100.000	6	28	2
20.000 - 50.000	35	91	18
10.000 - 20.000	64	137	27
5.000 - 10.000	57	114	22
até 5.000	35	97	16

Distribuição dos Municípios Irregulares Segundo Classes Popacionais			
População	% do Total		
	2000	2001	2000/2001
> 100.000	0,5%	1,9%	0,0%
50.000 - 100.000	3,0%	5,9%	2,4%
20.000 - 50.000	17,7%	19,1%	21,2%
10.000 - 20.000	32,3%	28,8%	31,8%
5.000 - 10.000	28,8%	23,9%	25,9%
até 5.000	17,7%	20,4%	18,8%

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN

Através do quadro acima, pode-se observar que, no ano de 2000, 96,5% dos municípios que não emitiram seus dados possuem até 50.000 habitantes sendo que 46,5% do total são cidades com até 10.000 habitantes. Apenas 0,5% dos municípios tem mais de 100.000 habitantes. Se estendermos essa análise para o ano de 2001 e para o conjunto 2000 / 2001, podemos verificar que a configuração permanece a mesma. Os municípios irregulares se concentram na faixa de 10 a 20 mil habitantes e os com população acima de 100 mil habitantes possuem participação inexpressiva.

Distribuição dos Municípios Irregulares por Regiões				
Região	Total Municípios	2000	2001	2000 / 2001
Centro-Oeste	8%	6%	8%	6%
Sul	21%	2%	4%	0%
Sudeste	30%	4%	23%	6%
Nordeste	32%	61%	53%	66%
Norte	8%	28%	12%	22%

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN

O quadro acima nos mostra a participação de cada região no total de municípios brasileiros e a distribuição dos irregulares por regiões. Se agregarmos as informações das regiões norte e nordeste, podemos observar que concentram 40% de todos os municípios brasileiros. Nota-se porém, a existência de municípios irregulares é muito maior sendo de 89% em 2000, 75% em 2001 e 88% no conjunto 2000 / 2001 respectivamente. Por outro lado, a região sul apresenta as condições mais positivas. Mesmo possuindo 21% de todos os municípios brasileiros, apenas 2%, 4% e 0% não encaminharam seus relatórios em 2000, 2001 e nos dois anos consecutivos, respectivamente.

Distribuição dos Municípios irregulares por Estado				
Total Municípios	2000	2001	2000 / 2001	
UF				
AC	22	0	0	0
AL	102	1	5	0
AM	62	11	10	3
AP	16	6	6	4
BA	417	25	62	11
CE	184	9	2	2
DF	0	0	0	0
ES	78	0	0	0
GO	246	4	20	2
MA	217	44	88	25
MG	853	6	51	3
MS	77	1	1	0
MT	139	6	18	3
PA	143	35	21	10
PB	223	4	24	1
PE	184	6	11	5
PI	222	20	17	7
PR	399	3	4	0
RJ	92	1	15	1
RN	167	7	17	3
RO	52	0	4	0
RR	15	0	1	0
RS	497	1	12	0
SC	293	0	5	0
SE	75	4	26	2
SP	645	1	42	1
TO	139	3	17	2
Total	5559	198	479	85

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN

A distribuição estadual nos mostra uma concentração dos municípios irregulares em quatro estados brasileiros: Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Apenas 18% do total brasileiro encontram-se nesses estados. Contudo, no ano de 2000, dos municípios irregulares, 62,6% concentravam-se nos quatro estados. Em 2001 e no conjunto de 2000 / 2001 esses números foram de 39,2% e 62,4% respectivamente. Essas informações nos revelam uma situação preocupante quanto a implementação da LRF nas cidades ali situadas. Pode-se em questionar as condições financeiras e políticas em que se encontram e quais seriam os fatores que os têm levado a descumprir um das principais imposições da LRF que é a divulgação dos seus balanços orçamentários e financeiros.

Outro ponto que mereceria melhores análises é a capacidade de fiscalização e aplicação de sanções dos tribunais de contas desses estados. Essa situação nos revela um grande obstáculo à implantação desse novo modelo fiscal: a baixa qualificação das burocracias locais. Mais grave do que a não publicação dos resultados fiscais dos governos subnacionais é a falta de pessoal qualificado e bem treinado, nos tribunais de contas, para fiscalização e aplicação das penas previstas.

De maneira geral, podemos observar que grande parte dos irregulares é composta por municípios pequenos (até 20.000 habitantes) e localizados nas regiões Norte e Nordeste. Essas são, comumente, cidades que apresentam um quadro de pobreza e falta de infra-estrutura superior à média das cidades brasileiras, podendo-se inferir que também possuem prefeituras com poucos recursos técnicos e orçamentários. Dessa forma, supomos que não entregam seus relatórios por uma incapacidade técnica e um descontrole de suas finanças.

Também pode ser levantada uma crítica à LRF e apontar a complexidade dos relatórios como uma das causas do não cumprimento por parte dos municípios. O relatório fiscal que é cobrado da União é o mesmo exigido de um município de 5 mil habitantes. Segundo depoimentos efetuados pelo Secretário da Fazenda Estado de São Paulo, Fernando Dall'acqua e pelo Dep. Federal, Sérgio Miranda, os relatórios complexos influenciam até num eventual déficit orçamentário, pois os municípios que não possuem pessoal

capacitado a preencher os relatórios pagariam caro às consultorias e técnicos para fazerem esse serviço .

IV - Considerações Finais

Os dados já divulgados de 2000 e 2001, relativos aos municípios, embora ainda não significativos sob o ponto de vista de uma série histórica, permitem inferir que, pelo menos em seus primeiros passos a Lei Complementar 101/2000 está sendo respeitada, indicando que, se alguma correção de rumo vier a ser feita, não será, ao menos neste momento, considerável, pois sua edição trouxe, efetivamente, uma melhoria nos aspectos financeiros das municipalidades, conforme indicado pela redução das despesas com pessoal e por um maior número de municípios com superávit.

Esse clima de obediência a LRF não poderia ser alcançado se formas de punição não estivessem previstas, não apenas no aspecto administrativo, com restrições à condição de governo do administrador eleito, como também no ângulo político, pela eventual suspensão de direitos, além de penas criminais.

Um dos aspectos negativos a considerar quanto à implantação da LRF diz respeito à dificuldade de elaboração dos relatórios por parte dos municípios de menor capacidade financeira, cuja estrutura burocrática parece ter menor condição de atender a esses requisitos. Isso pode implicar em maiores despesas, oriundas da contratação de mão de obra capacitada.

O mesmo pode ser observado nos tribunais de contas, que têm a função de fiscalizar o cumprimento da LRF. Se suas estruturas não comportarem técnicos suficientemente preparados para essa atividade, a completa implantação da LRF pode ficar prejudicada, trazendo resultados negativos também sob o ponto de vista da transparência dos dados para com a sociedade em geral.

Pelos dados coletados, essas condições parecem ser particularmente críticas em quatro estados: Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Esse grupo representa cerca de 62% dos

municípios que não apresentaram regularmente os relatórios exigidos na LRF, o que aponta a necessidade de estudo específico das condições financeiras e políticas vigentes nesses estados.

Pode-se concluir assim, que a LRF, tem o apoio da sociedade, seja na área econômica, seja na área política, para não falar da mídia, na qual realmente se observa aceitação unânime. As eventuais críticas têm o objetivo de torná-la mais rígida, sendo correto dizer que se trata de um bem público.

Isso pode ser percebido pelo comportamento dos governos subnacionais que, em sua grande maioria, submeteram-se aos ditames Lei de Responsabilidade Fiscal, e se algum de seus aspectos foi questionado no Supremo Tribunal Federal, é pacífico que tais itens, suspensos por aquela corte, não a desvirtuam e nem sequer arranham o seu conteúdo.

Essa conclusão é ratificada quando se observa que não há, na imprensa, qualquer menção quanto a iniciativas do governo federal, ou da sua base de sustentação, que tenham por objetivo alterar as exigências constantes da LRF.

Pelo contrário, e demonstrando a preocupação com a manutenção da saúde financeira do setor público, o início de governo está sendo marcado não apenas pela tentativa de aprovação da reforma previdenciária, como também pelo estabelecimento de metas de superávit primário maiores que as definidas pela administração anterior, metas essas que não poderão ser atingidas através de um afrouxamento das regras da LRF.

Referências bibliográficas

AFONSO, J. R., FERREIRA, S. G., ARAUJO, E. A . e OLIVEIRA, P. A . S. - Responsabilidade Fiscal Municípios: Quanto custam as Câmaras de Vereadores? - Informe-se Nº 21 BNDES, Out de 2000, www.federativo.bndes.gov.br

ASAZU, C. Y. – Os caminhos da lei de responsabilidade fiscal: instituições, idéias e incrementalismo, Tese de mestrado, FGV/EAESP, 2003.

BREAMAEKER, F. E. J. – Comportamento fiscal dos municípios em 2000, Ibam, série Estudos Especiais, Jan/2002

COUTO, C. e ABRUCIO, F. L. – Arenas políticas e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. Trabalho apresentado na XXIII Reunião da ANPOCS, Caxambu.

FERREIRA, S. G. e ARAÚJO, E. - Responsabilidade Fiscal Municípios: Os bons resultados orçamentários de 2000, Informe-se N° 33, BNDES, Dez de 2001, www.federativo.bndes.gov.br

FIGUEIRÓ, R., ARAUJO, E., MORAES, R. M., GUIMARÃES, S. - Responsabilidade Fiscal Municípios: Os bons resultados orçamentários se repetem em 2001” *Informe-se N° 49*, BNDES, Dez de 2002 www.federativo.bndes.gov.br

GARSON, Sol - O iptu como instrumento de política pública no contexto da LRF - Texto apresentado no Curso de Gestão Urbana de Cidades, Fundação João Pinheiro, Maio/2001

GUARNIERI, L. S. (coord.) - Modernização da Gestão Pública: uma avaliação de experiências inovadoras, Ago./2002, www.federativo.bndes.gov.br

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. - Bases institucionais do presidencialismo de coalizão, Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n° 44, março/1997

LOUREIRO, M. R. e ABRUCIO, F. L. – O Estado numa era de reformas: os anos FHC, FGV/EAESP, 2002

MORAES, T. C. - Um Estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: Problemas e Resistências Políticas. Relatório do Programa Iniciação Científica – CNPq / NPP/EAESP-FGV, Ago 2002

NASCIMENTO, E. R. e GERALDO, J. C. - Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Perspectivas para a Gestão Pública Brasileira, Brasília, 2002, www.federativo.bndes.gov.br

NASCIMENTO, E. R. e DEBUS, Ivo - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 2002, www.federativo.bndes.gov.br

VIGNOLI, F. H. – A Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada para Municípios, FGV/EAESP, 2002

WEAVER, K e ROCKMAN, B. – Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad., The Brookings Institution, Washington D.C.

Balanço das relações financeiras entre União e governos subnacionais: Governo Lula

Tiago Cacique de Moraes

Vinicius Stopa

Introdução

O presente trabalho se insere dentro do projeto “Finanças Públicas e Democracia” que visa relacionar às transformações nas finanças públicas brasileira com as modificações ocorridas no sistema político nacional, a partir da redemocratização, enfatizando em particular os processos de reforma do Estado e das alterações no jogo federativo brasileiro.

Mais especificamente, no âmbito desse estudo, buscou-se analisar as relações financeiras entre os entes federativos nos primeiros meses do governo Lula, identificando as diferenças e semelhanças com as do governo FHC. A hipótese é de que houve uma redução da assimetria entre União e os governos subnacionais estimulando, desta forma, uma relação de maior negociação.

O trabalho se divide em duas partes. A primeira faz uma referência às principais discussões sobre o federalismo brasileiro, mostrando os tipos de relações existentes entre governo central e os entes subnacionais desde o período de redemocratização e do marco da constituição de 1988 até a “Era FHC”. Esse último governo foi responsável por várias mudanças macroeconômicas, como a estabilização monetária e um melhor ordenamento das finanças públicas, além de importantes modificações no sistema federativo.

A segunda parte do trabalho reconstrói a dinâmica das relações políticas e financeiras entre os entes federativos no governo Lula estendendo-se desde o período de transição até a aprovação das reformas previdenciária e tributária na Câmara Federal. As

informações, usadas nesta reconstrução, foram obtidas a partir de um acompanhamento sistemático das matérias da imprensa no período de novembro de 2002 a setembro de 2003, com o qual realizou-se um balanço qualitativo. Nesta análise qualitativa buscou-se compreender os principais temas do debate, como renegociação das dívidas, processo de construção das propostas de reformas previdenciária e tributária e a tramitação dos projetos no Congresso.

O pacto federativo brasileiro e as reformas econômicas

A fim de analisar o impacto do sistema federativo brasileiro sobre as tentativas de reformas econômicas ao longo das últimas décadas, é interessante retonarmos a estrutura existente desde a Constituição de 1988.

Alguns autores argumentam que o sistema federativo que emergiu da Constituição de 1988 constitui um fator de ingovernabilidade. Segundo Almeida (2001), esta literatura entende por ingovernabilidade a dificuldade – real ou suposta – que o governo federal tem para fazer cumprir sua agenda, especialmente a de estabilização monetária, ajustamento do setor público e reformas econômicas de mercado.

Os estudos sobre o federalismo pós-1988 apontam como os indicadores mais freqüentes da dificuldade de governar: a “guerra fiscal” entre estados; a dificuldade, até 1994, de implementar medidas antinflacionárias eficazes; a difícil negociação entre governo federal e governos estaduais quanto aos ajustes fiscais das duas esferas, incluindo a situação dos bancos estaduais; a lentidão da transferência de competências e atribuições na área social da União para unidades subnacionais; além dos obstáculos à aprovação de legislação reformista que possa atingir direta ou indiretamente os interesses de estados, como as reformas previdenciária, administrativa e tributária (ALMEIDA, 2001).

Por sua vez, Abrucio (1998) indica que a configuração federativa resultante da redemocratização (podemos destacar hoje, válida até 1994) pode ser definida como um “modelo federativo estadualista”. Nesse modelo, a atuação dos governadores assume três linhas gerais:

- a) os governadores eram fortes no cenário nacional graças à forte influência exercida sobre os parlamentares federais. Desta maneira, os governadores conseguiram contrapor-se a qualquer iniciativa presidencial que visasse alterar a ordem federativa vigente, a qual era extremamente favorável às unidades estaduais.
- b) os governadores não atuavam de forma coordenada e cooperativa, mas, ao contrário, prevalecia a conduta individualista e competitiva. Apesar de deterem grande parte do poder político, os governadores não estabeleciam alianças duradouras para estabelecer um projeto político hegemônico; as únicas alianças que os chefes dos Executivos estaduais conseguiam firmar eram de caráter meramente defensivo e pontual;
- c) os governadores não estabeleciam relações cooperativas com o governo federal, de modo a instituir uma *accountability* intergovernamental. Ao longo da redemocratização, os governadores aumentaram o seu poder, mas não suas responsabilidades, assumindo uma lógica de facção, que é propícia à dinâmica do veto e não a da negociação.
(ABRUCIO, 1998)

Para Kugelmas e Sola (2000) este modelo federativo estadualista funcionaria como um sistema de decisões fragmentadas, com muitos pontos de veto, resultante da combinação

de descentralização de recursos financeiros e fiscais, poder político dos governadores e fragmentação do sistema de partidos. A transformação do sistema federativo centralizado do período autoritário numa federação mais descentralizada sob regime democrático complicou enormemente o processo de decisão principalmente pela multiplicação do número de participantes no jogo. E esses são jogadores com poder de veto que podem bloquear a agenda do Executivo.

Assim, o sistema federativo brasileiro construído a partir da redemocratização pode ser caracterização pela prática predatória dos estados perante a União.

“No auge do federalismo estadualista, foram estabelecidas relações predatórias, nas quais determinados jogadores – estados – transferiam o custo de suas decisões erradas ou de seus problemas a outro jogador – a União -, sem levar em conta as conseqüências para cada um dos jogadores e para a dinâmica do jogo como um todo”.O federalismo estadualista também provocou um jogo de competição não cooperativa dos estados entre si. Um dos motivos para tanto aparece na recente multipolaridade da Federação, devido ao ganho de poder político de estados anteriormente pequenos no Congresso Nacional. Outra razão se encontra na assimetria entre os jogadores, aliada a falta de credibilidade dos mecanismos de compensação regional para reduzir tal agravo. Nesse contexto, os incentivos fiscais – a guerra fiscal – são sedutores, já que não há mecanismos institucionais que coordenem essa competição selvagem. (ABRUCIO & VALERIANO, 1998)

A Constituição de 1988 trouxe grandes mudanças nas relações financeiras intergovernamentais com uma nova distribuição do bolo tributário. Estados e municípios conquistaram mais autonomia tributária e uma nova posição na repartição dos recursos. Porém não houve avanços no sentido de criar uma responsabilidade federativa no campo fiscal. Os entes subnacionais endividaram-se com a certeza de que a União posteriormente os socorreria a todos. E de fato, de 1988 a 1997, houve sete

acordos de renegociação das dívidas entre o governo federal e os governos estaduais, os quais, na maioria não foram cumpridos. E acima de tudo não havia qualquer tipo de punição para os que não honravam o acordo e, da mesma forma, não havia nenhum tipo de recompensa para os que seguiam as regras (LOUREIRO & ABRUCIO, 2002).

No entanto, o sucesso de estabilização monetária do Plano Real (1994) transformou esse cenário e provocou significativas mudanças na área fiscal brasileira. Primeiro, porque a redução drástica da inflação inviabilizou os artifícios de receitas extraordinárias, geradas pelo chamado imposto inflacionário, e também reduziu o poder de alavancagem dos bancos estaduais. Nas palavras de Loureiro e Abrúcio (2002) os governadores foram perdendo, pouco a pouco, as “torneirinhas” financeiras que utilizaram maciçamente desde 1982, em especial as instituições financeiras estaduais. Nesse cenário de grande fragilidade financeira, a negociação de um novo modelo de relações intergovernamentais se tornou questão de vida ou morte para os estado.

No que se refere às relações predatórias entre União e estados, a partir de 1994, foram criadas condições mais favoráveis para que o governo federal atuasse como propulsor de mudanças no pacto federativo, como o arrefecimento da inflação e as eleições casadas, que propiciaram a ocorrência de um processo de recentralização do poder nas mãos do Executivo Federal. Assim, a “Era FHC” parece iniciar uma mudança de postura perante o modelo federativo antes estabelecido.

Um caso bem ilustrativo desse momento de reordenamento das finanças públicas no governo FHC foi a ampla negociação das dívidas subnacionais – lei 9.467 /97 – sob um contrato que forçava os governos estaduais a assumir uma série de compromissos, como nunca havia ocorrido antes. Esta lei não é isolada. Ela se enquadra em um contexto de grandes mudanças na área fiscal que passa por resoluções no Senado, que restringe o endividamento público, e culmina com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em maio de 2000. Estas mudanças, realizadas ao longo de vários anos, podem ser vistas como expressão de uma nova cultura de responsabilidade fiscal que foi paulatinamente sendo criada entre diferentes atores políticos, burocratas do executivo federal, congressistas, governadores, prefeitos etc.

Um estudo de Moraes (2002) sobre as dificuldades de implementação da LRF nos governos subnacionais mostra um esforço dos gestores públicos para se ajustarem às exigências da Lei. A maior parte dos estados e municípios apresentaram resultados positivos em relação às novas regras mesmo aqueles geridos por partidos de oposição ao governo nacional.

Desta forma, poderemos afirmar que a “Era FHC” foi marcada por uma série de transformações na área intergovernamental como a renegociação das dívidas estaduais, a privatização dos bancos estaduais e a instituição de novas regras de endividamento público. Também o fortalecimento de instituições do executivo, que puderam coordenar melhor o funcionamento das finanças públicas além de combater o modelo federativo predatório anterior.

Entretanto, restaram alguns outros obstáculos sérios à sustentabilidade da política fiscal. Aspectos essenciais como a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária, necessárias para a redução do déficit crescente e para a melhoria da qualidade da tributação, respectivamente. Além disso, ainda restou uma política desequilibrada de juros, responsável por parte considerável da elevação do estoque da dívida pública no país. Esses são, sem dúvidas, alguns dos desafios encontrados pelo presidente Lula ao assumir o governo no início de 2003 e que faz parte da sua agenda para os primeiros anos da gestão. A análise que se segue procura acompanhar as ações do novo governo no sentido romper tais obstáculos que configuram as relações políticas e financeiras no cenário brasileiro.

As relações federativas entre União e governos subnacionais da transição de governo às propostas de reformas na Câmara Federal.

O movimento dos governadores em busca da renegociação das dívidas (Novembro 2002 – Março 2003)

Pode-se afirmar que o período analisado foi marcado por dois grandes debates: O primeiro envolvendo as tentativas de rolagem das dívidas dos estados e o segundo

debate em torno da construção das propostas de reforma previdenciária e tributária e a sua tramitação no Congresso.

Depois de oito anos submetidos à rigidez do ministro da fazenda, Pedro Malan, e, aproveitando a mudança do governo federal, os governadores de alguns dos principais estados brasileiros, ainda no período de transição (novembro – dezembro 2002), iniciaram um movimento de pressão sobre o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, para rever os contratos de rolagem de suas dívidas. Os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande de Sul e Espírito Santo, encontravam-se em uma situação financeira insustentável, principalmente devido às obrigações com a folha de pessoal, maior no final do ano devido ao 13º salário. Os orçamentos apertados e a queda na arrecadação do ICMS em oposição à necessidade de investimentos diretos para honrar as promessas de campanha também foram alguns dos motivos que levaram os governadores a buscar renegociação com a União.

Esse movimento foi encabeçado pelo governador eleito de Minas Gerais, Aécio Neves, já durante a campanha eleitoral, e tinha como principal proposta a redução do percentual das parcelas da dívida de 13% sobre a receita corrente líquida (RCL) para algo próximo de 8%. Houve também alguns pedidos de flexibilização dos contratos.

Nem todos os novos governadores, porém, endossaram a proposta. Responsável por uma dívida superior a R\$ 70 bilhões, a maior de todos os estados, o governador reeleito de São Paulo, Geraldo Alckmin, propôs uma trégua ao governo Lula de pelo menos seis meses e reprovou qualquer articulação por parte dos governadores que pudesse criar situações de dificuldade financeira para a União.

A resposta, por parte do governo federal, aos pedidos de renegociação das dívidas dos estados veio logo em seguida no começo do mês de novembro e foi também o momento em que o movimento dos governadores perdeu o seu ímpeto. Isso ocorreu logo após a declaração do presidente do PT, José Dirceu, vinculando a renegociação das dívidas ao apoio dos governadores às reformas tributária e previdenciária.

Desta forma, percebe-se a manutenção de uma posição de responsabilidade fiscal por parte do governo Lula, assumida durante a campanha. Essa posição torna-se mais evidente com a aplicação de sanções aos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais que deixaram de cumprir obrigações financeiras tendo seus repasses bloqueados.

Minas Gerais, sem condições de cumprir o pagamento do 13º salário, deixa de pagar a parcela da dívida com a União de novembro. O governo federal, imediatamente, bloqueia verba de R\$ 15 milhões destinada ao estado. Esse acontecimento se repete no ano de 2003 com a multa de R\$ 36 milhões – paga em 6 parcelas – ao governo de Minas por não cumprir as metas de ajuste fiscal de 2001. Mesmo com as contestações do governador do estado, o governo federal se manteve firme e exigiu o pagamento de todas as parcelas da multa.

Em dezembro de 2002, a governadora do Rio de Janeiro, Benedita da Silva, deixa de honrar duas das parcelas da dívida do estado com a União. Em janeiro, o governo federal bloqueia R\$ 86 milhões das transferências do ICMS do estado. Em seguida, o STF concede liminar em favor da liberação da verba, alegando necessidade da sociedade (“*perriculum in mora*”). Embora houvesse um desgaste político muito grande, o governo federal manteve-se firme no sentido de preservar a Lei de Responsabilidade Fiscal e também para que outros estados não seguissem o mesmo caminho e conseguiu fazer com que a justiça voltasse atrás.

Após a manifestação do governo federal de atrelar a renegociação das dívidas estaduais ao apoio às reformas tributária e previdenciária, muitos governadores estaduais se dispuseram a colaborar com o governo, até mesmo contribuindo para o programa de combate à fome. Porém os estados que se encontravam em uma situação financeira mais grave, continuaram a se manifestar, pedindo pressa nas reformas, e buscando novas formas de ajuda financeira por parte da União. Os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo tentavam negociar antecipação dos royalties do petróleo enquanto Minas e Rio Grande do Sul pedem repasse relativo a investimentos em obras federais. O governo combate essa pressão de duas formas: liberando verbas para alguns dos estados, como o adiantamento de royalties para o Espírito Santo e também através da “Carta de Brasília”

– que será discutida posteriormente - resultado de um debate com a participação de todos os governadores e o presidente para propostas para as reformas.

O processo de construção das propostas de reforma (Janeiro – Maio 2003)

Mesmo antes de sua posse, o presidente eleito Lula já inicia articulação em busca de apoio dos governadores para a aprovação das reformas. Foram realizadas várias viagens pelo país e reuniões com vários governadores em busca da construção de uma base de apoio. O primeiro mês da nova gestão é marcado basicamente por negociações entre o presidente e os governadores em troca de apoio das bancadas estaduais no Congresso para a aprovação das reformas. É importante ressaltar que o governo federal possuía “moedas de troca” diferentes, dependendo do estado que estava negociando. Estados que possuíam uma certa estabilidade financeira, como é o caso de São Paulo, negociavam em troca de uma proposta que privilegiasse o seu próprio estado. Outros, estados porém, como Rio Grande do Sul e Espírito Santo, encontravam-se em situação financeira crítica e negociavam o apoio às reformas em troca de recursos para solucionar problemas imediatos (folha de pagamentos atrasada).

A seguir, percebe-se uma reorganização cooperativa entre os estados tanto partidária quanto regional no sentido de discutir as propostas de reforma.

Forma-se o “grupo dos 8” que são os oito governadores do PSDB, liderados por Alckmin e Aécio, e que se reúnem para discussão em torno das propostas. Ao que parece, é a oportunidade de criar uma certa oposição ao governo federal, pois, embora apoiassem as reformas, não aceitariam qualquer tipo de nova despesa sem uma compensação por parte da União.

Da mesma forma, formam-se grupos regionais que lutam por mais recursos para os seus estados e apresentam propostas que sempre levam em conta os interesses da região. Assim, os governadores do Centro-Oeste se reúnem e divulgam a “Carta de Cuiabá”; documento que, entre outras coisas, pede a criação de um fundo de desenvolvimento nacional sendo que 30% dos recursos vem de impostos federais que não os repartidos com o fundo de participação dos estados (FPE). Os governadores do Nordeste, no dia

19 de fevereiro, apresentam a “Carta de Maceió” na qual requerem um tratamento diferenciado para a região. Defendem uma reforma tributária ampla, incluindo tributos federais, estaduais e municipais e a ampliação dos fundos regionais. O governo federal cede às pressões desses grupos regionais criando o Fundo de Desenvolvimento Regional para o Nordeste com cerca de R\$ 2,5 bilhões anuais.

Nos dias 21 e 22 de fevereiro, o governo federal representado pelo presidente da república e pelos ministros da previdência e da fazenda reuniu-se, pela primeira vez, para discutir com os 27 governadores estaduais as propostas das reformas. O governo federal busca apoio de todos os governadores e pressiona a mobilização das bancadas estaduais no Congresso. Diferentemente do governo FHC que entregou as propostas prontas no Congresso, o governo Lula busca opiniões dos diferentes setores da sociedade e principalmente dos governadores estaduais.

O resultado da reunião do presidente Lula com os 27 governadores é a “Carta de Brasília”, um documento que representa os acordos firmados entre o presidente e os governadores a respeito das reformas previdenciária e tributária. Durante o acordo, Lula tentou buscar o consenso de todos em relação a algumas propostas das reformas. Casos particulares que surgiram foram imediatamente interrompidos pelo presidente. Em relação à reforma da previdência, houve o apoio de todos à aprovação do projeto de lei complementar número 9, que institui um teto de benefício para o funcionalismo público e cria a previdência complementar para a categoria. Já em relação à reforma tributária, há o consenso da unificação da legislação do ICMS, porém da definição da cobrança do imposto no destino (consumo) ou origem (produção) ainda não está resolvida. Ficou acordado também que em um prazo de 30 dias, os estados deveriam enviar para o governo federal, estudos do impacto das novas medidas acordadas sobre a reforma da previdência nas finanças estaduais.

Quanto a reforma previdenciária, tendo como base os acordos firmados na “Carta de Brasília”, percebe-se que há um consenso entre União e estados em relação ao projeto proposto. Ambos os entes federais encontram-se com os mesmos problemas em relação à previdência. Porém, algumas medidas impopulares tomadas no sentido de incluir a taxaço dos inativos e o estabelecimento de um teto na remuneração do funcionalismo

público gera grandes contradições. Com isso o governo central sofre um desgaste político por conta da oposição que se manifesta fortemente (políticos, juízes, promotores). Uma das alternativas, novamente, é convocar os governadores para distribuir o ônus dessas medidas não populares.

Já a discussão da reforma tributária gera uma polarização de interesses dos estados ricos e dos estados pobres quanto ao princípio da tributação do ICMS. A idéia de cobrar o ICMS no destino privilegiaria os estados mais pobres e permitiria combater a guerra fiscal. Porém, os estados ricos, também chamados de “exportadores líquidos” estariam abrindo mão de grande parte de suas receitas ao estabelecer a tributação do ICMS no destino. Ao ver que essa discussão se estenderia por muito tempo, o governo federal optou por retirar do texto da reforma a proposta do local de tributação do ICMS.

Os governadores enxergam, nesse momento em que o governo central sofre ataques de diversas classes da sociedade e precisa do apoio dos governadores, uma oportunidade para propor uma reforma mais ampla e a redistribuição do bolo tributário. Isso, em outras palavras, quer dizer que os governadores passam a cobrar da União, participação nas contribuições federais como a CPMF e a Cide. O governo diz disposto a discutir as exigências dos estados.

No começo do mês de maio, os governadores apresentaram-se na cerimônia de entrega das reformas ao Congresso. Num ato político, todos os governadores dessem a rampa do planalto ao lado do presidente. Os governadores do PSDB tentam fugir do foco das câmeras, reafirmando a sua posição de oposição. O presidente Lula, ao entregar os projetos de reforma da previdência e tributária aos parlamentares, pede pressa e comprometimento com o país. Inicia-se assim uma nova fase, agora no Congresso, em busca da aprovação das duas principais reformas econômicas atualmente no país.

A tramitação da reforma da previdência na Câmara (Maio – Agosto 2003)

O início da tramitação da reforma da previdência na Câmara é marcado por uma grande discussão sobre a taxa dos servidores públicos inativos. O governo federal teme que os governadores não pressionem suas bancadas estaduais para aprovar essa medida e

fique sozinho com o ônus de brigar por uma questão altamente impopular e que, além disso, pode ser julgada inconstitucional. Assim, sinaliza que esse pode ser um ponto negociável e, caso não haja cooperação dos governadores, não restam alternativas além de retirar essa medida da proposta ou passar para os estados a decisão de instituir ou não a cobrança. Essa é uma discussão singular dentro do processo de negociação entre governo federal e estados no que tange as reformas. Isso porque os papéis se invertem. Os governadores passam a manifestar-se pedindo ao governo federal uma postura firme na defesa dos dispositivos incluídos na proposta da reforma previdenciária como decidido anteriormente. Nesse momento, o interesse de que uma medida específica seja aprovada é dos governadores, diferentemente do caso da reforma tributária na qual a União precisa da prorrogação da CPMF e da DRU.

O governo teve a sua primeira experiência no Congresso com a aprovação da proposta na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça). Embora tenha sido uma aprovação com “folga” – foram 44 votos a favor e 13 contra - o processo de negociação em busca de apoio mostrou que o sucesso da reforma da previdência não será tão fácil e dependerá do apoio de parlamentares da oposição.

Outra questão que foi alvo de discussões e mudanças no período de tramitação da reforma na Câmara foi a determinação do subteto do funcionalismo público nos estados. O texto original, entregue aos parlamentares no início de maio, buscava acabar com os supersalários que superam os ganhos do Supremo Tribunal Federal (STF), próximos de R\$ 20 mil. Assim, o subteto dos servidores teria como parâmetro o salário do chefe do executivo (governador). O poder judiciário manifestou-se fortemente contra essa medida por meio de lobby dos magistrados. O relator na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) alegou que esse critério era inconstitucional porque feria a autonomia entre os poderes. Desta forma o texto original foi modificado com a proposta de três subtetos diferenciados nos estados, sendo um para cada poder. No caso do Judiciário, o subteto seria o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 75% dos salários em espécie dos ministros do Supremo, ou seja, de R\$ 12.879,00. No Executivo estadual o subteto seria o salário do governador, e no Legislativo o salário do deputado estadual.

A principal reivindicação dos magistrados era a de um regime próprio. Alegavam ser uma categoria distinta do funcionalismo público assim como os militares, e, por isso, queriam um tratamento diferenciado.

Para minimizar as resistências do Poder Judiciário à reforma da previdência o governo resolveu acrescentar uma nova alteração no critério do subteto nos estados para pagamento de aposentadorias e salários dos magistrados. Com a alteração, o valor do salário máximo da categoria seria elevado. A proposta é fixar o subteto do Judiciário nos estados em 90,25% do valor do subsídio de um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Caso essa mudança fosse aprovada na comissão e pelo plenário da Câmara, o subteto da magistratura nos estados seria de R\$ 15.497,73.

O Judiciário, ainda não satisfeito com as alterações propostas e interessado em manter os privilégios da categoria, conseguiu modificar o texto original da reforma e garantir a integralidade da aposentadoria dos atuais servidores públicos. Com a manutenção da integralidade (aposentadoria equivalente ao último salário da ativa), a expectativa da base governista é que a reforma fosse mais facilmente aprovada. Apesar de o governo insistir que não houve recuo, a manutenção das aposentadorias integrais mexe nos pilares da reforma. A lógica da reforma original era assegurar o pagamento das aposentadorias até R\$ 2,4 mil, obrigando o servidor a recorrer aos fundos de previdência complementar para aumentar o valor do benefício.

Outro participante desse processo que fez grande pressão contra a emenda constitucional foram os servidores públicos. Reunidos em seus sindicatos e confederações os servidores públicos realizaram várias manifestações ao longo dos meses de junho e julho. Em junho, realizaram uma passeata de 30 mil pessoas em Brasília contra a reforma da previdência. No fim do mês, articularam uma greve nacional. Em ambas as manifestações a adesão dos servidores foi parcial. Em alguns estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina a participação dos servidores foi mais intensa. A CUT (Central Única do Trabalhador), que também os representa, foi mais amena nas críticas ao governo e à reforma e sempre buscava uma forma de negociação. O governo federal, diferentemente do caso do Poder Judiciário, não cedeu a essa pressão. As reivindicações dos servidores eram de retirar a proposta de

emenda do Congresso. O governo afirmou que a retirada era impossível porém não descartou mudanças no texto original.

Já na segunda quinzena de julho o relator da reforma da Previdência na comissão especial da Câmara, o deputado José Pimentel (PT-CE) apresentou o seu parecer. O resultado final é fruto de concessões feitas aos governadores, ao Judiciário e a líderes da base aliada. Entretanto, o resultado não foi considerado satisfatório para nenhuma das partes. A principal mudança em relação à proposta original elaborada pelo Poder Executivo foi a manutenção da aposentadoria integral com paridade para os atuais servidores públicos. Para os futuros servidores públicos não houve nenhuma alteração. Para os líderes da base, o projeto inicial foi completamente desfeito e perdeu-se o compromisso de votar na proposta da forma como foi apresentada. Assim, ficou claro que ainda há espaço para mais discussões e possíveis alterações no relatório apresentado por Pimentel.

Os juízes voltaram atrás depois de obterem sinalizações dos líderes do Congresso de que pelo menos três pontos da reforma da Previdência poderão ser renegociados. São: a possibilidade de um aumento no valor do subteto salarial dos juízes estaduais, de criação de um fundo de pensão próprio para os futuros juízes e de regras claras que garantam a integralidade e a paridade de vencimentos entre os juízes ativos e inativos.

No fim do mês de julho os juízes anunciaram a paralisação de uma semana em protesto contra a reforma da previdência. Essa notícia teve uma repercussão muito grande no governo. O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Maurício Corrêa, foi contra o movimento, afirmando que a magistratura não pode parar por ser uma “carreira de Estado”. Uma semana depois, os juízes decidem voltar atrás depois de obterem sinalizações dos líderes do Congresso de que pelo menos três pontos da reforma da Previdência poderiam ser renegociados. São: a possibilidade de um aumento no valor do subteto salarial dos juízes estaduais, de criação de um fundo de pensão próprio para os futuros juízes e de regras claras que garantam a integralidade e a paridade de vencimentos entre os juízes ativos e inativos.

No dia 15 de agosto a proposta de reforma da previdência passa pelo seu mais duro teste e é aprovada em primeiro turno pela Câmara dos Deputados, precisando de votos da oposição.. O texto aprovado encontrava-se com algumas modificações em relação ao anterior apresentado por Pimentel na comissão especial da Câmara. Primeiro, o Judiciário conseguiu elevar o subteto salarial dos juízes estaduais de 75% para 90,25% do salário de um ministro do STF. O governo também recuou em relação às pensões: o pagamento do benefício será integral até R\$ 2,4 mil, e, acima desse valor, a redução poderá ser de no máximo 30%. O último acordo garantia a integralidade até R\$ 2,4 mil e corte de 50% acima desse limite. A outra concessão do governo foi a fixação em R\$ 1,44 mil do teto de isenção da taxa de inativos para servidores da União e modificava mais uma vez as regras para aposentadoria integral. Nos estados e municípios, os servidores inativos que recebem até R\$ 1,2 mil estariam isentos da contribuição.

Por fim, depois de duras resistências dos parlamentares da oposição e horas de negociação, a proposta de emenda constitucional 40, que cria novas regras para o sistema previdenciário de servidores públicos, chega ao Senado Federal, após ter sido aprovada em segundo turno na noite do dia 28 de agosto na Câmara dos Deputados, por 357 votos a favor, 123 contra, e seis abstenções. Mais uma vez, 60 votos da oposição (do PFL e do PSDB) garantiram a aprovação da reforma, já que são necessários pelo menos 308 votos para aprovar uma proposta de emenda constitucional.

A tramitação da reforma tributária na Câmara (Maio – Setembro 2003)

A proposta de reforma tributária foi elaborada em conjunto entre o presidente da república e os governadores, estratégia também adotada por Lula na reforma da previdência. O deputado federal incumbido do relatório foi Virgílio Guimarães (PT-MG)

Por muitas vezes durante o processo de cinco meses (maio a setembro) houve cooperação entre os atores políticos. Houve também muita participação da sociedade, principalmente empresários.

Os governadores manifestaram-se contra as modificações que haviam sido colocadas em surpresa pelo governo federal. A que gerou maior desconforto foi a desoneração das exportações, sem um fundo de compensação para os estados. Segue-se a partir deste momento muitas negociações que iriam resultar, em setembro, em uma reforma bem diferente.

Em Maio, Lula se reúne com 6 governadores da região norte para discutir a criação de um fundo de desenvolvimento para a região.

Lula não aceita a criação de um fundo de compensação para as perdas de receita com a lei Kandir. Os estados recebem cerca de R\$ 4 bilhões por ano, o que segundo eles não cobriria nem 40% das perdas. Os governadores pedem a criação de um fundo com os recursos do IPI, mas o governo federal não aceita a proposta.

Um dia após a reunião com os governadores da região norte, Lula libera imediatamente R\$ 227 milhões para o Banco da Amazônia financiar projetos na região. Isso acaba por servir para acalmar os governadores, que apesar de terem participado da confecção de reforma tributária, não estavam satisfeitos com o andamento do processo.

Durante todo o mês de maio, o governo teve que ceder para fazer com que os governadores pressionassem suas bancadas para votar a reforma.

Em junho, os governadores tentam “pegar carona” na discussão da reforma tributária para obter uma desvinculação de receita orçamentária (DRU) de 20% de suas receitas, o que já ocorre com a União. Assim, o governo federal dá o sinal verde para que os estados também tenham essa desvinculação de parte de suas receitas. Em troca, espera receber apoio das bancadas para aumentar a margem da sua desvinculação de 20% para 25%

A oposição começa a preparar-se para apresentar emendas ao projeto de reforma tributária que trazem ônus para a União. A principal delas é o ressarcimento das perdas com a Lei Kandir para os estados exportadores.

Os governadores se reuniram e publicaram a Carta de Campina Grande, onde afirma total apoio à reforma e em troca pedem o ressarcimento das perdas com a Lei Kandir para os estados exportadores e propõe a repartição da CPMF entre estados e municípios

Em meados de julho, o presidente se reúne com os cinco governadores que representam as regiões e negocia a desvinculação das receitas dos estados, o que permitiria que eles gastassem livremente 20% de suas receitas vinculadas à gastos com saúde e educação. Há ainda a discussão de outros três pontos ainda em pauta: a regulamentação do fundo de compensação aos estados exportadores à desoneração das exportações e a participação dos Estados em contribuições arrecadadas pela União, como a Cide e a CPMF.

Os governadores obtiveram uma vitória ainda que aparente nos pontos da desvinculação das receitas e na repartição da cide. O ministro da fazenda, Palocci descartou a divisão da cide e recuou na negociação da desvinculação de 20% das receitas, em razão de pressão feita por políticos ligados à área social.

Em reunião do Confaz, realizada em São João del Rey (MG), os secretários estaduais de fazenda afirmaram não abrir mão da desvinculação de 20% das receitas.

O governo federal acaba fazendo algumas concessões na reforma tributária, para que a previdenciária fosse aprovada. Isso demonstra que a reforma previdenciária teve um caminho mais suave na câmara dos deputados do que a tributária.

Já no final do mês de julho, o governo federal claramente recuou em sua posição de não mexer na repartição do bolo tributário. Via líder do Senado , o governo federal se mostrou mais disposto a repartir parte da cide com os estados e municípios. Foi também proposta a criação de dois fundos, um de compensação aos estados exportadores e um de desenvolvimento regional. Em contrapartida, o governo federal queria acabar com a repartição do ITR e não queria ceder na repartição da CPMF.

Em agosto ressurgiu a discussão da queda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O governo novamente explica que tal queda deveu-se ao fato de que o ano passado, houve um excesso de arrecadação, oriundo de pagamento pelos fundos de

pensão de imposto de renda atrasado, somando no total R\$ 7 bilhões. O governo federal afirma que os municípios deveriam ter se provisionado para isto, uma vez essa queda do FPM era altamente previsível.

Decidiu-se finalmente pela criação de um fundo de compensação para as perdas dos Estados com a Lei Kandir, que desonera o ICMS das exportações sobre produtos primários e semi-elaborados. Este processo ficou conhecido como isonomia tributária entre bens produzidos no Brasil e no exterior.

O governo federal fechou as portas para a repartição da CPMF. Acertou a alteração do nome para CMF e redução de seu valor de 0,38% para 0,08%. Por outro lado, o governo decidiu repartir a cide com os estados, dando-lhes 25% do total vinculado. (20% da cide é desvinculada).

A data para aprovação final das reformas foi definida para 30 de setembro de 2003, data foi escolhida por diversos motivos. O principal deles é a noventena, que obriga que um imposto seja aprovado 90 dias antes de começar a vigorar. Mesmo o STF tendo decidido em 03/10/02 que a noventena não era mais necessária, o governo federal não quis arriscar a perda de receita em 2004.

No dia 21 de agosto, a reforma tributária entra na comissão especial. Para garantir sua aprovação, houve substituição de deputados na bancada da situação. O líder do PTB, Roberto Jefferson (RJ) substituiu dois deputados de seu partido na comissão especial que votariam contra o relatório. Foram substituídos José Militão (MG) e Armando Monteiro Netto (PE). Outros líderes de situação garantiram a José Dirceu que fariam as substituições necessárias para aprovar o relatório.

Chega-se ao consenso de que a reforma tributária seria aprovada em dois momentos distintos. Até 30 de setembro seriam aprovados a DRU e a instituição da CMF.

A reforma tributária foi aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados em 4 de Setembro de 2003. Ficou definida a prorrogação da CPMF e da DRU até 2007. Assim, a CPMF deixa de ser permanente, como era proposta inicial do governo federal. Outros pontos aprovados foram a desoneração do IPI na aquisição de bens de capital e o

aumentado do prazo para a vigência dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus de 2013 para 2023.

Vários prefeitos vão a Brasília no dia onze de setembro para pleitear um aumento do FPM, através da inclusão de 14,5% da CPMF, Cofins, CSLL e Cide. Em troca oferecem uma redução de 22,5% para 14,5% do IPI. O PSDB assume tais propostas e promete defendê-las no Senado. Os parlamentares do partido foram ameaçados de retaliações eleitorais, caso isso não fosse feito. Lula admite negociar no Senado.

Estudos já contabilizam um prejuízo no orçamento federal de 2004, fruto das negociações com governadores estaduais para a aprovação das reformas. O ministro do planejamento, Guido Mantega, estima em R\$ 6 a 8 bilhões o rombo no orçamento devido às concessões aos partidos de oposição para que apoiassem as reformas na Câmara. A proposta de Mantega é aumento da cide, que compensaria os aumentos dos gastos. Propõe-se também a redução do superávit acordado com o FMI.

Um dos motivos para essa restrição no orçamento federal de 2003 foi a criação do fundo de compensação dos estados pela perda de receita com a lei Kandir. Também a criação de fundo de desenvolvimento regional e a repartição da cide. A proposta orçamentária inicial havia sido confeccionada tendo em vista os acordos firmados no projeto de reforma tributária que foi enviada ao Congresso em maio.

A reforma tributária atual, que tramita no Congresso, obriga os estados a conceder incentivos fiscais de ICMS até 30 de setembro. Isso faz com que alguns governadores, como Alckmin tenham receio quanto a uma guerra fiscal neste período.

A análise do período de maio a setembro de 2003 que compreende a tramitação da reforma tributária até a sua aprovação na Câmara dos Deputados permitiu levantar alguns pontos de discussão. Pode-se observar que o governo federal foi obrigado a fazer diversas concessões para conseguir aprovar as duas reformas. A reforma tributária chegou ao Congresso com um consenso menor, e por isso foi bastante negociada. Pode-se também perceber que em alguns pontos a União não cedeu de forma alguma, como a desvinculação das receitas dos estados e a repartição da CPMF. No entanto, a cide foi

repartida com os estados e foi criado o fundo de compensação para os estados exportadores e um fundo de desenvolvimento regional.

Observa-se claramente que a proposta inicial sofreu bastantes alterações. Pudemos observar também negociações muitas vezes um pouco mais ríspidas entre os entes subnacionais e a União. Mas ainda assim, houve um processo de cooperação bastante intenso. (Talvez em considerações finais)

Considerações Finais

Em relação a esses dois últimos períodos destacados – tramitação das reformas da previdência e tributária na Câmara dos Deputados – pode-se afirmar que esse ciclo de negociações marcado por avanços e retrocessos é repetido no Senado em busca dos mesmos objetivos. A cobertura da tramitação das reformas no Senado foge ao escopo desse trabalho mas é proposta de uma pesquisa posterior. Até a última data, o texto básico da reforma da previdência já havia sido aprovado no Senado em primeiro turno (dia 25 de novembro) e o da reforma tributária ainda estava em tramitação.

De maneira geral, pode-se afirmar que a gestão do governo Lula é marcada por um novo pacto nas relações políticas e financeiras entre União e governos subnacionais. O presidente Lula introduz uma nova estratégia de negociação para lidar com a atual configuração do Congresso, que não o apóia em sua maioria. A tarefa de levar adiante as propostas de reforma estaria, assim, dividida com os governadores. Lula, de certa maneira, conseguiu mobilizar os recursos políticos do país para movimentar os pontos principais de sua agenda.

A decisão em recorrer ao apoio dos governadores, prefeitos e da sociedade civil - caso do Conselho de Desenvolvimento - tem uma relação direta com a base política de Lula, inferior a de seu antecessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso. A coalizão governista, hoje, não detém os 308 votos necessários para a aprovação das duas propostas no Congresso. São apenas 252 deputados federais da base aliada e, portanto, o governo federal conta com a pressão dos governadores para que a aprovação das reformas ocorra.

A favor da União, entretanto, está o fato de que as duas propostas afetam diretamente o bolso arruinado dos estados. Não há dúvidas de que vários deputados votam em consonância com os desejos dos governadores dos partidos de suas bancadas tendo em vista seus interesses nas eleições municipais de 2004. Diferentemente da gestão FHC, a maior parte dos governadores não é da base do governo, o que pode facilitar o agregamento de novos votos.

Apesar da importância simbólica dos governadores juntos, apoiando as reformas, as decisões no Congresso são sempre tomadas com base nas diretrizes dos partidos políticos. Essa afirmação é comprovada pelas grandes dificuldades enfrentadas pelo governo federal no processo de aprovação das reformas na Câmara. Surgiram, por diversas vezes, resistências tanto dos partidos de oposição (PFL, PSDB) quanto da própria base governista (PT, PDT, PCdoB). Também não se pode deixar de mencionar a forte atuação de outras categorias da sociedade como o Poder Judiciário, as representações dos servidores públicos e o empresariado. Todos esses participantes intervieram no processo de negociação das reformas e o resultado final foi um texto bastante modificado em relação ao original entregue ao Congresso pelo Executivo no início do mês de maio. Sem dúvidas o governo federal teve que fazer concessões a governadores, Poder Judiciário e líderes das bases aliadas e da oposição. Porém, o presidente Lula não deixou de demonstrar a sua habilidade de articulação com todas as partes e a busca por participação e comprometimento, principalmente, dos governadores. Pode-se afirmar que, neste processo que vêm desde a construção dos projetos de reformas até o momento atual de tramitação das propostas no Senado, o governo federal sempre se cuidou para não “dar um passo à frente sozinho.” Essa tem sido uma grande característica do governo Lula.

Referências

ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, DCP /USP /Hucitec. 1998

ABRUCIO, Fernando & COSTA, Valeriano. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*, São Paulo, Séria Pesquisa, n. 12, Fundação Konrad Adenauer-Stiftung. 1998

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências*. São Paulo, BIB, n. 51. 2001

LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz (2002). *Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise Preliminar das Reformas Fiscais no Brasil*. Trabalho apresentado no grupo de Políticas Públicas da Anpocs, Caxambu/MG, outubro de 2002.

MORAES, T. C. - Um Estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: Problemas e Resistências Políticas. Relatório do Programa Iniciação Científica – CNPq / NPP/EAESP-FGV, Ago 2002

SOLA, Louders & Kugelmas, Eduardo. *Recentralização / Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90*. Tempo Social; Revista de Sociologia. USP, São Paulo, p. 63-81, fev 2000.