

Marcos José Mendes¹
(Cadeira de Pesquisa Octávio Gouvêa de Bulhões)

versão preliminar em 25/3/99

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: análise e alternativas

O Ministério do Planejamento elaborou e divulgou, para consulta pública, o Anteprojeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo da legislação proposta é “produzir drástica e veloz redução do déficit público e estabelecer equilíbrio definitivo das contas públicas do País”, segundo afirma o documento de divulgação que acompanha o texto do Anteprojeto.

A idéia que estimulou a elaboração desta Lei é a de que, uma vez renegociada a dívida dos estados e das grandes prefeituras, torna-se necessário criar um novo padrão de comportamento fiscal desses governos (e da União) de modo a evitar novos desarranjos financeiros e novas operações de socorro patrocinadas pela União.

A redação do Anteprojeto inspira-se, segundo divulgou o Ministério do Planejamento, no *Fiscal Responsibility Act*, editado em junho de 1994 pelo governo da Nova Zelândia, país que realizou um bem sucedido esforço de ajuste fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem sendo saudada por muitos analistas econômicos e por membros do governo como sendo uma ferramenta capaz de acabar, definitivamente, com o crônico desequilíbrio fiscal do país, em especial dos estados e municípios.

As principais metas da Lei estão listadas no seu art. 4, dentre as quais destacam-se:

- a) prevenir déficits imoderados e reiterados;
- b) limitar a dívida pública a níveis prudentes;
- c) preservar o patrimônio público líquido;
- d) limitar o gasto público continuado (despesas de pessoal, principalmente previdenciária, e decorrente de manutenção de investimentos);
- e) administração prudente dos riscos fiscais (inclusive reconhecimento de obrigações imprevistas)
- f) amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas.

¹ Economista, Consultor de Economia do Senado Federal, licenciado.

Trata-se, em suma, de criar um novo regime fiscal, baseado no equilíbrio intertemporal das contas públicas, na eficiência e na transparência dos gastos.

O presente trabalho analisa o texto da Lei, chegando a uma conclusão negativa: a Lei não seria um instrumento eficaz.

Faz-se, em primeiro lugar, um resumo das principais características da Lei, com as respectivas críticas. Em seguida propõe-se um curso de ação alternativo, considerado mais eficaz, baseado na alteração dos poderes de pressão e veto dos atores envolvidos na geração de déficit e dívida pública, bem como no aumento da eficácia das instituições responsáveis pela estabilidade fiscal. Dedicar-se especial atenção à possibilidade de um enfoque cooperativo na relação entre os três níveis de governo.

I) A OPÇÃO PELA REPRESSÃO

A lei tem uma orientação repressiva. Ou seja, procura instituir um regime fiscal estável através da imposição de restrições à ação do administrador público. Isto é feito em três fases:

- 1) impõe limites quantitativos ao aumento da despesa, à geração de déficit e ao aumento da dívida.
- 2) estabelece os mecanismos de ajustamento que deverão ser usados caso aqueles limites não estejam sendo respeitados.
- 3) define as punições para os casos em que os ajustamentos necessários não forem efetuados.

Listam-se, a seguir, exemplos para cada uma dessas três fases

1) Imposição de limites ao déficit, à dívida e ao aumento da despesa

- a) proibição de realização de operação de crédito em montante superior às despesas de capital (art. 9; restrição já existente na Constituição Federal);
- b) proibição de utilização de empresas estatais e da administração indireta como forma de captação de empréstimos, bem como de outros endividamentos indiretos (crédito com fornecedores, empreiteiros, etc.) (art. 10, I; restrição já existente na Res. 78/98 do Senado Federal);
- c) fixação de um limite prudencial e de um limite máximo para a dívida e as despesas de pessoal. Atingindo-se o limite prudencial, o administrador público teria que tomar medidas de ajuste, do contrário seria punido. Ultrapassar o limite máximo significaria punição imediata (os valores dos limites não são fixados, deixando-se para uma lei ordinária esta tarefa) (art. 15, art 22);

d) fixação de um limite específico para as despesas com pessoal inativo (também neste caso não se define o valor do limite, ficando a tarefa a cargo de lei relativa a regimes de previdência (art. 22, parágrafo 7);

e) restrições aos poderes administrativos do governante em fim de mandato, para evitar a prática de “estourar o cofre” antes de passá-lo ao sucessor: proibição da contratação de despesa que fique para ser paga pelo sucessor, a menos que se deixe uma sobra de caixa em valor equivalente (art. 25, parágrafo 3), obrigatoriedade de quitação dos empréstimos de antecipação de receita (empréstimos de curto prazo) cinco meses antes do final do mandato (art 26, parágrafo 4);

2) Medidas de ajuste

Caso as restrições acima descritas sejam desrespeitadas, ficam a União, os estados ou os municípios obrigados a tomar medidas de ajustes tais como:

a) no caso de não cumprimento dos limites de despesa com pessoal, proibição à concessão de aumentos salariais e criação de cargos (art. 42), obrigatoriedade de redução de cargos em comissão, exoneração de servidores não estáveis, etc. (art 43, parágrafo 1);

b) corte linear de despesas caso os resultados fiscais estejam se distanciando das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual (art. 51);

c) proibição de contratação de novas operações de crédito quando o endividamento exceder os limites (art. 36);

3) Punições

Além dos ajustes acima listados, estão previstas punições à administração fiscal considerada imprudente e ao não cumprimento de metas quantitativas. Alguns exemplos:

a) cancelamento ou amortização antecipada de operação de crédito irregularmente contratada (art. 34)

b) centralização das contas do infrator no Banco Central, ficando o uso dos recursos restritos a despesas essenciais e ao pagamento de débitos (art. 36)

c) não recebimento de repasses e transferências voluntárias da União (no caso de estados e municípios) e dos estados (no caso dos municípios) enquanto a dívida estiver acima do limite máximo (art. 37, I e II (b))

d) proibição de contratação de novas operações de crédito (art. 37, II, b)

e) redução do limite máximo de endividamento ou dilação do prazo mínimo para contratar novas operações de crédito (art. 34, parágrafo 3, I e art. 49)

II) OS PROBLEMAS DO ENFOQUE REPRESSIVO

Embora seja anunciada como uma reforma estrutural no regime fiscal brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao optar pelo enfoque repressivo, apenas reedita os fracassados métodos de controle utilizados nos últimos anos.

Desde o início dos anos oitenta foram criadas diversas leis e regulamentos impondo limites ao endividamento público, à geração de déficit fiscal, à concessão de empréstimos bancários ao setor público (diga-se de passagem, muitos dos limites e condições estabelecidos na lei já estão presentes na Constituição Federal ou na Resolução 78/98 do Senado, que regula o endividamento de estados e municípios).

Essa legislação não tem sido capaz de evitar sucessivos déficits e crises fiscais. Como mostra Dall'aqua (1997), por exemplo, boa parte da deterioração da situação patrimonial do Banco do Estado de São Paulo – Banespa, se deu através de operações que, embora proibidas, foram autorizadas, em caráter excepcional, pelo Conselho Monetário Nacional, em função de pressão política.

Outro problema inerente ao enfoque repressivo é que ele estimula os administradores públicos a tentar contornar a legislação, encontrando brechas para desrespeitar os limites. Uma estratégia muito comum é o uso da chamada “contabilidade criativa”: se há um limite quantitativo para a dívida, criam-se dívidas indiretas que escapem ao limite; se há limites à despesa de pessoal, contrata-se pessoal através de firma terceirizada, contabilizando-se a despesa como pagamento a fornecedores; etc.

Esse comportamento tende a gerar um “jogo de gato e rato”. A cada “inovação” dos entes controlados, surge uma reação dos entes controladores, tentando “fechar a brecha”. Esse movimento gera leis extensas, detalhadas e complexas. É exatamente este o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que nos seus longos 111 artigos muitas vezes desce a pequenos detalhes tentando (nem sempre com sucesso) fechar brechas que poderiam ser usadas para desrespeitar os limites.

III) UM NOVO PADRÃO CONTÁBIL

Uma condição necessária ao estabelecimento de um novo regime fiscal no Brasil é a reformulação e atualização dos padrões de contabilidade pública. Esta matéria é regida pela Lei 4.320, de 1964, que está desatualizada. Tal lei não define, por exemplo, a elaboração de demonstrativos dos resultados fiscais nominal, operacional e primário dos três níveis de governo; um indicador básico para formulação de política fiscal.

Um código contábil, que valorizasse práticas conservadoras de escrita, evitando, por exemplo, o acúmulo de dívidas não contabilizadas, e dando grande transparência às contas; daria inegável contribuição à criação de um regime fiscal estável.

Embora reconheça esses fatos, a Lei de Responsabilidade Fiscal não dá tratamento adequado à questão. Ela faz algumas incursões na área da contabilidade pública. Mas são intervenções pontuais, que não chegam a definir um conjunto completo e claro de regras contábeis. Seu objetivo é fechar brechas à possibilidade de contabilidade criativa gerada, como afirmado acima, pelo enfoque repressivo adotado pela Lei.

Nesse sentido, a Lei estabelece, por exemplo, regras para a contabilização dos chamados “*restos a pagar*” (art. 25). Trata-se da rubrica utilizada para passar gastos do orçamento de um ano para o outro ano. É um dos instrumentos preferidos daqueles que querem burlar os limites orçamentários de despesas: jogar a contabilização do gasto para o ano seguinte (principalmente quando se trata do último ano de mandato).

A Lei também faz indicações de como contabilizar dívida, como classificar gastos, como apurar o patrimônio líquido do governo (todas no art. 61), como remanejar verbas de uma rubrica orçamentária para outra (art. 9, II, b), como utilizar eventual superávit financeiro (art. 9, II, d). São, contudo, normas genéricas, que não constituem um novo código contábil. O objetivo desses dispositivos é, tão somente, fechar brechas a manobras contábeis atualmente conhecidas.

Ainda que se argumente que um código contábil completo poderá ser estabelecido por uma nova lei, adicional à Lei de Responsabilidade, esta não seria a solução mais adequada. Normas contábeis não devem ser estáticas. Novas situações exigem novas normas. Logo, é preciso gerar regras contábeis que não fiquem engessadas pela lei. Um código contábil deve estar aberto a permanente inovação.

No caso do sistema financeiro, por exemplo, o Banco Central mantém o chamado COSIF, que é um plano de contas, em permanente mutação. Há um grande número de funcionários da Autoridade Monetária trabalhando permanentemente na renovação e atualização do COSIF, sempre gerando novas instruções e informações aos bancos quanto às inovações de procedimentos. Não seria difícil implantar mecanismo semelhante para a contabilidade pública, como se propõe, em mais detalhes, ao final desta nota.

IV) REGRAS DE CONDUTA RESPONSÁVEL

Uma grande preocupação da Lei de Responsabilidade Fiscal é definir um padrão de administração fiscal e financeira “*responsável*”. Citam-se, a seguir, alguns exemplos:

- a) sempre que se pretenda criar uma despesa ou reduzir uma receita com impacto sobre as contas de períodos futuros (aumento de valor de salários e aposentadorias, investimentos que gerem despesas futuras de custeio, isenções tributárias por vários anos) será obrigatório criar novas receitas ou produzir cortes de despesas em valor equivalente (art. 18);
- b) não se deve superestimar (subestimar) receitas e despesas no orçamento (art. 16, parágrafo 1);
- c) as administrações públicas devem traçar metas e cenários fiscais de longo prazo, utilizando para isso o plano plurianual (art. 30) e de curto e médio prazo, que serão inseridos na lei de diretrizes orçamentárias (art. 31). As metas devem ser permanentemente reavaliadas, fazendo-se o ajuste necessário quando elas não forem cumpridas;
- d) são definidos critérios para cortes de despesas em caso de necessidade de ajuste fiscal a metas previamente estabelecidas (art. 51);

e) institui-se a “*declaração de responsabilidade fiscal*” através da qual os governantes vão periodicamente justificar suas políticas e atestar que estão seguindo as metas previamente estabelecidas (art. 55);

f) estabelece-se um conceito de transparência fiscal, segundo o qual deve-se garantir “*amplo acesso público às informações relativas aos objetivos e metas da política fiscal, às contas públicas e às projeções que balizam o orçamento público, incluindo a divulgação de informações que sejam confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis entre os entes da federação*” (art. 56, parágrafo único).

g) a lei de diretrizes orçamentárias deve conter um anexo sobre “*riscos fiscais*”, avaliando a possibilidade de que as “*decisões de governo e outras circunstâncias [tenham] impacto não quantificado com razoável grau de certeza*” e quanto ao surgimento de “*passivos contingentes*”. (art. 67)

Mantendo o seu perfil repressivo, a Lei estabelece diversas punições àqueles que não seguirem as normas de conduta acima listadas. Tais punições equiparam-se àquelas já listadas no item I-3, acima: retenção de transferências federais, cancelamento de operações de crédito, redução dos limites para endividamento, etc.

Assim como no caso das normas contábeis, as normas de conduta de uma boa administração fiscal e financeira não deveriam estar congeladas no texto de uma lei, dificultando as inovações e o enfrentamento de novas questões que possam surgir. Parece mais lógico que se estabeleça uma publicação periódica, sem força de lei, e com sentido de orientar (e não de obrigar), definindo quais seriam os princípios da boa gestão fiscal. Essa questão será melhor desenvolvida ao final da presente nota.

Outro problema de se fixar normas de boa conduta em uma lei é que isso acaba gerando uma burocratização excessiva do processo orçamentário e de execução de gastos. Tome-se como exemplo a “*declaração de responsabilidade fiscal*”. Ela seria um documento, assinado pelo chefe do poder executivo, que, em tese, poderia ser utilizado em processo de crime de responsabilidade no caso de conter informações falsas ou incompletas. Na prática, contudo, esse documento acaba virando mais um item em meio a grande papelada gerada pela burocracia.

O Senado, por exemplo, exigia, até meados de 1998, de todos os governadores e prefeitos pleiteantes de empréstimos, que declarassem estar *explorando plenamente suas bases tributárias*. Prefeitos que sequer cobravam IPTU e governadores que concediam amplos incentivos fiscais (a revelia do CONFAZ) assinavam tal documento sem qualquer constrangimento, e jamais houve um processo de crime de responsabilidade baseado neste documento. A regra foi considerada inócua e acabou sendo revogada.

Tome-se, por outro lado, a norma contida no item (a) acima: a obrigatoriedade de se cortar despesas (ou aumentar receitas) sempre que se quiser criar uma nova despesa de efeito continuado (contratação de pessoal, aumento de benefícios previdenciários, investimentos que geram despesa de custeio, etc.). Ora isto exige um estudo detalhado dos impactos futuros do novo item de despesa sobre outras rubricas. É preciso ter uma equipe especializada na realização de estimativas de custos e evolução futura das despesas.

Os estados e municípios, de um modo geral, não têm funcionários capacitados para tal. Com isso, para atender à exigência da Lei, os estados e municípios tenderão a “chutar” valores de redução de despesa e aumento de receitas, criando-se mais um processo burocrático, gerando mais papel e trabalho inútil. O mesmo argumento é válido para o caso do item (g) (avaliação de riscos fiscais).

V) UMA PROPOSTA ALTERNATIVA

Em vez de se tentar buscar o equilíbrio fiscal de longo prazo através da repressão ao comportamento pró-déficit de estados, municípios e da própria União, seria mais eficaz atacar diretamente os motivos que estimulam governadores, prefeitos e ministros a gastar acima das possibilidades. Seguem algumas considerações e propostas nesse sentido.

V.1) RESTRIÇÃO AO FINANCIAMENTO INFLACIONÁRIO

É imprescindível para o estabelecimento de um regime fiscal estável que se corte o acesso dos três níveis de governo ao financiamento inflacionário do gasto público. Sempre que tiverem acesso a recursos do Banco Central ou de instituições financeiras federais ou estaduais (Banco do

ajuda do Banco Central, e não é um dispositivo legal como o acima citado que evitará que isso aconteça.

Àqueles que se opõem às teses de autonomia do banco central, vale lembrar que a atual situação de “autonomia parcial” do Banco Central do Brasil, vigente desde 1994, constitui a pior das soluções. O Banco Central tem gozado de autonomia para executar a política monetária (em especial, para fixar a taxa de juros). Por outro lado, não tem sido autônomo para resistir a pressões por financiamento aos três níveis de governo.

Isso acaba por gerar política fiscal frouxa, a qual o Banco Central responde com uma política monetária restritiva. O resultado é estagnação do crescimento econômico e crescimento exponencial da dívida pública. Portanto, ou se institui a autonomia completa, impondo-se limite ao desequilíbrio fiscal; ou se restringe a autonomia do banco central para executar a política de juros, assumindo-se o retorno da inflação crônica em nome do crescimento (evitando-se o crescimento acelerado da dívida pública).

O mesmo bloqueio que se propõe ao acesso dos três níveis de governo ao financiamento do banco central, deveria ser imposto ao acesso ao financiamento concedido por outras instituições financeiras públicas. Já se fez algum progresso nesse sentido com a privatização de alguns bancos estaduais. Contudo, vale lembrar que estados de grande poder econômico (como São Paulo e Rio Grande do Sul) mantêm a propriedade de instituições financeiras. Continuam a deter, portanto, uma fonte potencial de crédito barato e de acúmulo de passivos. Muitos bancos estaduais estão sendo transformados em “*agências de fomento*”. A forma de operação dessas agências ainda não está definida. Se elas vierem a operar com a captação de depósitos junto ao público, volta-se a ter bancos estaduais com novos nomes.

As linhas de crédito de agências federais deveriam sofrer sérias restrições. Nesse sentido seria importante privatizar o Banco do Brasil e as áreas comerciais da Caixa Econômica Federal, bem como transferir para o orçamento federal os subsídios creditícios implícitos nas operações de crédito das demais agências financeiras. Além disso, devem ser estimuladas experiências como a da Nossa Caixa Nosso Banco, de São Paulo, que buscou parcerias estratégicas junto ao setor privado, como forma de minimizar a ingerência política na administração da instituição.

V.2) REFORMULAR O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO

O processo orçamentário da União apresenta dois problemas básicos, que facilitam e estimulam o desequilíbrio fiscal. Em primeiro lugar, pode-se alterar o orçamento com grande facilidade ao longo de sua execução, principalmente no que toca a emissão de dívida além do montante previsto. Em segundo lugar, há espaço significativo para que os parlamentares “pendurem” despesas de caráter estadual e municipal no orçamento federal.

Os gastos locais incluídos no orçamento federal são tratados em detalhes por Mendes (1998) e representam uma nítida fonte de pressão pró-déficit, quando se considera setor público agregado.

A facilidade que existe para expandir a dívida federal além do previsto tem servido como forma de financiamento dos socorros federais prestados aos estados (a última operação de socorro, por exemplo, deu origem à emissão de mais de R\$ 100 bilhões em títulos federais, que foram trocados por dívida estaduais). Se houvesse uma forte restrição à expansão da dívida federal, não haveria

espaço para financiar socorros a governos subnacionais, o que estimularia tais governos a praticar políticas fiscais mais conservadoras.

Uma reformulação do processo orçamentário federal poderia anular essas duas fontes de estímulo ao desequilíbrio fiscal. Von Hagen e Harden (1996, p. 274), por exemplo, analisando o caso da União Européia apresentam a proposta de criação de uma entidade independente que fixaria a trajetória da dívida pública, retirando tal prerrogativa dos Poderes Executivo e Legislativo Federais:

“debe establecerse dentro de cada país una Junta Nacional de la Deuda (JND) como instituto independiente del gobierno, sujeto democráticamente a rendición de cuentas. La Junta Nacional de la Deuda anunciará anualmente, al comienzo del proceso presupuestario, el limite máximo de cambio de nivel de deuda que puede prever el gobierno en el Presupuesto, y que puede aprobar el parlamento”

Já o problema da inclusão de gastos locais no orçamento federal poderia ser solucionado através de um escalonamento nas votações do orçamento no Congresso. Atualmente o orçamento é enviado ao Congresso, que faz alterações e vota em bloco toda a lei. O processo tem pouca transparência e coerência. A atividade parlamentar preocupa-se, basicamente, em emplacar emendas que favoreçam suas bases eleitorais.

Poder-se-ia, em primeiro lugar, votar os grandes números do orçamento: receita total, despesa total, evolução da dívida. Aprovados esses parâmetros gerais, o Relator Geral do Orçamento faria a proposta de cortes de despesas e aumentos de receitas que abririam espaço para financiar as emendas de parlamentares. Essa proposta seria, então, posta em votação. Somente em uma terceira rodada é que os interesses específicos entrariam em cena, com as emendas disputando os recursos previamente a elas destinadas.

Com esse sistema, criar-se-ia um limite claro às emendas ao orçamento. Além disso, gera-se a oportunidade de veto a alterações do orçamento por aqueles que se considerassem prejudicados pelos cortes propostos pelo Relator-Geral.

Essas medidas criariam um “realismo orçamentário” evitando que a execução do orçamento se distanciasse dos valores originalmente propostos, o que fortaleceria a disciplina fiscal dos três níveis de governo.

V.3) EFICÁCIA DAS INSTITUIÇÕES DE AUDITORIA E CONTROLE

Uma característica típica do setor público brasileiro é a baixa eficácia das instituições de controle da administração financeira e patrimonial do setor público. Os tribunais de contas e os ministérios públicos estaduais são amplamente dominados pelos governadores, em função das regras de nomeação de seus dirigentes; que dão aos governadores primazia na escolha². Por isso os órgãos de fiscalização acabam ficando sob o controle de quem deveriam estar controlando.

Já o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, funciona como um prêmio de final de carreira para políticos (2/3 das vagas são preenchidas por indicação do Congresso). Isso gera pouca disposição e credibilidade para fiscalizar e punir a má aplicação de recursos públicos.

² Dall'aqua (1997) oferece interessante análise deste ponto para o caso do Estado de São Paulo.

As assembleias legislativas são, via de regra, controladas pelos governadores, que, em função das alocações de verbas públicas, negociam o apoio dos parlamentares a suas políticas, bem como ao acobertamento de práticas fiscais pouco ortodoxas.

Por isso, não adianta criar uma legislação de responsabilidade fiscal impondo limites aos governantes, se as instituições que deveriam verificar e avaliar o cumprimento dessa legislação não são eficazes em suas ações.

A Lei de Responsabilidade fiscal confia plenamente nessas instituições para a imposição e cumprimento de seus dispositivos. Lê-se, por exemplo, no seu artigo 69:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, será exercida pelo respectivo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Para lidar com esse tipo de problema há caminhos diversos. O mais difícil deles seria tentar reverter a baixa credibilidade e eficácia das entidades de controle. Uma medida concreta nesse sentido, que poderia ser tomada pela União seria uma proposta de emenda constitucional alterando os critérios de nomeação dos dirigentes do Tribunal de Contas da União. Estes deveriam ser, necessariamente, indivíduos que tivessem dedicado suas vidas a profissões voltadas para áreas de auditoria e contabilidade, não tendo exercido mandatos políticos. A indicação seria feita pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso, para mandatos não coincidentes com o do próprio Presidente, vencendo a cada dois ou três anos o mandato de um dos dirigentes.

Outro caminho possível, que não excluiria a proposta acima, seria criar instituições paralelas, sem os vícios e interesses consolidados nas instituições atuais, que teriam maiores estímulos e flexibilidade administrativa para analisar as contas públicas. A criação dessas instituições geraria um clima de competição, estimulando os tribunais de contas e outras instâncias de controle a se esforçar para não perder espaço e prestígio. A próxima seção propõe a formação de uma “Comissão Técnica de Avaliação de Práticas Contábeis e de Administração Financeira” que, entre outras funções, teria essa papel de estimular a eficiência das instâncias tradicionais de controle.

V.4) ENFOQUE COOPERATIVO DE CONTROLE FISCAL

Uma importante fonte do comportamento fiscal pouco responsável de estados e municípios brasileiros está na fraqueza do governo federal frente ao Congresso. Como mostra Mendes (1998), a fraqueza dos partidos políticos brasileiros reduz o poder dessas instituições para comandar o voto de seus membros no Congresso. Isso faz com que o Poder Executivo Federal, sempre que precise aprovar um projeto, tenha que barganhar individualmente com parlamentares. Estes usam seus votos como moeda de troca para obter recursos federais para seus redutos eleitorais, em geral pequenos municípios ou distritos.

Além disso, os governadores de estado ocupam o espaço de poder deixado pelos partidos, aglutinando as bancadas de seus estados em torno dos interesses locais. Isso os permite extrair recursos financeiros da União em favor dos estados.

A possibilidade de se obter ajuda financeira da União em troca de apoio a propostas do Poder Executivo Federal no Congresso induz estados e municípios a praticar uma política fiscal pouco responsável. Os sucessivos socorros federais aos estados desde o início dos anos oitenta são uma prova de eficácia desse mecanismo de pressão.

O tratamento dado a esta questão pela Lei de Responsabilidade Fiscal parece ser insuficiente. Em seu artigo 99, inciso I, parágrafo I lê-se que fica VEDADA

“a concessão de quaisquer novos créditos, pelo Tesouro Nacional, direta ou indiretamente, em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de refinanciamento ou postergação de dívidas contraídas anteriormente (...)”.

Da mesma forma que no caso da proibição de obter crédito junto ao Banco Central, parece muito pouco provável que esse dispositivo venha a ser levado a sério, se for mantida a atual estrutura política que garante poder de pressão de estados e municípios sobre a União.

Uma forma alternativa de lidar com esse problema seria fazer com que o poder que os governadores exercem sobre as bancadas estaduais no Congresso deixasse de ser usado de forma predatória (cada um tentando extrair recursos para seu estado) passando a ser usado de forma cooperativa (com os governadores assumindo a responsabilidade pela manutenção do equilíbrio fiscal).

Oliveira (1998) sugere a criação de um *Federal Forum for Fiscal Policy Coordination*. Trata-se de um Comitê de Coordenação Fiscal, formado pelo Presidente da República, governadores e prefeitos de grandes cidades, que assumiria a responsabilidade de fixar metas de política fiscal, definindo o esforço de cada esfera de governo na manutenção de um regime fiscal estável.

Atualmente toda a responsabilidade e as ações relativas à estabilidade macroeconômica e, em especial, à política fiscal, está concentrada no Poder Executivo Federal (em especial nos ministros da área econômica). Isso permite aos governadores adotar uma postura predatória, dado que o eventual desequilíbrio macroeconômico daí decorrente não afeta sua imagem junto à opinião pública.

Repassar aos governadores e prefeitos parte da responsabilidade pelos resultados da política fiscal agregada faria com que a sua performance eleitoral fosse influenciada por eventuais desequilíbrios e crises fiscais. Aparecendo rotineiramente na mídia em reuniões do Comitê de Coordenação Fiscal, a postura dos governadores e prefeitos tenderia a ser mais conservadora.

O poder de comando dos governadores sobre o Congresso passaria a jogar a favor da estabilidade fiscal; evitando a necessidade de se fazer concessões financeiras sempre que se precise aprovar alguma matéria importante no parlamento.

Obviamente existe a possibilidade de o tiro sair pela culatra. Os governadores e prefeitos poderiam aproveitar este fórum como um meio para realizar pressão (organizada) por ajuda financeira da União. Para evitar esse tipo de problema, poder-se-ia consignar ao Comitê autoridade para votar e aprovar toda e qualquer ajuda financeira da União a estados e municípios (em vez de simplesmente proibir essa ajuda, como pretende a Lei de Responsabilidade Fiscal). Contudo, definir-se-ia, *a priori*, que o custo das ajudas financeiras seria dividido entre a União e os estados. Isso poderia ser feito, por exemplo, estabelecendo-se que as operações de socorro que

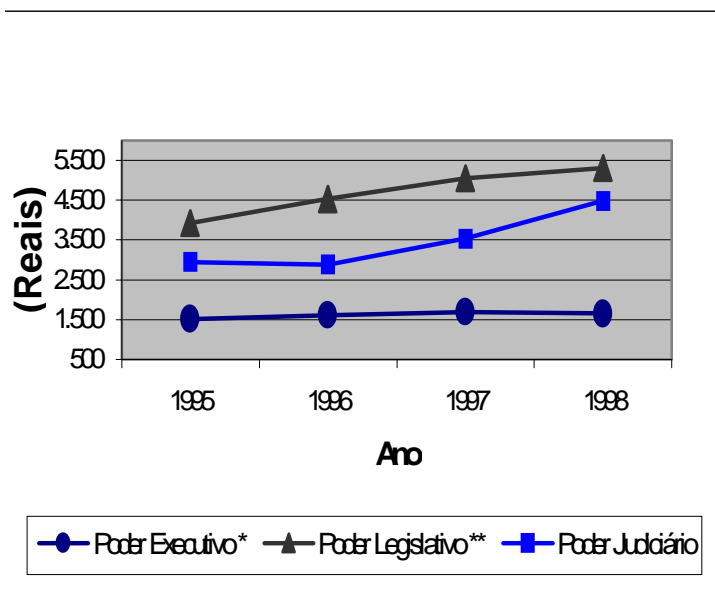
viesses a ser aprovadas pelo comitê seriam financiadas por um percentual da arrecadação de cada um dos três níveis de governo.

Tal mecanismo faria com que o governador do estado X soubesse, *a priori*, que teria que arcar com os custos da ajuda financeira dada ao estado Y. Assim, as ajudas financeiras estariam sujeitas a múltiplos vetos. Além disso, o estado ou município que pleiteasse ajuda teria que se submeter a um programa de ajuste, previamente aprovado pelo Comitê. Considerando a gravidade do caso, o comitê poderia, inclusive, designar pessoas para ocupar cargos chave na administração financeira do governo socorrido.

O Comitê permitiria, ainda, que os poderes executivos dos três níveis de governo unissem forças para combater problemas comuns. Este seria o caso, por exemplo, do controle das despesas dos poderes legislativo e judiciário. Individualmente os estados e a União não têm sido capazes de conter as despesas desses poderes. Atuando em conjunto o resultado poderia ser diferente. Os quadros abaixo mostram o grande hiato salarial existente entre os salários pagos pelos poderes legislativo e judiciário em relação ao poder executivo, tanto no caso da União quanto no caso do Estado de São Paulo.

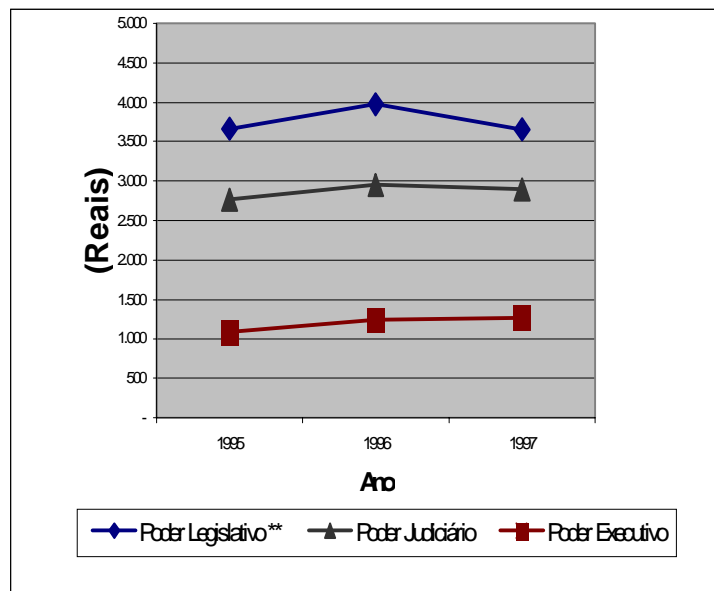
Remuneração Média dos Funcionários dos Três Poderes Federais e do Estado de São Paulo

UNIÃO



Fonte: Ministério da Administração e Reforma do Estado
 (*) Exclui Militares funcionários
 (**) Inclui Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas da União

SÃO PAULO(*)



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
 (*) Despesa total com pessoal dividida pelo total de funcionários
 (**) Inclui Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado

Talvez o mais importante trabalho conjunto fosse o aprimoramento da qualidade da gestão fiscal e da geração de informações fiscais e financeiras postas à disposição do Comitê, que passaria a ter as ferramentas necessárias para analisar a situação fiscal de cada estado, intervindo com

antecedência e evitando grandes crises. Assistência técnica do governo federal aos estados e municípios permitiria um grande avanço nessas áreas. Como propõe Oliveira (1998), uma Secretaria Executiva, encarregada de prestar apoio operacional ao Comitê, poderia funcionar como uma base de centralização das informações.

Oliveira (1998) inspirou-se no caso australiano para propor o Comitê de Coordenação Fiscal. A Austrália é um país de grande extensão territorial e organizado de forma federativa; o que o torna uma referência mais interessante para o Brasil do que a Nova Zelândia: país de governo unitário, de território pequeno e com baixa diversidade sócio-econômica.

V.5) TRANSPARÊNCIA E CONDUTA FISCAL RESPONSÁVEL

Para aumentar a transparência fiscal e o uso de critérios contábeis conservadores e realistas (ver item III acima), criar-se-ia uma Comissão Técnica de Normas Contábeis para a Administração Pública. Essa Comissão seria subordinada ao Comitê de Coordenação Fiscal, sugerido acima, e funcionaria como um “COSIF da administração pública”: elaboraria um manual de boas normas contábeis, permanentemente atualizado. As normas seriam sujeitas à aprovação do comitê. Vale dizer que a Nova Zelândia, modelo inspirador da Lei de Responsabilidade Fiscal, conta com um *Accounting Standards Review Board*, cuja finalidade é, justamente, avaliar e supervisionar o desenvolvimento de novos padrões contábeis (Scott, 1996).

O mesmo tratamento poderia ser dado às normas de conduta responsável (ver seção IV acima): uma Comissão Técnica de Responsabilidade Fiscal elaboraria um “Manual da Boa Conduta Fiscal”, também permanentemente aprimorado e sujeito à aprovação do Comitê. Essa comissão também poderia funcionar como fonte de divulgação de inovações bem sucedidas de gestão fiscal no país e no exterior.

A União seria obrigada a adotar os critérios estabelecidos pelos códigos contábil e de conduta. Já os estados e municípios não seriam obrigados a seguir tais procedimentos (ao contrário do que pretende a Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga todos a seguir as regras e institui penalidades aos infratores).

Para estados e municípios, os códigos seriam meros roteiros de boa prática fiscal. Contudo, o Governo Federal ou o próprio Comitê de Coordenação Fiscal definiria que o Governo Federal não poderia conceder avais a empréstimos externos ou transferências voluntárias aos estados e municípios que não se adequassem àquelas regras (havendo um período de tempo para adaptação).

Os estados e municípios que julgassem não necessitar de transferências voluntárias ou de avais a créditos externos, não precisariam seguir os aconselhamentos contidos nos códigos contábil e de conduta.

Restaria, ainda, um problema: quem iria atestar que um estado ou município estaria cumprindo os códigos? Para evitar interferência política nesse tipo de avaliação, seria necessário criar uma terceira comissão (além daquelas dedicadas às normas contábeis e de conduta). Seria a Comissão Técnica de Avaliação de Práticas Contábeis e de Administração Financeira.

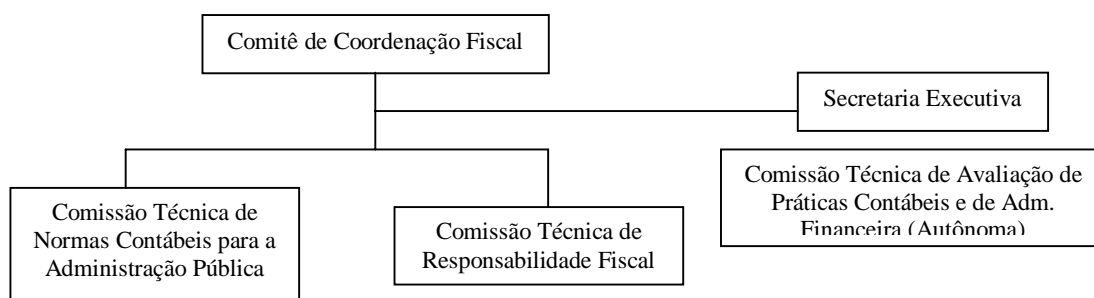
Essa comissão teria que gozar de independência institucional (as outras duas não precisariam desse *status*), para não ficar vulnerável às pressões dos governadores e prefeitos. Mandatos fixos,

com renovação periódica de membros, e todas as regras usualmente propostas para conferir autonomia a uma agência pública precisariam estar presentes neste caso.

Essa comissão conferiria uma espécie de certificado ISO 9000 às práticas contábeis e administrativas de um estado ou município. Não se trataria de uma instituição de fiscalização, com poder de policiar as ações dos governos subnacionais. Estes governos é que, tendo interesse em obter avais federais ou transferências voluntárias, solicitariam os serviços da comissão, para que esta lhes conferisse ou não um certificado de boas práticas contábeis e administrativas. A comissão poderia, inclusive, cobrar pelos serviços de avaliação, o que ajudaria a financiar seus custos de operação.

Como já afirmado na seção V.3, a existência deste tipo de comissão teria a vantagem adicional de criar um ambiente de competição, estimulando os tribunais de contas, ministérios públicos e poderes legislativos a buscar um aumento de eficácia sob pena de perder importância institucional.

O organograma abaixo resume a estrutura que seria formada pelo Comitê de Coordenação Fiscal e pelas três comissões.



V.6) MUDANÇA NO MODELO DE COOPERAÇÃO

Historicamente o enfoque dado à “cooperação” intergovernamental no Brasil é o da cooperação financeira, ou seja, voltado à partilha de recursos tributários (nos fundos de participação) e aos financiamentos da União a projetos estaduais e municipais. Tudo se passa, grosso modo, como se a arrecadação federal fosse toda ela reunida em um único fundo para posterior divisão entre União, estados e municípios.

Esse método tem-se mostrado ineficiente à medida que induz as partes a adotar um comportamento arrivista (*rent seeker behaviour*), com vistas a maximizar a fatia que recebem do bolo e minimizar sua contribuição a este bolo.

Assim, os estados e municípios digladiam-se na definição dos critérios de partilha dos fundos de participação e pressionam a União buscando extrair recursos adicionais (emendas ao orçamento federal., busca de aval federal a empréstimos externos, busca de transferências voluntárias). Já a União tende a relaxar na arrecadação dos impostos que são transferidos aos estados e municípios (pois ela incorre no custo financeiro e político associado à arrecadação de tributos mas não fica com o benefício financeiro) e passa a criar tributos novos, que não são repartidos.

Esse processo de “cooperação” tem duas características fundamentais. Em primeiro lugar, ele não gera riqueza nova. As partes simplesmente dividem (e disputam) um montante de dinheiro previamente estabelecido. Em segundo lugar, o processo de disputa gera custos, reduzindo o resultado líquido obtido por cada um dos estados, municípios e pela União.

É fácil observar esses custos. Da parte da União, a criação de novos tributos reduz a eficiência do sistema econômico. Isso porque o espaço para criar tributos de boa qualidade técnica é limitado (as tradicionais bases tributárias – renda, consumo e patrimônio – já estão sendo bastante exploradas). Daí os novos tributos da União passam a ter baixa qualidade, incidindo sobre operações financeiras e faturamento de empresas, o que significa criar impostos em cascata que oneram os investimentos e a produção e, portanto, reduzem a eficiência da economia e o nível de bem estar coletivo.

Já os estados e municípios, precisam empregar tempo e dinheiro na disputa por verbas federais. Os membros dos governos estaduais e municipais não podem dar total atenção às políticas públicas locais, pois precisam gastar tempo negociando recursos junto ao governo federal; os deputados e senadores, em vez de se preocupar com uma agenda tipicamente legislativa (aperfeiçoamento da estrutura legal do país) passam a gastar seu tempo, verba de gabinete e salário de funcionários, na caça a recursos federais. Os governos locais têm que manter escritórios de representação política na capital. Novos municípios são criados (com novas máquinas administrativas) apenas para captar transferências federais.

Em suma, a atividade de partilha de recursos tributários não gera riqueza nova e gera custos, o que significa que, no fim das contas, o montante líquido obtido por todos os participantes da partilha diminui. Seria preciso, então, mudar para um sistema verdadeiramente cooperativo, onde a interação entre as partes gerasse riqueza e não gerasse custos inúteis. Esse sistema cooperativo poderia basear-se na cooperação técnico-operacional entre os níveis de governo.

A União dispõe, em geral, de funcionários mais capacitados e de instituições mais organizadas do que as dos estados e municípios. Por isso, é capaz de repassar tecnologia de administração pública aos governos locais, de criar instrumentos de divulgação e disseminação de políticas locais bem sucedidas, bem como de articular o trabalho conjunto em áreas estratégicas como educação, saúde, assistência social, gestão financeira e arrecadação tributária.

A cooperação técnica cria riqueza porque aumenta a eficiência da administração pública estadual e municipal. Além disso, ela abre novas áreas de atividade, igualmente produtivas, como as políticas de saúde integradas entre níveis de governo, os consórcios intermunicipais, as administrações de regiões metropolitanas (onde diversos municípios têm problemas comuns), etc. Em suma, a opção entre os dois enfoques de cooperação pode ser caricaturada através do velho dilema entre dar o peixe ou ensinar a pescar.

Nesse sentido, o Comitê de Coordenação Fiscal poderia instituir como meta de médio ou longo prazo a paulatina substituição da partilha de dinheiro pela cooperação técnico-operacional. O tamanho dos fundos de participação e das transferências voluntárias da União seriam diminuídos ao longo do tempo enquanto cresceriam as políticas integradas (e de financiamento conjunto) nas áreas de saúde, assistência social, educação, administração financeira e tributária, etc.

VI) CONCLUSÕES

A Lei de Responsabilidade Fiscal acerta com precisão os objetivos que precisam ser alcançados: equilíbrio intertemporal das finanças públicas, controle dos gastos de impacto continuado (pessoal, pensões, custeio gerado por investimentos), aumento da transparência, entre outros. Contudo, parece não ser muito feliz na escolha do método utilizado para atingir seus objetivos.

Ao optar por um enfoque repressivo, ela corre o risco de tornar-se apenas mais uma das muitas leis que tiveram sua credibilidade erodida pelas pressões políticas a que estiveram expostas. É necessário, portanto, reformular os poderes de pressão e veto dos atores envolvidos na geração de déficit e dívida pública, bem como aumentar a eficácia das instituições dedicadas à estabilidade fiscal.

É nesse sentido que se propõe: fortalecimento do banco central para resistir a pressões para financiar gasto público; redução do acesso dos governos a agentes financeiros oficiais; redução dos poderes do Executivo e do Legislativo federais para decidir o nível de endividamento da União; redução do espaço para gastos locais no orçamento federal; ação cooperativa do Presidente da República, governadores e prefeitos em busca do equilíbrio fiscal; ambiente de crescente aprimoramento das instituições gestoras e controladoras das finanças públicas (códigos contábil e de conduta em permanente evolução, mudança nos critérios de nomeação para o TCU); mudança no enfoque de cooperação intergovernamental, que deveria enfatizar a cooperação técnica em detrimento da cooperação financeira.

Além disso, é preciso ter em mente que as palavras-chave para um ajuste estrutural bem sucedido são “credibilidade” e sustentação política, dado o grande número de interesses contrariados por uma reforma fiscal eficaz. Se o governo federal está, de fato, interessado em promover esse ajuste, ele precisa sair na frente, em vez de ficar eternamente reclamando do comportamento dos estados, dos municípios, do legislativo e do judiciário. É preciso tomar medidas ousadas, provocando um choque de credibilidade. Sendo esse esforço bem sucedido, os estados e municípios seriam induzidos a seguir os passos da União.

Assim seria importante, por exemplo, dar início a uma reformulação da máquina federal. Abandonar as tradicionais mudanças de nomes de ministérios (comuns em início de governo) e os cortes lineares (e cegos) de despesas (comuns a todo momento de crise) e partir para uma verdadeira reforma. Fixar os objetivos prioritários do governo e desenhar as agências públicas em função desses objetivos.

Sem precisar fazer um diagnóstico profundo, é evidente que há amplo espaço para essa reforma. Ministérios como o das comunicações e minas e energia poderiam ser extintos ou bastante reduzidos, em função da privatização de empresas que eram por eles controladas e da criação de agências reguladoras. Os ministérios da Saúde e da Educação também deveriam ser reorganizados, uma vez que muitas de suas funções foram descentralizadas para estados e municípios. Há também a possibilidade de demissão de funcionários públicos federais cujo trabalho foi substituído por inovações tecnológicas. Seria preciso discutir a validade e importância de cada programa ministerial, onde há duplicação de trabalho, onde há baixa produtividade, onde há maus resultados. Em suma, não há regime fiscal estável onde o governo não busque eficiência operacional. E a União precisa dar este exemplo.

Referências Bibliográficas

DALL'ACQUA, Fernando. Crise dos Bancos Estaduais: O Caso do Banespa. *Relatório de Pesquisa FGV-NPP*, São Paulo, n. 7, 1997. 97p.

MENDES, Marcos. *Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios*. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1998.

OLIVEIRA, João do Carmo. Financial Crises of Subnational Governments in Brazil. Banco Mundial, *Mimeo*, 1998.

SCOTT, Graham C. Government Reform in New Zeland. International Monetary Fund. *Occasional Paper*, nº 140, October/1998.

von HAGEN, Jürgen, HARDEN, Ian. Los procesos presupuestários nacionales y el comportamiento fiscal. *Papeles de Economía Española*, n. 68, p. 272-275, 1996.