**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DESEMPENHO FISCAL
Um estudo de caso do Brasil, Chile e Argentina nos anos 1990 e 2000

Diego Sanches Corrêa

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para obtenção do título de
Mestre em Ciência Política**

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

**São Paulo
2007**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DESEMPENHO FISCAL
Um estudo de caso do Brasil, Chile e Argentina nos anos 1990 e 2000**

Diego Sanches Corrêa

Dedicatória

À nação brasileira, da qual sou filho, e que amarei até os últimos dias de minha vida.

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais e à minha irmã, pelo apoio que me deram nesses primeiros anos de minha trajetória acadêmica.

Agradeço à Ana Maria Deheza Van Been, uma eterna amiga, responsável por muito do que sou hoje.

Agradeço ao Fernando Limongi, que me orientou com muita competência.

Agradeço a todos aqueles com quem pude contar nesses dois anos de mestrado.

Resumo

Nesta dissertação, investigarei de que forma as regras do processo orçamentário do Brasil, Chile e Argentina explicam os seus respectivos desempenhos fiscais nos anos 1990 e 2000. Para isto, construo um modelo teórico com raízes no problema do estoque comum de recursos e trabalho com a hipótese de que quanto mais centralizada for a segunda etapa do ciclo orçamentário (etapa de tramitação da proposta do Executivo no Congresso) e a terceira (etapa de execução do orçamento), mais equilibrado tende a ser o desempenho fiscal. A forma ideal de centralização é restringir o poder do Legislativo de decidir sobre política fiscal e tornar a lei impositiva durante a execução, permitindo ao Executivo apenas ajustar os gastos de acordo com a arrecadação tributária. Somente o Chile centralizou o seu processo orçamentário da forma ideal, enquanto a maneira com que a Argentina e o Brasil o fizeram lança dúvidas sobre a manutenção de uma política fiscal responsável no futuro. Este trabalho inova no sentido de investigar detalhes da estrutura micro-institucional de cada um dos países e mostrar que esses detalhes ajudam a entender com mais clareza o sentido do impacto das micro-instituições na performance fiscal de um país.

Abstract

In this dissertation I will investigate how the rules of the budgetary process in Brazil, Chile and Argentina explain their respective fiscal performance in the 1990's and 2000's. In order to do that, I will create a theoretical model based on the common pool of resources problem and work with the hypothesis that the more centralized the budgetary cycle's second stage (stage in which the Executive proposal is discussed by the Congress) and third stage (budget execution), the more balanced tend to be the fiscal performance. The most effective way of centralization is to constrain the Legislative power to make decisions on fiscal policy and to impose the law during the execution, allowing the Executive only to adjust the expenses according to tax collection. Only Chile has centralized its budgetary process in the most effective way, whereas the way how Argentina and Brazil have done it casts doubts on the maintenance of a responsible fiscal policy in the future. This work innovates in the sense that it investigates details of the micro-institutional framework of each country and shows that these details help us to understand the impact of micro-institutions on a country's fiscal performance.

Palavras chaves / key words

Micro-instituições / Micro-institutions
Desempenho Fiscal / Fiscal Performance
Orçamento / Budget

Relações Executivo – Legislativo / Executive – Legislative relations
América do Sul / South America

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
1. Introdução	08
2. Revisão de Literatura	13
2.1. <i>As velhas teorias econômicas da política fiscal</i>	13
2.2. <i>Crises do petróleo e a necessidade de novas explicações</i>	15
2.3. <i>O Congresso norte-americano e o orçamento público</i>	19
2.3.1. <i>A crítica ao modelo distributivista</i>	21
2.3.2. <i>Os insights da Ciência Política norte-americana</i>	24
2.4. <i>Os macro-institucionalistas e a questão fiscal</i>	26
2.5. <i>As micro-instituições e o problema do estoque comum de recursos</i> ..	30
2.6. <i>O diálogo com esta literatura</i>	32
3. O Modelo	34
3.1. <i>O ciclo orçamentário</i>	34
3.2. <i>O problema do estoque comum de recursos</i>	45
3.3. <i>A centralização do processo de formulação da lei orçamentária</i>	50
3.4. <i>Aplicação do modelo</i>	51
4. A trajetória fiscal do Brasil, Chile e Argentina nos anos 1990 e 2000	54
4.1. <i>Brasil</i>	55
4.2. <i>Argentina</i>	58
4.3. <i>Chile</i>	61
4.4. <i>Conclusões</i>	65
5. O papel das micro-instituições	67
5.1. <i>Brasil: A etapa de tramitação da proposta orçamentária</i>	67
5.1.1. <i>Consequências para o decurso de prazo</i>	68
5.1.2. <i>Restrições às emendas parlamentares</i>	70
5.1.3. <i>Poder de veto presidencial</i>	72
5.2. <i>Brasil: A etapa de execução do orçamento</i>	73
5.2.1. <i>Aumento dos gastos e do déficit</i>	74
5.2.2. <i>Corte de gastos e diminuição do déficit</i>	76
5.3. <i>As micro-instituições e a performance fiscal brasileira</i>	79
5.4. <i>Argentina: A etapa de tramitação da proposta orçamentária</i>	81
5.4.1. <i>Consequências para o decurso de prazo</i>	81
5.4.2. <i>Restrições às emendas parlamentares</i>	82
5.4.3. <i>Poder de veto presidencial</i>	83
5.5. <i>Argentina: A etapa de execução do orçamento</i>	85
5.5.1. <i>Aumento dos gastos e do déficit</i>	86
5.5.2. <i>Corte de gastos e diminuição do déficit</i>	88
5.6. <i>As micro-instituições e a performance fiscal argentina</i>	90
5.7. <i>Chile: A etapa de tramitação da proposta orçamentária</i>	91
5.7.1. <i>Consequências para o decurso de prazo</i>	91

5.7.2. <i>Restrições às emendas parlamentares</i>	92
5.7.3. <i>Poder de veto presidencial</i>	93
5.8. <i>Chile: A etapa de execução do orçamento</i>	94
5.8.1. <i>Aumento dos gastos e do déficit</i>	95
5.8.2. <i>Corte de gastos e diminuição do déficit</i>	96
6. <i>Conclusões</i>	99
7. <i>Bibliografia</i>	102

I. Introdução

Nos anos 1980, quando a dívida pública de muitos países ao redor do mundo começou a se tornar um problema que urgia por soluções imediatas, os seus governos iniciaram esforços para realizar o ajuste fiscal e reduzir o déficit orçamentário. Infelizmente, para a surpresa de analistas e economistas da época, nem todos foram bem sucedidos. Até então, a crença era a de que para equilibrar as contas públicas bastava que os governantes se dessem conta desta necessidade e reduzissem os gastos ou elevassem a carga tributária sem grandes problemas.

Embora a percepção da necessidade do ajuste fiscal fosse bastante difundida em todos os países do mundo afetados pelas crises do petróleo, somente alguns foram bem sucedidos nos seus esforços. Para compreender o fenômeno, economistas reconheceram as limitações de teorias tradicionais sobre política fiscal e passaram a focar um novo conjunto de variáveis explicativas: as instituições políticas. O meio científico começou a entender que o sucesso do ajuste fiscal depende das características institucionais do país comprometido com a sua realização.

Uma das correntes desta nova perspectiva, a dos micro-institucionalistas, buscou nas regras que regulam o processo orçamentário as explicações para as diferenças no desempenho fiscal de cada nação. A hipótese era a de que quanto maiores fossem as restrições para a alteração da proposta orçamentária pelo Legislativo e quanto mais impositiva fosse a lei durante a execução, mais responsável tenderia a ser o governo. Desde o início dos anos 1990, foram publicados inúmeros artigos, com diferentes amostras de países e cobertura temporal, sempre apontando na mesma direção. Por meio desta produção, foi se consolidando o consenso de que a reforma das instituições políticas seria condição *sine qua non* para o sucesso do ajuste fiscal. Só existiria um modelo institucional ótimo para impor controle às contas públicas.

A experiência sul-americana, no entanto, como procurarei mostrar, pede a revisão desta crença. O continente é caracterizado por países com fortes contrastes nas regras que regulam a formulação e execução dos seus orçamentos, mas mesmo assim a maioria deles conseguiu melhorar o seu desempenho fiscal nos últimos anos. O mais intrigante é que até países classificados por Alesina et al. (1999) como detentores de processos orçamentários colegiados (não centralizados) têm sido bem sucedidos em seus esforços.

Dados da CEPAL mostram que, nos anos 2000, o Chile, o Uruguai e a Colômbia geraram superávits primários médios menores do que os do Brasil, Argentina, Equador e Venezuela, apesar destes últimos terem sido classificados em posições inferiores no ranking de centralização de Alesina et al. (1999). Mesmo países com os piores índices como o Peru e a Bolívia conseguiram melhorar sua performance no período recente.

Naturalmente, o mundo de hoje é diferente daquele analisado pelos autores. Grande parte dos países que eles analisaram realizou reformas nas suas instituições orçamentárias e estas reformas explicam em parte o maior controle que cada um deles conseguiu impor sobre as suas contas. Mas as suas micro-instituições permanecem sendo muito diferentes umas das outras, o que coloca em xeque a tese de que haveria uma única via de centralização eficaz para a obtenção de um desempenho fiscal mais responsável.

Nesta dissertação, analisarei três países do continente sul-americano com características institucionais bastante contrastantes. Cada um foi classificado por Alesina et al. (1999) numa categoria diferente em relação ao grau de centralização de suas instituições: o Chile na mais alta delas, o Brasil na intermediária e a Argentina na mais inferior. Stein et al. (1998), analisando um período diferente (1990-1995), também classificaram esses países em categorias distintas, porém com as posições do Brasil e Argentina invertidas.

A escolha destes países, portanto, é guiada pela constatação de que regras diferentes podem levar a resultados similares. O ajuste fiscal realizado nestes três países foi levado a cabo em contextos institucionais muito diversos. Talvez a única revisão que Alesina et al. (1999) e Stein et al. (1998) teriam que fazer em seus índices ao analisar o período recente, é a elevação da Argentina a uma posição superior no ranking. Assim, além de não haver um único formato institucional ótimo, as previsões feitas por estes modelos não se confirmam. Pelas hipóteses avançadas por aqueles autores, não é fácil explicar o ajuste fiscal do Brasil e Argentina.

Alinhados com as classificações destes autores, os indicadores que enumerarei no capítulo 3 mostram que os três países escolhidos representam três vias de centralização contrastantes. É improvável que se outro país sul-americano tivesse sido escolhido no lugar de um deles, o contraste fosse tão grande como o que será mostrado.

No Chile, os congressistas não têm influência nenhuma na política fiscal e a lei é relativamente impositiva. Esta é a via de centralização proposta pela literatura e é por isto que o Chile só poderia estar na posição mais elevada.

No Brasil, os congressistas têm muito poder para influenciar a política fiscal do governo, mas os poderes do presidente durante a execução o torna capaz de reverter essa influência. Apesar de deter um processo orçamentário com características opostas à do Chile (Congresso forte e lei pouco impositiva), estas instituições possibilitaram a realização de superávits primários com valores superiores a 4% do PIB nos anos 2000.

Na Argentina, o instrumento que o Executivo sempre utilizou para reverter a influência do Congresso durante a apreciação da proposta orçamentária foi o seu forte poder de veto. Este não é um poder tão eficaz quanto a capacidade de modificar o orçamento durante a execução, pois ele só pode ser exercido antes da promulgação do orçamento. Por isto, a realização do ajuste fiscal neste país dependeu em parte da delegação de maiores poderes para o Executivo durante a execução orçamentária.

A despeito de possuírem regras orçamentárias tão distintas, o sucesso na realização do ajuste fiscal pelos três é inegável. O estudo destes casos permite questionar a validade e o alcance das conclusões de Alesina et al. (1999). Mostrarei nas próximas páginas que existem diversas formas de centralizar com eficácia o processo orçamentário.

Stein et al. (2006), propondo uma nova perspectiva para a análise de todo processo de formulação de políticas, argumentam que não existe uma fórmula simples aplicável em toda circunstância que assegure eficiência e estabilidade. A eficácia de um tipo de reforma institucional dependerá do modo como a nova regra interagirá com todas as outras regras da arena correspondente. Os autores mostram que este modo de encarar o processo de formulação de políticas explica porque a mesma regra pode gerar resultados diferentes em países diferentes.

Seguindo esta perspectiva, este trabalho pretende mostrar que os indicadores de centralização orçamentária pedem um exame mais cuidadoso de suas inter-relações. Não me parece adequado tratar, por exemplo, um país que proíbe o Congresso de aumentar o déficit proposto e outro que condiciona o endividamento de estados, municípios e empresas públicas à autorização do Legislativo da mesma forma. Nada justifica a atribuição do mesmo peso para

regras com características tão diferentes. Além disto, a eficácia de cada uma delas dependerá da estrutura institucional mais ampla do país em que é estabelecida.

A maneira adequada de se compreender um processo orçamentário é analisando-o em sua totalidade e entendendo as relações de dependência existentes entre as regras que o regulam. Mostrarei no capítulo 3, que a presença de um indicador de centralização como o poder de veto pode tornar irrelevante a presença de outro como as restrições às emendas parlamentares. De maneira análoga, se o orçamento pode ser bastante modificado durante a execução, é necessário dar um peso menor às prerrogativas dos congressistas, já que as modificações que eles realizam no projeto do Executivo podem ser revertidas posteriormente.

Estudos de caso permitem um entendimento melhor das características institucionais de um país. Permitem, portanto, captar com mais precisão a direção da influência que suas instituições geram no desempenho fiscal. A hipótese permanece a mesma da literatura: um processo centralizado tende a vir acompanhado de um desempenho fiscal mais equilibrado. Por outro lado, o ponto de vista muda: não há só uma forma de centralizar este processo. Um governo que queira melhorar a sua performance fiscal não precisa mudar radicalmente as suas instituições, para adequá-las à proposta micro-institucionalista. Seguindo o raciocínio de Stein et al. (2006), podem existir alternativas menos custosas à disposição dos governos que queiram ter maior controle sobre as suas finanças, e que se adequam melhor ao *modus operandis* de sua estrutura institucional.

A opção que fiz de focar as micro-instituições não se fundamenta na crença de que as macro-instituições são variáveis irrelevantes. Também não estaria sendo sincero se afirmasse que as análises dos micro-institucionalistas desfrutavam de superioridade explicativa em relação à dos macro-institucionalistas, embora aqueles acreditem piamente nisto na maioria das vezes. Minha opção é justificada meramente pelo reconhecimento de que, dado o tempo de que disponho, eu não daria conta de uma análise mais abrangente do que aquela que farei aqui, e isto não enfraquece a minha vontade de realizar tal empreendimento em trabalhos futuros. Parte das escolhas feitas neste trabalho foi ditada por questões pragmáticas em que a escassez de tempo me forçou a restringir o escopo da pesquisa.

Farei uma análise de ordem qualitativa. Pretendo investigar pormenores das regras do processo orçamentário que são negligenciados por análises quantitativas e mostrar o que se perde com esta negligência. Sem desconsiderar as contribuições dos autores com quem

dialogo, já que devo muito a eles, quero mostrar que especificidades institucionais de cada país podem explicar melhor o seu desempenho fiscal.

No capítulo 2 faço uma revisão da bibliografia relacionada ao tema de pesquisa desta dissertação. Em seguida, no capítulo 3, construo um modelo teórico no qual pretendo basear a minha análise dos países selecionados. Este modelo tem raízes no “problema do estoque comum de recursos”, mas com alguns desenvolvimentos em relação a ele. No capítulo 4, descrevo a performance fiscal do Brasil, Chile e Argentina nos anos 1990 e 2000. Finalmente, no capítulo 5, descrevo o perfil institucional de cada um deles e construo uma interpretação de como essas instituições e as reformas que sofreram no período contribuíram para o seu desempenho fiscal. Termina a dissertação com algumas conclusões sobre os resultados apresentados nesta pesquisa.

2. Revisão de Literatura

O tema desta dissertação é recente e nas últimas décadas tem sido bastante estudado tanto na Ciência Política quanto na Economia. A preocupação com o desempenho fiscal e com os seus determinantes reflete um momento histórico específico de degradação da situação fiscal na maior parte das economias do mundo. Neste capítulo, mostrarei como antigas teorias da política fiscal foram colocadas em xeque, e como novas teorias focadas em variáveis político-institucionais surgiram para substituí-las na Ciência Econômica. Mostrarei também como este tema tem sido trabalhado na Ciência Política norte-americana, restrito quase que exclusivamente ao ambiente político dos EUA. Por fim, explico como a pesquisa que irei realizar dialoga com esta literatura e quais as principais críticas que pretendo dirigir a ela.

2.1. As velhas teorias econômicas da política fiscal

Nas décadas seguintes à publicação de *The General Theory of Employment, Interest and Money* por Keynes em 1936, a teoria aí enunciada foi, sem dúvida, uma das mais influentes (senão a mais) a direcionar a política econômica na maioria dos estados capitalistas do hemisfério norte. Esta obra foi, ao mesmo tempo, uma forte crítica a concepções macroeconômicas tradicionais e um instrumento poderoso de combate aos efeitos perversos da crise de 1929 nas mãos das equipes econômicas governamentais. A capacidade do keynesianismo de explicar o desempenho fiscal observado nos países e de guiar os governos na implementação de suas políticas econômicas fez com que a sua influência se estendesse inclusive aos dias de hoje.

Keynes (1936) focou a capacidade que a demanda agregada possui de influenciar o nível de emprego e a renda nacional. De acordo com a sua teoria, quanto maior a demanda agregada, mais as indústrias são incentivadas a investir e a contratar trabalhadores e maior será a sua produção. Um ciclo virtuoso é gerado, pois o aumento no número de trabalhadores contratados aumenta ainda mais a demanda agregada e os incentivos para as indústrias investirem e contratarem.

Segundo esta teoria, o principal instrumento que os governos têm em suas mãos para perseguir o pleno emprego e o crescimento da economia é a manipulação da demanda agregada, via política fiscal. Se em épocas de recessão os gastos públicos são ampliados e a carga tributária é diminuída, a demanda agregada da economia aumenta e, conseqüentemente,

a renda nacional e o nível de emprego crescem. Através da realização de déficits fiscais, o governo é capaz de aquecer a economia.

Este foi um duro golpe à concepção clássica de que o governo não deveria intervir na economia, mas deixar o mercado alcançar sozinho o ponto de equilíbrio entre demanda e oferta agregadas. Foi a teoria que os governos capitalistas precisavam para justificar os seus esforços intervencionistas na luta para combater a recessão gerada pela crise de 1929.

A forte influência do keynesianismo no pós-guerra foi acompanhada também por uma crítica crescente, principalmente através da teoria neoclássica. Em 1979, Barro escreveu *On the determination of the public debt*, onde formulou um modelo que propunha novos princípios para guiar a execução da política fiscal pelo governo. Este modelo foi batizado de teoria da suavização dos encargos tributários e alertava para o perigo das distorções geradas pela variação da carga tributária

Barro (1979) baseia seu modelo na premissa neoclássica de que todo imposto gera distorções na economia. A principal causa para estas distorções apresentada pelo autor são os custos que a transferência de dinheiro das famílias para o governo acarretam. Embora Barro (1979) não considere as mudanças geradas no comportamento do consumidor pela variação dos preços uma causa de distorções, atualmente este é o principal fator distorcionário enfatizado pelos economistas. Observe o gráfico abaixo:

Gráfico 2.1

Este gráfico é muito utilizado na literatura para explicar como o imposto produz distorções. Observe que o aumento do preço P' , gerado pelo imposto t , faz a demanda pelo bem cair de Q' para Q'' . A área amarela representa a renda gerada para os produtores com a venda deste bem; a área azul representa a renda arrecadada pelo governo com a tributação; a área branca representa o que os produtores deixaram de ganhar em virtude dos impostos; e a área preta representa a distorção (peso morto), ou seja, a proporção da renda que foi perdida quando os consumidores optaram por comprar menos.

Se o imposto for elevado para um patamar superior a t , esta elevação vai gerar um aumento mais do que proporcional do peso morto. Além disto, se o imposto for diminuído para um patamar inferior a t , na mesma proporção em que foi elevado anteriormente, a diminuição do peso morto não será suficiente para compensar as perdas geradas na elevação anterior. Isto mostra que quanto mais a carga tributária flutuar para cima e para baixo, maiores serão as distorções geradas na economia.

Todas as economias estão sujeitas a ciclos de negócios e, portanto, a variações nos gastos públicos com seguro-desemprego, com a seguridade social em geral, com subsídios à produção, etc. Normalmente, os gastos do governo tendem a ser pressionados para cima em épocas de recessão e para baixo em épocas de crescimento. A teoria da suavização dos encargos tributários prega que a carga tributária deve ser fixada num nível intermediário à variação dos gastos gerada pelos ciclos de negócios, de forma que durante as recessões o estoque da dívida cresça e que durante períodos de crescimento este estoque diminua. Com a carga tributária fixa, as distorções são as mínimas possíveis.

Embora a elevação progressiva da carga tributária da maioria dos países capitalistas no pós-guerra, em virtude do crescimento das funções de bem estar do estado, seja um problema empírico enfrentado por esta teoria quando tenta explicar o comportamento dos governos neste período, a influência que ela teve no meio acadêmico e na arena política de diversos países não foi pequena. Ela representou e representa ainda hoje uma poderosa alternativa ao modelo keynesiano para explicar e conduzir a política fiscal adotada pelos governos.

2.2. Crises do petróleo e a necessidade de novas explicações

As teorias keynesiana e neoclássica são teorias normativas, pois prescrevem a melhor política a ser adotada pelo governo, mas também são capazes de explicar o comportamento

fiscal dos governos reais, porque assumem que um governo racional agirá da forma prescrita. Ambas assumem que a economia é regida por ciclos de negócios, alternando períodos de recessão e de prosperidade. A preocupação delas é o comportamento racional do governo num ambiente de instabilidade e a melhor forma dele amenizar as perdas geradas pelos ciclos econômicos.

Os anos 1970 trouxeram consigo acontecimentos que colocaram à prova o modo como até então se entendia e se explicava a política fiscal adotada pelos governos. O primeiro choque do petróleo em 1973 gerou recessões na maior parte dos países capitalistas, altamente dependentes do produto. As taxas de crescimento diminuíram, o desemprego aumentou e, conseqüentemente, os gastos sociais destes estados bateram recordes atrás de recordes. Déficits fiscais voltaram a ser uma fonte de grande preocupação.

As dívidas públicas começaram a crescer a taxas muito altas após 1973 e o segundo choque de 1979 tornou a situação ainda mais delicada. O medo da incapacidade dos estados de arcarem com os seus compromissos pressionou as taxas de juros internacionais e, conseqüentemente, a carga do serviço da dívida. Este aumento dos juros colocou a situação fiscal na ordem dia, já que provocou a sua degradação imediata. Observe a evolução da dívida pública bruta de uma amostra de países europeus:

Tabela 2.1

Dívida Pública Bruta (% PIB)				
País	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90
Bélgica	63.50	68.04	105.08	128.44
Dinamarca	9.12	23.72	68.68	63.58
Alemanha	20.10	29.82	40.16	43.82
Grécia	22.52	26.34	46.58	77.06
Espanha	13.48	15.06	35.58	46.06
França	23.78	23.52	29.26	35.35
Irlanda	59.92	71.96	94.68	110.34
Itália	56.88	59.88	72.14	95.30
Luxemburgo	21.68	15.28	14.54	10.16
Holanda	44.54	41.88	60.74	76.26
Portugal	20.13	35.80	56.70	70.50
Reino Unido	68.56	57.80	58.12	50.40

Extraída de Von Hagen (1992)

Nesta tabela, nota-se que apenas o Reino Unido e Luxemburgo tiveram reduções no estoque de suas dívidas públicas ao longo do tempo. Em todos os outros países este estoque

cresceu bastante, com destaque para a Itália, Irlanda e Bélgica. Roubini e Sachs (1989) afirmam que é possível que, num primeiro momento, os países desenvolvidos tenham acreditado que suas economias atravessavam uma recessão temporária e que um período de crescimento a seguiria. Isso explicaria porque os esforços fiscais não foram significativos nos momentos imediatamente posteriores aos choques.

Entretanto, nos anos 1980, tornou-se evidente que esses efeitos não eram transitórios. É o momento em que os governos iniciam os esforços para realizar o ajuste fiscal, cortando gastos e aumentando os impostos. Não havia ainda nada que contradissesse consideravelmente as teorias keynesiana e neoclássica, pois o que se observava era a adaptação dos governos a uma nova realidade econômica. Na concepção de ambas estas teorias, o governo é uma entidade monolítica que formula sua política fiscal realizando cálculos com base na variação passada e esperada de indicadores macroeconômicos. Era exatamente isto o que se supunha estarem fazendo os governos ao tentarem realizar o ajuste fiscal.

Os anos 1980 trouxeram a certeza da necessidade do ajuste fiscal e também as primeiras contradições às velhas teorias da política fiscal. Com o passar dos anos, para a surpresa de muitos analistas, notou-se que alguns dos países empenhados na contração fiscal não estavam sendo bem sucedidos nos seus esforços. Os déficits mantinham-se elevados e a dívida pública crescia a taxas exorbitantes. A tabela 2.1 ilustra este fenômeno.

Nos anos 1990, os esforços se intensificaram em virtude do projeto de estabelecimento de uma só unidade monetária para toda a Europa. Era necessário que as discrepâncias fiscais entre os países europeus diminuíssem. Assim, em 1992, foi aprovado o Tratado de Maastricht, que fixou, para todos os países da União Européia, um teto para a dívida pública de 60% do PIB e para os déficits nominais anuais de 3% do PIB, sendo que os países com valores superiores deveriam reduzi-los progressivamente nos anos seguintes. A tabela abaixo mostra como evoluiu a situação fiscal destes países após a aprovação do Tratado:

Tabela 2.2

Dívida Pública do Governo Geral (% PIB)						
País	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Bélgica	132.2	135.9	130.2	119.6	109.1	105.8
Dinamarca	69.4	77.4	69.7	61.2	52.3	48.8
Alemanha	42.9	49.3	59.8	60.9	60.2	60.9
Grécia	87.8	107.9	111.3	105.8	114	112.5
Espanha	46.8	61.1	68.1	64.6	61.1	54.4
França	39.6	48.4	57.1	59.5	56.8	58.8
Irlanda	92.5	89.6	73.3	53.8	38.3	32.7
Itália	108.1	124.8	123.1	116.7	111.2	107.9
Luxemburgo	5.5	6.3	7.2	6.3	5.5	5.7
Holanda	77.9	76.4	75.2	66.8	55.9	52.6
Portugal	54.4	62.1	62.9	55	53.3	58.4
Reino Unido	39.2	48.6	52.3	47.7	42	38.3

-Extraída de Von Hagen (2006)

A tabela mostra que metade dos países reduziu a sua dívida em 10 anos e metade não. O fracasso da Alemanha e da França, os maiores dos doze países da união monetária europeia¹, gera hoje grandes preocupações e pressiona a comunidade para flexibilizar as metas do Tratado de Maastricht. Segundo Von Hagen (2006), a dívida média ponderada do bloco era de 60,3% em 1992 e passou a 69,4% em 2002. Se, por um lado, pode-se concluir que, de forma geral, o Tratado de Maastricht falhou, por outro, é notável a progressiva redução da dívida pública holandesa, italiana (a partir de 1994), irlandesa e belga. Esta redução pode ser atribuída a reformas realizadas em suas respectivas estruturas institucionais.

Os acontecimentos das décadas de 1980 e 1990 colocaram em xeque premissas chaves das teorias keynesiana e neoclássica, em especial, a crença de que o governo é um ente monolítico capaz de reagir imediatamente a variações no cenário econômico. Todos os países europeus enfrentaram a necessidade de realizar o ajuste fiscal, mas como explicar o sucesso de uns e o malogro de outros? Sentiu-se a necessidade da formulação de novas teorias para explicar o desempenho econômico dos países e isto começou a ser feito no fim dos anos 1980. Em grande medida, as novas abordagens utilizaram modelos e insights que a Ciência Política norte-americana vinha construindo já há bastante tempo.

¹ Na tabela 2.2, o Reino Unido e a Dinamarca não fazem parte da União Monetária Europeia. A Finlândia e a Dinamarca que não foram incluídas fazem.

2.3. O Congresso norte-americano e o orçamento público

Sem dúvida, a corrente neo-institucionalista foi a que gerou as principais contribuições no interior da ciência política norte-americana para se entender o impacto dos arranjos institucionais no desempenho fiscal. Antes mesmo dos anos 1970, muitos trabalhos publicados no interior desta corrente buscaram explicar de que forma as atividades legislativas eram organizadas no interior da Casa dos Representantes, e em que medida esta organização influenciava nas políticas por ela formuladas.

O primeiro modelo desenvolvido com este objetivo é o distributivista. A premissa é que a principal motivação dos parlamentares, uma vez eleitos, é perseguir a reeleição. As propostas que apresentam no Congresso é uma função daquela motivação. De acordo com esta perspectiva, políticos procuram formular políticas para se reeleger e não se eleger para formular políticas (Downs, 1957).

Para se entender que políticas os congressistas perseguem, basta identificar quais são as eleitoralmente mais rentáveis. O sistema eleitoral tem um papel chave. Como nos Estados Unidos é adotado o sistema eleitoral distrital, em que cada distrito elege apenas um representante, assume-se que a política mais lucrativa politicamente para o deputado é aquela que destina benefícios diretos aos eleitores do seu distrito: a política *pork-barrel*. Essa é a estratégia que ele irá adotar uma vez assegurado o seu assento na Casa.

É em virtude das práticas geradas por esta estratégia na arena legislativa, que o modelo é chamado distributivista. Segundo Collie (1988), uma política distributivista é aquela em que os benefícios são destinados a um segmento específico da população, enquanto os seus custos são dispersos.

Já se tem uma primeira fotografia de como se dão os trabalhos na Casa dos Representantes. Todos os deputados querem gerar o máximo de benefícios possíveis ao seu eleitorado, para maximizar as suas chances de reeleição. Por isto concentram seus esforços em políticas localistas. É assim que Mayhew (1974), Fiorina (1977), Shepsle e Weingast (1984), Cain et. al (1987) e muitos outros descrevem as atividades parlamentares. A situação na Casa é de conflito, e a tendência a gastos elevados é muito forte.

Para que as estratégias dos parlamentares sejam bem sucedidas é preciso que o modo como os trabalhos são organizados no interior do Legislativo as favoreça. Muito da investigação empírica dos cientistas políticos da corrente distributivista é dirigido a provar que

é isto o que ocorre. Mayhew (1974) afirmou que a organização do Congresso se adequa muito bem às necessidades eleitorais de seus membros, e tanto ele quanto seus seguidores buscaram provar empiricamente a veracidade desta afirmação.

Para os distributivistas, o sistema de comissões é o mecanismo utilizado pelos deputados americanos para que cada um deles seja bem sucedido na aprovação de políticas localistas. A nomeação para as comissões se dá através da auto-seleção e elas possuem poderes que as colocam em posição de vantagem em relação ao plenário; isto as torna o principal instrumento a disposição dos deputados para defender seus interesses. É uma garantia de que os interesses individuais prevalecerão sobre o da maioria, tornando o distributivismo o resultado legislativo de equilíbrio.

Embora o partido e o plenário também decidam sobre a nomeação dos membros em cada comissão, Shepsle (1978) verificou que na grande maioria das vezes os deputados conseguem ser selecionados para a comissão que melhor atende a seus interesses. Como consequência, cada comissão é composta por uma parcela homogênea e não-representativa dos membros do Congresso: o grupo que mais quer ver aprovadas políticas distributivistas na área sob jurisdição da comissão.

Dentre os poderes que as comissões contam para fazer prevalecer a sua vontade sobre a do plenário, destacam-se o de engavetar projetos não desejados e o de impedir que o plenário altere livremente as suas propostas. O primeiro destes poderes é fácil de entender: como a comissão não tem prazo para apreciar as proposições que chegam às suas mãos, ela pode simplesmente ignorar aquelas que não agradam aos seus membros.

Para entender o segundo, é preciso ter em mente como se dá o processo de formulação de leis na Casa. Uma vez aprovado um projeto pela comissão, este deve ser apreciado pelo plenário e a Comissão de Regras (*Rules Committee*) define as regras que regularão a apreciação. Esta comissão definirá que tipos de emendas poderão ser apresentados pelos deputados: nenhuma, restritas ou livres (*closed rule*, *special rule* e *open rule*, respectivamente). Segundo os distributivistas, a maioria das matérias é apreciada sob *closed* ou *special rule*, o que coloca as comissões em vantagem estratégica sobre o plenário.

A Casa dos Representantes pode ser caracterizada, segundo esta visão, como altamente descentralizada. O poder legislativo está concentrado nas suas comissões. Com isso os congressistas têm todas as condições para serem bem sucedidos na luta por *pork-barrel*.

Shepsle e Weingast (1984) fazem uma análise esclarecedora dos efeitos deste tipo de organização no processo orçamentário. O seu trabalho estabelece insights valiosos para os economistas que buscarão modelos de política fiscal alternativos ao keynesiano e ao neoclássico nos anos 1990.

Estes autores identificam dois princípios que caracterizam o comportamento dos deputados quando vão decidir sobre a política de gastos. O primeiro princípio é o da ineficiência produtiva: a eficiência que se alveja é a política e não a econômica, e, outrossim, os custos dos programas são calculados em termos de benefícios políticos. O segundo princípio é o da tendência distributiva. Como os programas precisam ser aprovados pela maioria, eles são formulados para beneficiar o maior número possível de distritos. Os objetivos são redefinidos e o impacto dos programas alterados. São gastos recursos excessivos quando comparados aos objetivos que se quer atingir.

A consequência óbvia da ação destes dois princípios é o excesso de gastos. No fim do processo orçamentário, o déficit fiscal é maior do que o considerado ótimo pela maioria. Em outras palavras, a ação racional dos deputados gera um resultado legislativo irracional. Esse é o grande achado dos distributivistas.

Em resumo, o modelo distributivista assume que os deputados perseguem a reeleição e, porque o sistema eleitoral é distrital, lutam por políticas localistas na arena legislativa. O modo como é organizado o Congresso americano favorece o sucesso desta estratégia. As atividades legislativas são descentralizadas em torno das comissões, que conseguem impor a sua vontade sobre o plenário. No processo orçamentário, este sistema acaba favorecendo a aprovação de déficits superiores ao que todos os membros gostariam. O Congresso é incapaz de impor a adoção de um resultado fiscal mais próximo à vontade da maioria.

2.3.1. A crítica ao modelo distributivista

O modelo distributivista sofreu críticas no interior da própria corrente neo-institucionalista. Como alternativa a ele, foi sendo elaborada, com a contribuição de muitos trabalhos, uma interpretação que enfatiza a importância dos partidos no processo de formulação de decisões. Segundo esta abordagem, o sistema de comissões só pode ser entendido com referência aos próprios partidos.

Cox e McCubbins (1993) criticam as duas premissas centrais da explicação distributivista: a de que os deputados são nomeados para as comissões através da auto-seleção e a de que as comissões detêm poderes de agenda que as colocam em posição de vantagem estratégica sobre o plenário.

A despeito da baixa frequência das punições e dos afastamentos de membros de comissões pelos partidos, os autores argumentam que eles detêm este poder. Os partidos podem não reconduzir às comissões os membros cujas ações lhes desagradam. Os deputados mais antigos nas comissões, que, via de regra, ocupavam a presidência, seriam necessariamente os membros mais fiéis, porque não teriam sido afastados pelo partido ao longo do tempo. Isso explica porque as violações da regra que garante a recondução dos membros à comissão eram mais frequentes do que as violações do *seniority system*, que destina os cargos de presidência aos seus membros mais antigos.

A menor influência exercida pelos partidos nas primeiras décadas do pós-II Guerra e a raridade das punições não podem ser interpretadas como fruto de sua fraqueza inata na arena legislativa. Foi antes consequência de uma circunstância muito específica, na visão dos autores: a cisão interna do Partido Democrata entre sulistas e nortistas. A coesão cresce radicalmente após a conquista do direito de voto dos negros nos estados do sul e do realinhamento das forças do partido. Uma vez coeso, o partido aumenta a sua influência na determinação dos resultados legislativos e na nomeação de seus membros para as comissões.

A organização do processo decisório dos Estados Unidos também passou por uma série de transformações nos anos 1970. Rohde (1991) descreveu como essas mudanças foram realizadas por iniciativa de uma comissão de democratas, o Democratic Study Group (DSG). Essas reformas podem ter sido motivadas pela percepção da recorrência de resultados sub-ótimos gerados pela descentralização. Naturalmente, elas teriam que se dar no sentido de maior centralização.

A resolução do problema seguiu três linhas de ação. A primeira foi a diminuição da autoridade dos *chairmen* de comissões em prol de uma maior independência das subcomissões. Esta primeira linha foi muitas vezes interpretada como uma radicalização do processo de descentralização dos trabalhos legislativos. Tomada em conjunto com as outras, no entanto, os seus efeitos se deram na direção contrária.

A segunda linha foi o fortalecimento do partido democrata, de suas lideranças e do *Speaker*, que passaram a ter maior influência nas decisões da Casa dos Representantes. A primeira e a segunda linha de mudanças, aparentemente contraditórias, foram propostas pelo mesmo grupo de congressistas. Ambas visaram a conferir ao partido majoritário um maior controle sobre os *outcomes* gerados pelo sistema.

A terceira linha de reformas dá o real significado do termo “governo partidário condicional” que Rohde (1991) emprega para descrever a nova forma de organização dos trabalhos legislativos. Ninguém queria um *Speaker* com poderes irresistíveis. Era o partido como coletividade que se procurou fortalecer, onde as lideranças tivessem maior habilidade para mover legislações com apoio partidário. O aumento do poder das lideranças teve como contrapartida o aumento do controle coletivo sobre as suas ações. O caucus tinha a prerrogativa de ratificar as decisões tomadas pelos líderes. O novo poder de que passou a desfrutar o partido majoritário na Câmara tinha como característica um fluxo de influência de baixo para cima. As ações dos líderes só eram eficazes porque contavam com o respaldo do caucus.

Seguindo esta mesma linha de argumentação, Kiewiet e McCubbins (1991) questionam a hipótese da abdicação, segundo a qual os partidos, incapazes de implementar os seus programas, delegariam poderes de formulação de políticas para as comissões, o presidente da República e a burocracia. De acordo com esta hipótese, os partidos estariam abdicando de seu papel no processo de tomada de decisões e delegando-o para outras instituições, porque seriam incapazes de cumpri-lo eles mesmos.

No processo orçamentário americano, esta hipótese se expressaria no modo como as funções do *Appropriations Committee* (comissão responsável pela elaboração do orçamento de gastos) são interpretadas. Esta comissão seria uma espécie de guardião do tesouro nacional contra a ânsia dos deputados por políticas localistas. Incapazes de impor limites às atitudes de suas fileiras, os partidos teriam delegado a ela este papel. A ironia desta interpretação está no fato de os membros desta comissão não serem vistos como exploradores de sua posição para extrair benefícios particularistas; pelo contrário, eles estariam comprometidos com o exercício desinteressado da função de guardar o tesouro.

Segundo Kiewiet e McCubbins (1991), esta visão (afim à corrente distributivista) falha ao identificar o *principal* (aquele que delega a autoridade) da Comissão de Apropriações.

Trata-se do caucus do partido e não da Casa. Os partidos diferem em suas preferências quanto à composição e montante dos gastos: os republicanos preferem menos gastos em geral e enfatizam os gastos militares, enquanto democratas preferem mais gastos em geral e enfatizam os gastos domésticos. Como o partido majoritário nomeia a maioria da comissão, os seus projetos refletem as prioridades deste partido.

A missão desta comissão deixa de ser vista como a de restringir os gastos de outras comissões, para ser a de ação sobre as demandas de gastos do Executivo, pois é este quem propõe os projetos de lei orçamentária desde quando foi aprovado o *Budget and Accounting Act* em 1921. As mudanças feitas na proposta enviada pelo Executivo refletiriam as prioridades da maioria da Câmara.

Essa perspectiva partidária também fornece um outro tipo de explicação para a deterioração da situação fiscal americana a partir do final da década de 1960. Em 1974, o Congresso aprovou o *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, que obrigou a si mesmo a fixar o tamanho do orçamento e do resultado fiscal antes de apreciar as categorias mais desagregadas. Esta tentativa de controlar a política fiscal foi em balde. Ferejohn e Krehbiel (1987), autores da corrente distributivista, explicam por quê: os deputados pensam no futuro e passaram a aprovar resultados fiscais generosos para não sofrerem restrições durante a apreciação do orçamento.

Kiewiet e McCubbins (1991) concordam só em parte com esta explicação, e salientam que não era o déficit per se o problema, mas a prioridade de gastos de cada partido. Democratas culpavam os republicanos por gastos militares excessivos, e estes culpavam aqueles pelo exagero nos gastos domésticos. A Comissão de Regras, segundo esta interpretação, foi um instrumento que a maioria democrata utilizou para se colocar em vantagem sobre os republicanos, ao estabelecer as regras de emendas e de apreciação da proposta orçamentária. Suas decisões não visariam a conformar as emendas e projetos ao Ato de 1974, mas a implementar a agenda democrata.

2.3.2. *Os insights da Ciência Política norte-americana*

Embora explicar a recorrência de déficits fiscais não seja a principal preocupação dos cientistas políticos neo-institucionalistas, a estrutura teórica que constroem ajuda a entender a conexão que existe entre arranjos institucionais e desempenho fiscal. Muitos trabalhos foram

realizados para tentar demonstrar como diferentes regras procedimentais geram orçamentos com características distintas. Acima citei apenas alguns dos principais trabalhos que trataram desta questão.

Para construir novas teorias de política fiscal e superar as limitações da teoria keynesiana e neoclássica, economistas buscaram inspiração nas obras destes cientistas políticos. Alguns chegam a afirmar isto explicitamente em seus artigos. Recorde que o grande problema que enfrentavam era explicar a diferença no desempenho de países que estavam comprometidos com o ajuste fiscal. Sabendo que arranjos institucionais são determinantes dos resultados legislativos, e que as instituições variam de país para país, certos economistas começaram a acreditar que poderia estar aí a explicação para o fenômeno com o qual se deparavam.

A premissa de que os governos são entidades monolíticas que formulam friamente a política fiscal com base na evolução de indicadores macroeconômicos caiu por terra. Toma-se consciência de que há muitos atores envolvidos no processo orçamentário e que há regras regulando a relação entre eles. Essas regras definem as funções, o que cada um pode e não pode fazer. Elas dotam os atores de prerrogativas específicas e impõem limitações para o exercício destas prerrogativas.

O modelo distributivista teve uma influência muito maior do que o partidário na Ciência Econômica. As premissas de que o primeiro objetivo dos deputados é a reeleição, de que eles perseguem políticas localistas no Congresso e de que, em virtude disto, um sistema descentralizado em torno das comissões tende a gerar resultados mais deficitários tem sido o modelo utilizado pelos economistas quando analisam a política fiscal. O problema do estoque comum de recursos, onde a maioria dos economistas identificam a fonte do desequilíbrio fiscal, se baseia nestas premissas do modelo distributivista.

Entretanto, algumas peculiaridades dos estudos legislativos nos Estados Unidos impedem que seus modelos sejam aplicados diretamente ao estudo comparado entre os países. Alesina e Perotti (1995) enumeram quais são estas peculiaridades: a literatura prioriza a composição geográfica e o tamanho do orçamento em detrimento do resultado orçamentário; ela coloca a ênfase no *pork barrel*, embora nos últimos anos este tipo de projeto vem perdendo importância em relação aos programas de transferência, por exemplo; e as análises se restringem quase que exclusivamente ao Legislativo, com pouca atenção ao Executivo.

Não obstante, essas particularidades dos estudos dos autores neo-institucionalistas não diminuem a contribuição que deixaram para a construção de novas teorias de política fiscal. A grande maioria dos economistas que se empenharam nesta tarefa se consideram devedores deles. O grande insight que deixaram como legado foi o de quão importante são as instituições para os resultados legislativos. Isto mudou o modo como a Ciência Econômica encarava os governos e lhe proporcionou uma fonte frutífera de idéias para lidar com as limitações das velhas teorias de política fiscal que eram as mais influentes até então.

2.4. Os macro-institucionalistas e a questão fiscal

No fim dos anos 1980, quando a Ciência Econômica já carecia de teorias alternativas para explicar o desempenho fiscal dos países desenvolvidos, alguns economistas começaram a tentar suprir esta carência. Os primeiros modelos construídos por eles focaram o impacto das macro-instituições, ou seja, das instituições não necessariamente relacionadas com as regras procedimentais no interior do governo. Dentre estas instituições, destacam-se a forma de governo, o sistema eleitoral e o tipo de governo (de coalizão, de minoria ou unipartidário).

Alesina e Tabellini (1987 e 1988) elaboraram um modelo formal no qual a polarização, a incerteza eleitoral e a instabilidade política estariam associadas a resultados deficitários. O modelo é simples. Há dois partidos (R e D) e dois bens públicos (G e F) fornecidos pelo governo. Cada partido tem preferência pelo fornecimento de um destes bens. Se o partido R conquistar o governo, ele vai fornecer 100% do bem G e 0 do bem F, enquanto o partido D oferecerá a combinação oposta. Uma premissa importante é a de que a carga tributária não pode variar de governo para governo; apenas o resultado fiscal pode. Conseqüentemente, se o partido R vencer as eleições e não tiver certeza de que será reeleito, a estratégia mais racional a adotar no governo é produzir dívida. Ao fazê-lo ele garante mais do bem G e menos do bem F se somados os períodos dos dois governos, porque o partido D, se eleito no período seguinte, terá que pagar juros e terá menos dinheiro para investir no bem F em seu mandato. Se R permanecesse no governo indefinidamente, a estratégia mais racional seria não contrair dívida; mas, dada a incerteza, esta é a melhor forma de influenciar a política fiscal do provável sucessor. Quanto mais distantes forem as preferências dos partidos, ou seja, quanto mais polarizado for o sistema partidário, e quanto mais improvável for a reeleição do atual governo, mais racional é a estratégia de geração de déficits. Nas palavras dos autores:

“... according to our results, different countries’ experiences can be related to differences in the degree of political polarization, in the political stability, and in the flexibility of the government decision process concerning public consumption.”

Persson e Svensson (1989) constroem um modelo parecido, com a diferença de que utilizam apenas um bem público ao invés de dois. O que diferenciaria os partidos neste modelo é a quantidade que eles preferem oferecer do bem. A conclusão é a mesma de Alesina e Tabellini (1987 e 1988): seja o partido expansionista ou o contracionista a assumir, a geração de dívida é a melhor forma influenciar a política do opositor, caso este o suceda no poder.

Nenhum destes autores realiza análises empíricas consistentes para demonstrar suas teorias. No máximo citam exemplos de situações em que governos parecem ter realizado dívidas estratégicas. Eles também não lidam diretamente com as macro-instituições, mas com variáveis que podem ser consideradas como determinadas por elas. Eles não culpam nenhum sistema eleitoral ou forma de governo pelo crescimento da dívida, mas alguém poderia defender que estas instituições afetam o grau de polarização e de instabilidade de um regime.

Após estes artigos, uma série de trabalhos investigando a influência dos sistemas eleitorais começou a ser publicada. Roubini e Sachs (1989) investigaram a correlação entre o número de partidos da coalizão governamental e o déficit fiscal anual. Numa amostra de 15 países da OECD, no período de 1960-1983, eles encontraram uma correlação altamente positiva. São três as explicações que deram para o fenômeno: 1- quando se trata de cortes orçamentários, os parceiros da coalizão enfrentam um dilema do prisioneiro: todos querem cortes, mas desde que não afetem os seus interesses; 2- os parceiros da coalizão geralmente têm poderes para vetar mudanças no status quo, embora não tenham poder para implementar eles mesmos um programa positivo de mudanças (há um excesso de *veto-players*); e 3- os mecanismos para impor a cooperação entre os membros da coalizão são, freqüentemente, muito fracos.

Governos de coalizão só podem ocorrer em países com sistema multipartidário, e este é mais comum em sistemas eleitorais de representação proporcional. Ao concluir que governos de coalizão enfrentam maior dificuldade na hora de realizar o ajuste fiscal, Roubini e Sachs (1989) estão sugerindo também que, neste aspecto, aqueles sistemas partidário e eleitoral são um problema. Isto é afirmado por eles em várias passagens do artigo.

Grilli et. al (1991) chegam a conclusões semelhantes. Eles constatarem que boa parte dos países desenvolvidos apresentou na década de 1980 uma trajetória insustentável de crescimento da dívida. Dividiram uma amostra de 18 países em duas categorias, de acordo com o grau de proporcionalidade dos sistemas eleitorais (magnitude < 5 = majoritário; magnitude ≥ 5 = representacional) e com a forma de governo (presidencialismo e parlamentarismo). Concluíram que há uma forte correlação entre sistemas representacionais e dívidas insustentáveis. A queda dramática nos déficits fiscais após a reforma do sistema eleitoral da França em 1958 (que passou de proporcional para majoritário), é também utilizada como evidência para a sua tese. Além disto, os autores encontraram correlações positivas entre dívidas insustentáveis e sistemas partidários fracionados, o que não é nenhuma surpresa, já que prevalecem em países com sistema eleitoral representacional.

Esses dois trabalhos são representativos do consenso, que pouco a pouco foi se formando na Ciência Econômica, de que o sistema de representação proporcional era o verdadeiro responsável pela crise fiscal dos países desenvolvidos. Isto porque este sistema eleitoral tende a estar associado com sistemas multipartidários e governos de coalizão. Todas evidências apontavam neste sentido, já que, como é possível observar na tabela 2.1, os países mais problemáticos (Irlanda, Itália e Bélgica) tinham sistema de representação proporcional.

Escrevendo alguns anos mais tarde, Alesina e Perotti (1995) também se alinham a esta tese. Segundo eles, duas medidas podem ser tomadas para realizar o ajuste fiscal: cortes impopulares de gastos, como em programas de transferência e com o funcionalismo público, e aumento de impostos. As primeiras são consideradas bem-sucedidas, porque consolidam o ajuste no longo prazo, enquanto a segunda tende a ser mal-sucedida pelo motivo contrário. Os autores afirmam que tanto os governos de coalizão quanto os unipartidários tentam realizar o ajuste fiscal, mas apenas os últimos tendem a ser bem sucedidos, porque estão em melhores condições de cortar os gastos necessários. Os autores não encontraram diferenças significativas no sucesso de partidos de esquerda e de direita.

A principal crítica dirigida aos macro-institucionalistas diz respeito às variações nas evidências empíricas apresentadas em cada artigo. Embora os três trabalhos acima estejam alinhados com a mesma tese de que países com sistema proporcional tendem a gerar maiores déficits, outros trabalhos, embora minoritários, mostraram evidências que apontam na direção contrária.

O cientista político Rogowski (1987) constrói uma visão mais positiva do sistema de representação proporcional. A preocupação central deste autor não é o desempenho fiscal, mas o comércio exterior e o desenvolvimento econômico. Segundo ele, sociedades mais desenvolvidas tendem a confiar mais no comércio exterior e o sistema de representação proporcional é o que mais o favorece. A afinidade entre o sistema de representação proporcional e o comércio exterior se deve a três fatores: 1- este sistema gera governos mais resistentes a pressões protecionistas de certos segmentos da sociedade, 2- estes governos também são mais capazes de impedir a extração de renda por setores, classes e firmas particulares, e 3- as políticas por eles formuladas são mais estáveis, pois as mudanças no governo a cada eleição são menos radicais. Embora não foque diretamente o desempenho fiscal, esta visão contraria a imagem negativa que foi se consolidando em torno da representação proporcional.

Outros autores negaram a correlação entre tipos de governo e desempenho fiscal. De Haan e Sturm (1994) não encontraram nenhuma significância estatística na relação entre estas variáveis.

Numa análise estatística multivariada envolvendo 57 países com características das mais distintas, Woo (2001) concluiu que o resultado fiscal não se correlaciona significativamente nem com o sistema eleitoral, nem com a forma de governo. Porém, ele encontrou uma forte correlação negativa entre a combinação parlamentarismo/representação proporcional e superávits fiscais.

Cheibub (2007) analisou separadamente o impacto de três diferentes variáveis macro-institucionais: forma de governo (presidencialismo e parlamentarismo), tipo de governo (coalizão ou unipartidário) e o seu tamanho relativo (minoridade ou maioria). Ele concluiu que os mais responsáveis fiscalmente são os governos unipartidários, os de minoria e os presidencialistas. Sua conclusão mais surpreendente é a de que apenas a forma de governo tem correlação estatisticamente significativa em todos os testes que realiza. O sistema presidencialista é, para ele, o fator mais relevante relacionado a superávits fiscais nos países que analisa.

Parte das divergências nos resultados dos diferentes trabalhos se deve a variações nas amostras utilizadas. Raramente os autores analisam os mesmos países no mesmo período.

2.5. As micro-instituições e o problema do estoque comum de recursos

O primeiro autor a utilizar a organização do processo decisório como variável explicativa para o desempenho fiscal foi Von Hagen (1992). Ele elaborou um modelo em que um certo tipo de organização é mais favorável à realização de resultados deficitários do que outros. Este tipo de organização guarda grandes semelhanças com aquele que os distributivistas utilizaram para descrever a Casa dos Representantes.

No importante artigo que escreveu em 1992, Von Hagen afirma que a estrutura de interesses de ministros e deputados, os padrões de decisão e votação que estimulam o universalismo e a reciprocidade, e a flexibilidade durante a execução do orçamento geram um viés de gastos, impostos e déficits excessivos. Ao modelo distributivista dos cientistas políticos norte-americanos, Von Hagen só somou os interesses dos ministros e a fase de execução orçamentária como variáveis relevantes. Ele complementou aquele modelo com novos elementos, mas ainda tomando-o como a base fundamental de suas explicações. Em artigos escritos posteriormente ele chamou de problema do estoque comum de recursos a origem do comportamento irresponsável em ambientes favoráveis à formulação de políticas distributivistas.

Em 1996, Von Hagen e Harden descreveram as três premissas de seu modelo, responsáveis pela geração do problema do estoque comum de recursos. Observe a semelhança com a teoria distributivista: 1- governos democráticos consistem de muitos indivíduos, e as decisões destes não necessariamente geram o bem coletivo; 2- esses indivíduos extraem benefícios políticos e eleitorais de suas ações; 3- as atividades do governo são direcionadas a grupos de interesse específicos que formam o seu eleitorado. Essas três premissas se aplicam tanto aos ministros do gabinete quanto aos deputados da Câmara, mas a ênfase de Von Hagen e Harden (1996) é colocada no gabinete.

Num processo orçamentário descentralizado ocorre um viés de gastos. Este viés é resultado de dois fatores. Um é o ganho privado que o ministro obtém ao comandar um orçamento grande (lembre-se do insight de Shepsle e Weingast, 1984, de que a eficiência visada pelos políticos é política e não econômica). O outro é o problema do estoque comum de recursos, pelo qual o indivíduo se ilude ao crer que os benefícios gerados ao seu eleitorado por uma política localista são maiores do que os custos incididos sobre eles, já que estes custos

estão dispersos por toda a população do país. Quando todos pensam da mesma forma, a consequência é o excesso de gastos.

A solução para este problema é simples: os atores precisam se livrar desta ilusão e interiorizar os reais custos de políticas distributivistas para o país. A melhor forma de fazer isto é centralizar todas as etapas do processo orçamentário em torno de poucas pessoas. Na fase de elaboração do projeto de lei pelo Executivo, o ministro das Finanças deve reter autoridade vis-à-vis os outros ministros; durante a apreciação do projeto pelo Legislativo, os deputados devem ter poderes limitados para emendá-lo; e durante a execução da lei orçamentária, o ministro das Finanças deve ter autoridade para controlar o desembolso pelos outros ministérios. A tese é a de que quando metas fiscais são determinadas por uma autoridade superior, os demais atores incorporam os custos reais de suas propostas e o orçamento é fixado num montante mais equilibrado.

Além desta, há uma forma melhor de centralizar o processo orçamentário em países parlamentaristas de coalizão. Como neles o gabinete é formado por mais de um partido, a escolha de uma autoridade orçamentária geraria necessariamente um problema “*agente-principal*”, pois esta autoridade teria incentivos para beneficiar o seu partido em detrimento dos outros. Então a melhor forma de centralizar o processo orçamentário é através da abordagem do contrato. Nesta, os ministros da coalizão formalizam um contrato antes do início dos trabalhos, em que definem o montante total de gastos, de receitas e do resultado fiscal. Durante a apreciação pelo Congresso, os deputados devem também sofrer restrições para a apresentação de emendas, e, durante a execução, o contrato deve ser impositivo e o Congresso deve ter poderes para fiscalizar a realização dos gastos.

Analisando países europeus, Von Hagen sempre encontrou respaldo empírico para a sua teoria. Em 1997, Hallerberg e Von Hagen concluíram que o sistema eleitoral e o tipo de governo (de coalizão ou unipartidário) só têm importância para definir qual a melhor forma de centralizar o processo orçamentário. Esta é uma forma de questionar a visão pessimista em relação ao sistema proporcional, já que não seria mais ele o responsável pelos problemas fiscais, mas a ausência de micro-instituições apropriadas.

Evidências empíricas também foram encontradas por outros autores para outras partes do mundo. Alesina et. al (1999) e Stein et. al (1998) encontraram correlações positivas e significantes entre processos orçamentários centralizados e superávit fiscal na América Latina.

Lao-Araya (1997) encontrou evidências na mesma direção em países do sudeste asiático, Gleich (2003) em países recém-democratizados do centro e leste europeu, e Woo (2003) em uma grande amostra de países de todas as partes do mundo.

Hoje, há um consenso entre os economistas de que o controle da dívida pública e da política fiscal requer um processo orçamentário centralizado em torno do ministro das Finanças durante a elaboração da proposta, em torno do Executivo durante a apreciação da proposta no Congresso e de uma lei relativamente impositiva durante a execução. Reformas nesta direção foram realizadas naqueles países com maiores dívidas nos anos 1980, como Itália, Bélgica e Irlanda. Os resultados foram satisfatórios. Organizações internacionais como a União Européia aconselham seus membros a adotar essas medidas para que mantenham um desempenho fiscal favorável. Têm-se acreditado mais na eficácia destes tipos de medidas do que na de leis de responsabilidade fiscal, já que estas têm sido descumpridas com bastante frequência pelos países que as adotaram.

2.6. O diálogo com esta literatura

Esta dissertação segue a perspectiva micro-institucionalista e pretende investigar o impacto das regras do processo orçamentário no desempenho fiscal brasileiro, chileno e argentino nas décadas de 1990 e 2000. No entanto, como já comentei na introdução, certas especificidades me afastam em alguma medida dos autores com quem dialogo.

Em primeiro lugar, optei pela metodologia qualitativa e só três países serão investigados, contrastando com a praxe na literatura. Os três países escolhidos foram classificados, de acordo com o grau de centralização do processo orçamentário, em categorias distintas por Alesina et. al (1999) e Stein et. al (1998). De acordo com os primeiros, que investigaram o período 1980-93, o Chile está na categoria dos centralizados (hierarquizados), o Brasil na dos intermediários e a Argentina na dos descentralizados (colegiados). De acordo com os segundos, que investigaram o período 1990-95, o Chile se mantém na mais alta categoria, mas as categorias do Brasil e Argentina são invertidas.

Uma outra inovação importante se refere à construção de um modelo mais elaborado para explicar o fenômeno que investigarei. Procurarei desenvolver melhor o problema do estoque comum de recursos e inserir novas engrenagens conceituais nesta teoria. A premissa de que processos orçamentários descentralizados tendem a estar correlacionados com

resultados deficitários é mantida, mas o foco é todo direcionado na racionalidade estratégica dos atores políticos. De forma geral, o modelo assume que num ambiente descentralizado, os atores preferem conscientemente resultados deficitários, porque é a melhor forma de defenderem os seus interesses. Eles têm plena consciência das possíveis conseqüências econômicas de suas ações, mas, ainda assim, resultados deficitários representam a escolha mais racional dentre as inúmeras possíveis.

A última frase do parágrafo anterior é extremamente importante para entender a análise que se segue. Na construção do modelo do próximo capítulo, premissas fundamentais dos autores micro-institucionalistas são mantidas, mas a racionalidade estratégica dos atores é encarada como a principal razão para os déficits e a ilusão de que políticas distributivas geram benefícios marginais é relegada a um segundo. Os políticos não se iludem; no máximo tentam tirar vantagens de eleitores que supõem estarem iludindo. Destarte, espero ter sublinhado de forma clara a engrenagem teórica que estou acrescentando ao modelo micro-institucionalista: quando o processo é descentralizado, o déficit é gerado conscientemente pelos atores. Eles querem maiores déficits, porque, embora não seja o resultado ótimo do ponto de vista econômico, o é do ponto de vista político. Tudo será explicado no capítulo seguinte.

A última especificidade importante que me afasta da literatura com que dialogo é a negligência da primeira etapa do processo orçamentário: aquela em que a proposta é elaborada pelo Executivo. Mas a razão que me levou a negligenciá-la será exposta no fim do capítulo seguinte.

3. O modelo

Neste capítulo, descreverei o modelo que utilizarei para explicar o modo como as regras do processo orçamentário influenciam no desempenho fiscal. Embora nesta dissertação a minha análise se restrinja a apenas três países, o Brasil, o Chile e a Argentina, tenho a intenção de construir um modelo que possa ajudar a analisar o fenômeno sempre que a elaboração do projeto de lei orçamentária for prerrogativa do Executivo e em que o Congresso for capaz de emendar este projeto.

Primeiro, descreverei o ciclo orçamentário e todas as etapas que o compõem. Em seguida, discutirei por que num processo orçamentário descentralizado existe uma forte tendência a resultados fiscais deficitários. Então, explicarei o que é centralizar este processo e por que a centralização diminui a tendência a déficits. No final, mostro como este modelo me ajudará na análise que realizarei nos próximos capítulos.

3.1. O ciclo orçamentário

O processo orçamentário tem natureza cíclica. Todos os anos um novo ciclo se inicia, enquanto outro termina. Entretanto, a extensão temporal de cada ciclo é maior do que um ano e, conseqüentemente, cada um deles possui momentos de intersecção com os adjacentes. Von Hagen e Harden (1996) afirmam que num determinado período podem estar ocorrendo etapas de três ciclos diferentes. Um ciclo orçamentário é composto por quatro etapas:

1. Elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo
2. Tramitação da proposta no Congresso e sanção/promulgação² pelo Executivo³
3. Execução da lei orçamentária
4. Prestação de contas

Primeira etapa. Nos três países analisados, quem elabora a proposta orçamentária é o Executivo. Esta é a primeira etapa do ciclo orçamentário. Ela é caracterizada por negociações

---

² Promulgação significa reconhecer a existência da lei e obrigar a sua execução. Em todos os países, esta é uma prerrogativa do Executivo, mas que pode ser exercida por outro poder em situações específicas. Sanção significa aquiescência ao conteúdo da lei. No Brasil, nem todas as leis são sancionadas, já que esta é uma prerrogativa do Executivo. Se, por exemplo, o Executivo brasileiro veta parcialmente uma lei, e o Congresso rejeita o seu veto, a lei não é sancionada (mas é promulgada). Na Argentina, toda lei é sancionada, já que esta é uma prerrogativa do Legislativo. No Chile não há sanção. Havendo sanção ou não, toda lei requer promulgação para ser eficaz.

³ Em alguns momentos farei referência às duas primeiras etapas em conjunto, chamando-as de processo de formulação da lei orçamentária.

entre os “ministros gastadores” e o ministro responsável pela elaboração do orçamento (que doravante será chamado genericamente de Ministro das Finanças)⁴. Aqueles ministros elaboram propostas parciais e as enviam ao Ministro das Finanças, que as reúne, realiza os ajustes necessários e elabora a proposta orçamentária global.

Os ministros têm incentivos para superestimar os gastos de suas pastas durante a elaboração das propostas parciais, porque extraem benefícios políticos dos gastos que realizam. Eles acreditam que as políticas que implementam geram ganhos marginais aos seus eleitores, porque a política é financiada com contribuições de toda a população, enquanto os beneficiados constituem apenas uma parcela dela. Por sua vez, esses beneficiados acreditam que os ganhos gerados pela política foram superiores ao gasto que tiveram com impostos, e passam a aprovar a atuação do ministro responsável pelo benefício. Como mostrei, na literatura esta ilusão é chamada de problema do estoque comum de recursos. Ela tem sido considerada a principal responsável por resultados deficitários, uma vez que quanto mais um dado ministro gastar, mais benefícios marginais ele gera ao seu eleitorado e maior o lucro político que extrai para si mesmo.

É de se esperar que os principais ajustes que o Ministro das Finanças realiza nas propostas parciais são cortes nas estimativas de gastos para adaptá-las à meta fiscal do governo. É natural que, em virtude dos incentivos que os ministros possuem durante a elaboração de suas propostas, a somatória total dos gastos previstos seja inviável. Há um conflito entre os ministros gastadores que procuram maximizar os seus gastos e o Ministro das Finanças que procura otimizar a alocação destes gastos sem comprometer a meta fiscal.

Se não houvesse um Ministro das Finanças capaz de restringir os gastos dos demais ministérios, um problema de coordenação se manifestaria no interior do governo e o resultado fiscal seria sempre sub-ótimo. Nenhum dos ministros estaria satisfeito com déficits que comprometessem as contas do governo e elevassem a dívida pública de forma insustentável. Por outro lado, nenhum deles teria incentivos para abrir mão de um orçamento superestimado, principalmente se os demais ministros se conduzissem da mesma forma. Esse problema é ilustrado na literatura pela alegoria do dilema do prisioneiro.

---

⁴ Atualmente, os ministros responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária em cada país são os seguintes: Brasil – Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; Argentina – Ministro da Economia e Produção; Chile – Ministro da Fazenda. Destes, apenas o brasileiro não é responsável também pela execução do orçamento, ficando o exercício desta função a cargo do Ministro da Fazenda.

Para resolvê-lo é preciso nomear um Ministro das Finanças com autoridade suficiente para restringir os gastos dos demais ministros. A tese defendida pela literatura recente é que o resultado fiscal é uma função da autoridade deste ministro (Alesina e Perotti, 1996; Hallerberg e von Hagen, 1997; Stein et. al, 1998; Alesina et. al, 1999; Hallerberg et. al, 2004).

Não obstante, como mostrei no capítulo anterior, se o problema do dilema do prisioneiro seria resolvido com a delegação de autoridade a um único indivíduo, por outro lado, um outro problema surgiria se isto fosse adotado num governo de coalizão: o Ministro das Finanças seria necessariamente de um partido enquanto certos ministros gastadores seriam de outro. Sendo assim, o Ministro das Finanças poderia utilizar a sua posição de poder para beneficiar os seus correligionários em detrimento dos demais. Surgiria então um problema “*agente-principal*”, caracterizado pela utilização da autoridade delegada em benefício dos interesses daquele a quem se delega.

Para resolver este problema, Hallerberg e Von Hagen (1997) sugeriram que em governos de coalizão a primeira etapa do ciclo orçamentário fosse centralizada pela abordagem do contrato. Todo ano, uma reunião ministerial deveria ser realizada para que as metas fiscais fossem definidas em primeiro lugar. Ao elaborar suas propostas parciais, os ministros seriam forçados a se submeter a essas metas. O problema de coordenação seria resolvido sem que um novo problema fosse produzido com esta solução.

Há um consenso de que o grau de centralização da primeira etapa do ciclo orçamentário, seja pela delegação (em governos unipartidários), seja pelo contrato (em governos de coalizão), é uma variável explicativa do desempenho fiscal do governo. Quanto mais centralizada, menor o déficit.

Segunda etapa. A segunda etapa começa quando o Congresso recebe o projeto do Executivo. Durante ela, os legisladores o discutem e o emendam. O modo como as atividades são organizadas no interior do Legislativo varia de país a país. A Constituição pode prever unicameralismo ou bicameralismo, e, neste último caso, o Senado e a Câmara dos Deputados podem discutir em conjunto ou em separado. As comissões de orçamento podem ser permanentes ou temporárias, mistas ou não; as emendas podem ser apresentadas somente nas comissões ou também no plenário, e podem ser individuais ou coletivas, etc. No capítulo 5, será explicado como se dão os trabalhos em cada um dos países que analisarei.

Nesta etapa, a complexidade dos trabalhos é muito maior do que na primeira. Em primeiro lugar, o número de atores é superior e o conflito de interesses tende a ser mais acirrado, já que a oposição ao governo está também envolvida nas discussões. Há sempre o risco da oposição ser maioria no Legislativo, o que torna ainda mais complicada a sua relação com o poder Executivo.

Na análise desta etapa é preciso ter a clareza do que realmente influencia no desempenho fiscal do governo. Quais seriam as ações dos parlamentares que poderiam de fato ter impacto no resultado orçamentário? Naturalmente, apenas aquelas direcionadas aos níveis de maior agregação orçamentária: total de receitas, total de gastos e resultado fiscal. Os tipos de emenda que mais comprometem as metas do governo são as que reestimam para cima as receitas, que reestimam para cima os gastos e as que prevêm um endividamento maior com o objetivo de financiar novos gastos. Quando o aumento numa categoria de gastos é financiado com a redução em outra, isto é apenas uma transferência e não tem impacto no desempenho fiscal.

Quanto menor for o poder do Legislativo para realizar aquelas três alterações que realmente comprometem o resultado fiscal, menor será a tendência a resultados deficitários. O que importa analisar no interior do Congresso não são conflitos de alocação de gastos (mais importantes para os congressistas, por serem os mais capazes de influenciar no seu futuro político). Importa apenas a capacidade que o Legislativo como um todo possui de alterar os níveis de maior agregação, fixados pelo Executivo. Assim, as relações que serão analisadas na segunda etapa não são as que se estabelecem no interior do Congresso, mas as Executivo-Legislativo. Quanto mais poder tiver o Executivo para fazer as suas metas fiscais prevalecer, maior controle terá sobre a política fiscal e mais equilibrados tenderão a ser os resultados. A centralização dos procedimentos da segunda etapa em torno do Executivo é também uma variável independente importante para a literatura.

Mas não são apenas as restrições às emendas parlamentares que importam durante a apreciação do projeto de lei orçamentária. Outra regra particularmente relevante é a que define as consequências para a não aprovação do orçamento pelo Congresso dentro do prazo legal. Essas consequências podem ser benéficas ou prejudiciais para o Executivo, dependendo do poder de barganha que elas proporcionam ao Legislativo. Quanto mais as consequências para

o decurso de prazo forem prejudiciais ao Executivo, mais crível será a ameaça de atraso dos congressistas e mais concessões eles poderão obter daquele poder.

Em geral, são três as regras mais adotadas ao redor do mundo: 1- o projeto do Executivo é executado, 2- apenas os gastos obrigatórios são executados até que o orçamento seja aprovado e 3- o projeto do ano anterior é executado com os ajustes necessários. A primeira é a que mais beneficia o Executivo, pois não proporciona qualquer poder de barganha ao Legislativo, enquanto a segunda e a terceira podem lhe ser igualmente prejudiciais.

Um terceiro fator que influencia no desempenho fiscal é o poder de veto do Executivo. A segunda etapa não termina com a aprovação do orçamento pelo Congresso, mas com a promulgação da lei orçamentária pelo presidente da República. Antes de promulgá-la, ele conta com este último poder: é capaz de vetar ou modificar trechos da lei aprovada pelos congressistas.

Esta prerrogativa pode assumir diversas formas. Para além da variação mais conhecida entre o veto total e o parcial, há ainda a possibilidade do veto vir acompanhado de observações (propostas de modificações do texto). A forma que garante maior poder ao Executivo é o veto com observações e com direito a promulgação parcial, e a que mais lhe prejudica é o veto total. Quando só pode vetar totalmente o projeto, o Executivo apenas o faria em situações extremas, pois esta medida deixaria o governo sem orçamento para o ano. O presidente que só possui o poder de veto total, dificilmente o usará em leis orçamentárias.

Além disto, outra característica que mede a força do veto do Executivo é a facilidade do Congresso para derrubá-lo. Quanto mais numerosa for a maioria constitucionalmente necessária no Congresso para a derrubada do veto, maior é o poder do Executivo e mais centralizada é a segunda etapa em seu favor. Dificilmente será encontrada uma exigência superior a dois terços em cada Câmara para que isto ocorra.

Se o Congresso não tem muito poder para fazer alterações que comprometam o desempenho fiscal, então o poder de veto é uma variável de pouca relevância. Se ocorre o oposto, quanto maior for o poder do Executivo para reverter aquelas alterações, mais responsável tenderá a ser o governo e menos relevância terá as restrições às emendas parlamentares.

A tabela abaixo mostra duas possibilidades de centralização da segunda etapa, e quais devem ser as características dos três indicadores citados para que ela desfrute de máxima centralização:

Tabela 3.1

1ª Possibilidade		
	Indicador de centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário	Máxima Centralização
1	Restrições às emendas parlamentares	Aumentos no montante total de gastos, de receitas e do déficit fiscal são proibidos
2	Consequências para o decurso de prazo	O projeto do Executivo é executado
3	Poder de veto presidencial	Variável irrelevante
2ª Possibilidade		
	Indicador de centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário	Máxima Centralização
1	Restrições às emendas parlamentares	Variável irrelevante
2	Consequências para o decurso de prazo	O projeto do Executivo é executado
3	Poder de veto presidencial	É permitida a modificação de valores de gastos específicos e do endividamento para que o montante total destes agregados retorne ao valor do projeto original, e o veto é difícil de ser derrubado pelo Legislativo

É preciso ressaltar que o que está em jogo aqui são as regras com impacto no desempenho fiscal. Não importa a eficiência das alocações. Mesmo em processos centralizados de acordo com a tabela acima, o Legislativo pode desfigurar bastante o projeto, pulverizando-o numa miríade de gastos paroquiais e clientelistas. Por isto, ainda que o Congresso esteja impedido de modificar o total de receitas, de gastos e o resultado fiscal, o poder de veto ou de observação pode ser uma prerrogativa importante para uma série de outras coisas; não para o que está sendo analisado nesta dissertação.

Terceira etapa. A execução orçamentária começa no primeiro dia do ano fiscal e termina no último. Nos três países que analisarei, o ano fiscal coincide com o civil, de primeiro de janeiro a 31 de dezembro. Durante esta etapa, os impostos e contribuições são coletados, empréstimos e operações de crédito são contratados, e os gastos são executados pela burocracia estatal. Além disto, é este o momento em que o governo precisa adaptar a lei à realidade, revendo expectativas e fazendo os ajustes necessários.

Von Hagen e Harden (1996) afirmaram que, na terceira etapa, a centralização depende do quão a lei é impositiva aos ministros gastadores e da capacidade do Ministro das Finanças de impô-la. O que indica a força impositiva da lei, segundo os autores, é: 1- a facilidade com que os ministros conseguem verbas além do previsto em lei; 2- a flexibilidade dos ministros para transferir fundos de uma categoria à outra; e 3- a frequência de orçamentos suplementares durante o ano fiscal.

O modelo que utilizarei nesta dissertação contrasta com o adotado por estes autores. Em primeiro lugar, o item 2 do parágrafo acima é descartado como variável relevante para o desempenho fiscal. A facilidade dos ministros para transferir fundos indica uma fraqueza da lei ou do Ministro das Finanças que não compromete o resultado fiscal. O que o compromete é a capacidade destes ministros de obterem recursos adicionais. Portanto, apenas os itens 1 e 3 poderiam ser considerados indicadores relevantes.

A premissa que adotarei para investigar a terceira etapa do ciclo orçamentário é a de que existe uma secretaria do Tesouro subordinada ao Ministério das Finanças para onde todos os recursos arrecadados são destinados de forma centralizada. Esta secretaria libera os recursos para os ministérios depois de ter sido autorizada pelo Ministro das Finanças. Não há porque supor que os ministros gastadores possam forçar o Ministro das Finanças a liberar verbas, contra a sua vontade, para além do fixado no orçamento. A premissa, portanto, é a de que os ministros gastadores só possuem poder para gastar os recursos providos pelo Tesouro e não para forçar o Tesouro a prover-lhes com recursos. Em resumo, o Ministro das Finanças tem controle total, em relação aos demais ministros, sobre a política fiscal a ser adotada. Esta forma de encarar o processo de execução orçamentária é mais próxima à realidade do Brasil, Chile e Argentina.

Certamente, alguém objetaria dizendo que então a terceira etapa é sempre centralizada, nunca oferecendo empecilhos ao desempenho fiscal do governo. A primeira parte da objeção é correta: a terceira etapa é sempre centralizada. A segunda é equivocada: ainda assim ela pode prejudicar o desempenho fiscal.

Para entender isto, é preciso, antes de tudo, desconstruir a imagem criada por Von Hagen e Harden (1996) do Ministro das Finanças como guardião do orçamento, sempre comprometido com o equilíbrio fiscal. Considerando-se a influência que as teorias keynesiana e neoclássica exerceram e exercem ainda hoje nas equipes governamentais ao redor do mundo,

alguém duvidaria de que este ministro pode preferir déficits? E além de justificativas estritamente econômicas, ele poderia ainda reunir muitas outras para implementar uma política fiscal expansionista, inclusive eleitoreiras.

Existem duas formas de centralizar a terceira etapa do ciclo orçamentário. A primeira é em torno do Ministro das Finanças. Quando este ministro é poderoso, ele vai aplicar a política fiscal que mais atenda aos interesses da equipe de governo da qual é parte. Terá poder para alterar a lei orçamentária e perseguir maiores ou menores déficits durante a execução da forma como ele, a equipe econômica e o presidente da República acharem mais adequados, e sempre conseguirá resistir a qualquer forma de pressão de quaisquer ministérios, mesmo que estejam sendo dirigidos por membros de outros partidos. Portanto, ao centralizar a terceira etapa desta forma, não há garantias de resultados fiscais equilibrados, a não ser quando o governo estiver realmente comprometido com isto. Quanto maior este comprometimento, mais o Ministro das Finanças utilizará o seu poder para equilibrar as contas.

A segunda forma é em torno da lei. Esta é a mais benéfica para o desempenho fiscal. Quando este método é utilizado, o Ministro das Finanças e qualquer outro membro do Executivo sofrem restrições para alterar a lei promulgada. Porém, o Executivo não pode ser totalmente impedido de modificá-la, ou seja, esta etapa não pode ser totalmente centralizada em torno da lei, ou o desempenho fiscal estará também comprometido. Ele não teria condições de reagir à frustração das expectativas que serviram de base à elaboração da lei. Quanto mais as modificações forem restritas apenas a ajustes técnicos em virtude de uma arrecadação tributária diferente da prevista, mais equilibradas tendem a ser as contas. Quando o Executivo não pode alterar em nada ou quando pode alterar totalmente a lei (dois cenários empiricamente inexistentes), a chance de ocorrer resultados deficitários é maior.

Observe que este segundo método de centralização também requer o comprometimento do Executivo com uma política fiscal equilibrada, já que ele pode elaborar um projeto de lei orçamentária deficitário na primeira etapa⁵. O Executivo sempre poderá fazê-lo, seja a terceira etapa centralizada em torno dele próprio ou em torno da lei. O que muda é que agora ele não disporá de instrumentos para aumentar nem diminuir o déficit durante a execução, ainda que

---

⁵ O comprometimento com o ajuste fiscal é condição *sine qua non* para que uma investigação como a que será realizada obtenha resultados significativos. O governo sempre poderá perseguir uma política fiscal expansionista, e não há instituição capaz de impedir o seu sucesso. O que há são instituições capazes de dificultar o sucesso de políticas contracionistas, quando não conseguem impor restrições aos incentivos que os políticos têm para gastar mais. O tamanho da dívida pública é o melhor indicador das intenções fiscais do governo.

seja obrigado a lidar com situações imprevistas durante o ano. O aumento de gastos estará condicionado a uma arrecadação tributária excessiva. Será obrigado também a mostrar clara e objetivamente as suas intenções fiscais para o Legislativo no início da segunda etapa. Isto explica porque centralizar a terceira etapa em torno da lei gera menos déficits do que fazê-lo em torno do Executivo.

É preciso também ter clareza de quais são os tipos de modificações durante a execução que influenciam no desempenho fiscal. São eles: mudança do resultado fiscal, aumento de gastos e corte dos gastos.

O poder de mudar o resultado fiscal durante a execução é sempre prejudicial. É fácil perceber porque isto ocorre quando é permitido o aumento do déficit. Agora, a possibilidade de diminuí-lo prejudica porque aumenta os incentivos do Executivo para o comportamento estratégico. Ele é levado a propor um déficit superior ao desejado na primeira etapa (o que equivale a superestimar a receita), para, no momento de reduzi-lo durante a execução, ter maior liberdade para cortar os gastos que quiser. O problema é que quando o Executivo não é forçado a explicitar suas intenções no início do ciclo orçamentário, existe uma possibilidade alta de que ele sequer calcule qual seria o resultado ideal para economia, e não corte os gastos necessários na terceira etapa.

Com relação ao segundo tipo de modificação, quando o aumento dos gastos não estiver condicionado à arrecadação excessiva, ele só poderá ser financiado com endividamento. Ainda que o Executivo não altere formalmente a lei, isto o levará a realizar um déficit fiscal superior ao previsto. Portanto, este poder é sempre prejudicial para o desempenho fiscal.

A influência do terceiro tipo também se relaciona com o aumento dos incentivos para o comportamento estratégico do governo. Cortar gastos é sempre benéfico quando estiver condicionado à arrecadação insuficiente. Quando for um poder irrestrito, esta liberdade pode estimular o Executivo a elaborar um orçamento com receita superestimada, para, durante a execução, poder cortar os gastos que lhe aprouver. Grande parte dos gastos criados por deputados para atenderem a seus interesses seria cortada, principalmente se estes deputados forem da oposição. O Executivo sempre encontrará dificuldades durante o ano fiscal para cortar os gastos suficientes e realizar o resultado fiscal proposto. Quando ele pode cortar gastos a bel prazer durante a execução, o incentivo para superestimar a receita na primeira etapa é maior do que quando o corte de gastos depende do total arrecadado.

Em resumo, o indicador de centralização da terceira etapa do ciclo orçamentário é a capacidade do Executivo de realizar as três mudanças no orçamento citadas acima. Quanto mais poder ele tiver para isto, mais centralizada é esta etapa em seu favor, e quanto menos poder ele tiver, mais centralizada ela é em torno da lei. A tabela 3.2 ilustra a situação de máxima centralização nos dois métodos descritos:

Tabela 3.2

1. Execução orçamentária centralizada em torno do Executivo	
Mudança do Resultado Fiscal	Permitida em qualquer circunstância
Aumento de Gastos	Permitido em qualquer circunstância
Corte de Gastos	Permitido em qualquer circunstância
2. Execução orçamentária centralizada em torno da Lei	
Mudança do Resultado Fiscal	Proibida
Aumento de Gastos	Proibido
Corte de Gastos	Proibido

Observe que a situação de máxima centralização em torno do Executivo se aproxima muito da de um governo ditatorial. O significado da participação do Congresso e da própria lei desaparece, já que, em virtude dos poderes que possui, o Executivo pode gastar da forma como desejar, anulando e criando quaisquer categorias de gastos. Essa é uma situação extrema, não encontrada em nenhum dos países analisados.

A segunda situação também nunca será encontrada em nenhum país do mundo, pois equivaleria ao suicídio de sua economia. O governo precisa ser capaz de rever as suas expectativas e adaptar o orçamento às circunstâncias que se verificam durante o ano. A tabela abaixo ilustra a forma ideal e mais benéfica de centralização para o desempenho fiscal:

Tabela 3.3

Centralização ideal da execução orçamentária	
Mudança do Resultado Fiscal	Proibida
Aumento de Gastos	Permitido apenas em caso de arrecadação excessiva
Corte de Gastos	Permitido apenas em caso de arrecadação insuficiente

Independentemente do grau de centralização do ciclo orçamentário, sempre o Executivo terá incentivos para o comportamento estratégico. Por ser ao mesmo tempo o elaborador da proposta e o executor do orçamento, ele está em posição de vantagem em

relação ao Legislativo. Foge do escopo deste trabalho fazer uma análise onde todas as alternativas de ação de ambos os poderes e os *outcomes* de cada possibilidade fossem enunciados. Este é um tema importante para trabalhos futuros. Por ora, basta dizer que quando o poder de modificar o orçamento durante a execução é restrito e dependente apenas da arrecadação tributária, os seus incentivos para o comportamento estratégico diminuem, bem como a tendência ao déficit.

A execução orçamentária é um processo complexo e, como sugeri acima, sempre imporá ameaças às intenções estratégicas do Executivo. Por isto, quanto menos ele agir para esvaziar o significado da participação do Congresso ao propor um orçamento camuflado na primeira etapa, maiores serão as suas chances de implementar uma política fiscal bem sucedida.

Quarta etapa. A etapa de prestação de contas também é vital para uma alocação eficiente dos recursos. Em geral, a fiscalização do modo como estão sendo utilizados estes recursos e a punição pelo seu mau uso é função dos sistemas de controle. Estes podem assumir diversos nomes e ter poderes variados⁶.

Quanto mais independentes do Executivo forem estes órgãos e quanto mais poderes tiverem para fiscalizar e punir, mais eficiente será a utilização do dinheiro público. Dentre suas principais funções, devem se destacar o combate à corrupção e a garantia de que as intenções originais da lei orçamentária sejam perseguidas da melhor maneira possível.

Naturalmente, a força dos sistemas de controle também pode ter influência no desempenho fiscal, principalmente quando é capaz de cobrar do Executivo o cumprimento da lei aprovada. Isto diminui o escopo para o comportamento estratégico daquele poder e garante um processo orçamentário mais transparente e responsável.

---

⁶ No Brasil, há o sistema de controle interno (Controladoria Geral da União), dependente do poder Executivo, e o sistema de controle externo (Tribunal de Contas da União), que trabalha com relativa autonomia, mas deve responder ao Legislativo sempre que solicitado. O TCU brasileiro possui nove ministros, sendo 6 nomeados pelo Legislativo e três pelo Executivo (com aprovação do Senado). Na Argentina, a Sindicatura General de la Nación é responsável pelo controle interno, e a Auditoría General de la Nación pelo controle externo. Este último órgão é composto por seis auditores e um presidente, todos nomeados pelo poder Legislativo. No Chile, só há um órgão de controle: a Contraloría General de la República. Este órgão desfruta de autonomia formal com relação aos dois poderes, ainda que o controlador seja nomeado por um acordo entre o presidente da república e o Senado.

Esta etapa recebeu quase nenhuma atenção por parte da literatura com que dialogo nesta dissertação. Embora reconheça a sua importância, não terei condições de investigar a sua influência aqui.

3.2. O problema do estoque comum de recursos

Nos parágrafos acima, dei algumas pistas sobre o por quê da centralização do processo orçamentário ser benéfica para a performance fiscal. Antes de trabalhar esta questão mais a fundo, procurarei a partir de agora mostrar por que existe uma tendência a resultados deficitários num processo orçamentário descentralizado. Focarei a minha atenção nas duas primeiras etapas do ciclo, pois a influência da terceira já foi suficientemente discutida.

Antes, farei alguns comentários a respeito do que foi dito até agora. Em primeiro lugar, talvez ainda não tenha ficado claro por que a estrutura de poder no interior do Congresso é negligenciada pelos economistas micro-institucionalistas. Isto ocorre porque é o Executivo quem tem a prerrogativa de elaborar o projeto de lei orçamentária e, portanto, a estrutura de poder no seu interior é mais importante. Quando se analisa a segunda etapa do ciclo, não importa a estrutura de poder no interior do Legislativo, pois o grau de centralização tem como referência de autoridade o Executivo e não o *Speaker*, o caucus ou o colégio de líderes. É a capacidade do Congresso de reverter decisões do Executivo que se quer medir.

Em segundo lugar, embora já tenha explicado isto acima, nunca é demais repetir. Toda a análise diz respeito à política fiscal que trata dos maiores níveis de agregação do orçamento. Note que todos os indicadores citados acima dizem respeito ao montante total de gastos, montante total de receitas e resultado fiscal. A composição do orçamento e o modo como os recursos serão alocados nas diferentes categorias de gastos têm pouca relevância.

Feitas estas colocações, tentarei responder agora à seguinte pergunta: o que aconteceria se durante a formulação da lei orçamentária houvesse equilíbrio de poder nas interações entre os atores? Em outras palavras, quais seriam as conseqüências se as micro-instituições determinassem que o Executivo e o Legislativo tivessem a mesma influência na formulação da lei? Para tentar responder, imagine que só há uma etapa antes da execução do orçamento na qual ambos os poderes discutem e aprovam a lei orçamentária em conjunto.

Todos os atores, ministros e congressistas, se reúnem e começam a discutir. Cada um deles tem o objetivo de perpetuar a sua carreira na política, seja se reelegendo para o cargo que

ocupa, seja se elegendo para um outro cargo. Para ser bem sucedido, o ator precisa conquistar eleitores. Então, na mesa de discussões, cada ator vai querer alocar os recursos da forma que melhor atenda aos interesses do grupo cujo apoio é necessário para o seu sucesso político.

Para simplificar o raciocínio, suponha que a maioria das categorias de gastos já tem um montante fixo que independe da vontade de qualquer um dos atores na mesa de discussões. Essas categorias são: custeio da máquina pública, previdência e seguridade social, serviço da dívida, etc. Só se pode decidir sobre o total de investimentos. Assim, quanto maior for o total investido, maior será o montante total de gastos e o déficit fiscal.

Cada ator tem um orçamento ótimo. Se ele pudesse, alocaria sozinho toda a receita arrecadada do modo que melhor satisfizesse a seus interesses, não importam quais. Para entender, considere uma pequena economia, cujo valor do PIB seja de \$100 bilhões. Suponha que um orçamento equilibrado requeira um total de investimentos de \$4 bilhões. O orçamento ótimo do Ministro da Agricultura poderia ser aquele que destina \$4 bilhões para atividades agrícolas divididas entre todo o país e \$2 bilhões para todas as outras atividades. O déficit seria de \$2 bilhões. Por outro lado, o deputado eleito pelo distrito X gostaria que \$2 bilhões fossem destinados ao seu distrito e \$2 bilhão aos demais. O seu orçamento ótimo seria equilibrado.

Apesar de ter em mente um orçamento ótimo para os seus interesses, todos sabem que este nunca será aprovado e implementado. Ainda que o deputado do distrito X queira que 50% dos recursos disponíveis sejam investidos em X, ele sabe que dificilmente conseguirá alocar mais de 2% para lá. O Ministro da Agricultura também não tem muita esperança de que mais de 10% dos recursos sejam alocados para o seu ministério. A premissa é que a distância entre o que um ator hipotético quer e o que ele espera conseguir é sempre muito grande, como mostra a figura abaixo:

Figura 3.1

Existem três elementos importantes no orçamento ótimo de cada ator reunido para elaborar a lei orçamentária. O primeiro é o montante que ele quer que seja investido para defender os interesses dos seus eleitores (quando for congressista), ou no setor controlado pelo seu ministério (quando for ministro). Este montante tem um valor inexecutável e isto é de conhecimento do próprio ator. O segundo é a quantidade de recursos que ele quer que seja investido nos demais distritos ou setores. O terceiro é o resultado fiscal. Cada ator prefere um determinado resultado, e esta preferência pode ser determinada por influência do partido ou simplesmente por convicções pessoais. Ele sabe que a política fiscal gera impacto na economia e que uma dívida pública sustentável é benéfica para o país como um todo e, portanto, também para os seus eleitores.

De acordo com a teoria do problema do estoque comum de recursos, os deputados e os seus eleitores acreditam que um investimento localizado geograficamente ou setorialmente gera benefícios marginais. Como já expliquei, uma vez que as verbas utilizadas para o investimento são coletadas de toda a população, os beneficiados acreditam que contribuirão com uma parcela mínima do financiamento da obra. Eles acham que o benefício foi muito superior ao custo com que arcaram através dos impostos. Os atores reunidos naquela mesa de discussões extraem, portanto, lucros políticos dos investimentos que conseguem gerar nas áreas em que se concentram os seus eleitores. É por isto que no seu orçamento ótimo, haverá sempre um montante exagerado de recursos a serem utilizados para este fim. Eles colocam

interesses localizados acima da nação como um todo, porque o que está em jogo é o seu futuro político.

O raciocínio oposto deve ser realizado para entender a atitude dos atores com relação ao resultado fiscal. Todos são capazes de pensar de forma abrangente e, portanto, têm opiniões sobre a forma como o governo deve conduzir a política fiscal. Os seus eleitores são beneficiados quando os fundamentos econômicos do país estão sólidos. Entretanto, os atores acreditam também que para se realizar o resultado fiscal que consideram ótimo, os custos para o seu eleitorado são muito maiores do que os benefícios. Eles deverão abrir mão de uma parcela altíssima de recursos para os padrões locais, para dar uma pequena contribuição para o país do qual são parte. A quantia a que estão renunciando, quando dividida por toda a população do país, gera um benefício irrisório para cada habitante.

Para chegar ao seu orçamento ótimo, o político precisa primeiro saber qual o montante de recursos disponíveis. Por isto, precisa determinar o resultado fiscal ótimo antes de qualquer coisa. O cálculo deste valor é fruto de dois raciocínios realizados simultaneamente. Primeiro, ele se pergunta qual é o esforço fiscal que deve ser realizado para manter a dívida pública sob controle e os fundamentos econômicos consolidados. Segundo, qual é a quantidade agregada de investimentos ideal que deve ser realizada pelo setor público. Uma vez determinado o resultado fiscal ótimo, ele chega aos recursos disponíveis para investimento. Então, ele calcula qual a porcentagem destes recursos que deve ser investida em seu distrito para trazer o máximo de benefícios aos seus eleitores. Um deputado míope poderia pensar que tudo deveria ser lá investido. Mas estaria se esquecendo de que o desenvolvimento dos demais distritos também é benéfico aos seus eleitores.

O benefício político que o ator extrai do seu orçamento ótimo é o máximo possível e pode ser dividido em três partes: 1 – porcentagem ótima dos recursos disponíveis a serem investidos no seu distrito ou setor ($\bar{I}_i$); 2 – porcentagem ótima dos recursos disponíveis a serem investidos nos demais distritos ou setores ($1 - \bar{I}_i$); e 3 – o resultado fiscal ótimo ($\bar{R}$). Para o ator, o orçamento ótimo é aquele que gerará o máximo possível de benefícios sócio-econômicos para os seus eleitores.

Suponha que, para a maioria dos atores, o resultado fiscal ótimo seja o equilibrado. Por outro lado, para evitar conflitos na alocação de gastos, eles decidem que o total de investimentos será dividido igualmente entre todos os 100 distritos. Para um resultado fiscal

equilibrado, haveria \$4 bilhões para investir, ou \$40 milhões para cada distrito. Este valor está excessivamente longe do ótimo de cada um dos deputados. O ideal para aquele deputado do distrito X, por exemplo, é que \$ 2 bilhões fossem investidos em seu distrito e cerca de \$20 milhões em cada um dos demais. Os outros deputados também gostariam que a maior parcela dos recursos fosse alocada para o distrito que representam. Conseqüentemente, dada a regra mais equitativa (e mais descentralizada) de alocação de recursos, o orçamento que seria aprovado estaria muito longe do ótimo de todos os deputados. O resultado fiscal ideal não compensaria a escassez de recursos para cada distrito.

Naturalmente, todos os deputados concordarão em afastar o resultado fiscal de $\bar{R}$ se puderem aproximar os recursos destinados a seu distrito de $\bar{I}_i$. Isso gera um benefício político maior para todos eles. No fim das contas, o déficit orçamentário aprovado estará longe do ótimo para a maioria dos deputados.

O exemplo que dei acima ajuda a entender por que um processo orçamentário descentralizado tende a vir acompanhado de maiores déficits. Números hipotéticos e talvez um pouco exagerados foram introduzidos para facilitar o entendimento. Acima de tudo, o que importa saber é que, quando o processo de formulação da lei orçamentária for descentralizado:

a) se for implementado o resultado fiscal mais próximo do $\bar{R}$ da maioria, $\bar{I}_i$ será sempre muito maior que I_i (onde I_i representa a proposta da maioria para investimentos no distrito do deputado hipotético ou no setor do ministro hipotético).

b) se o ator não tem poder para impor o seu orçamento ideal, o comportamento que mais lhe trará benefícios políticos é o esforço para aproximar I_i de $\bar{I}_i$ e R de $\bar{R}$, de forma equilibrada⁷ (onde R representa a proposta da maioria para o resultado fiscal).

c) O comportamento que traz mais benefícios políticos ao ator sempre implica um resultado fiscal mais deficitário do que o $\bar{R}$ da maioria.

Estas são as três premissas fundamentais de um processo de formulação da proposta orçamentária descentralizado. Elas explicam porque os resultados fiscais serão sempre mais deficitários do que o ótimo da maioria. Isto não significa que o *outcome* (a lei orçamentária)

---

⁷ Por “de forma equilibrada” entendo aqui que o valor de ambas as distâncias ($\bar{I}_i \rightarrow I_i; \bar{R} \rightarrow R$) não devem ser muito discrepantes, ou seja, os investimentos no distrito do deputado não podem ser muito reduzidos para se alcançar o resultado fiscal ideal, nem tampouco o resultado fiscal deverá ser exageradamente deficitário para se alcançar o nível ótimo de investimentos naquele distrito.

seja irracional. Significa que quando a eficiência política está acima da eficiência econômica, o grau de racionalidade do *outcome* deve ser também medido em termos políticos e não econômicos. Num ambiente descentralizado, a lei aprovada será sempre a melhor possível para satisfazer os interesses dos atores que a formulam.

3.3. A centralização do processo de formulação da lei orçamentária

Quando a dívida pública começa a aumentar progressivamente e se torna um problema governamental, a política fiscal passa a se tornar uma fonte de preocupação. Os atores tomam consciência da necessidade de abrir mão de benefícios políticos imediatos para não comprometê-los no longo prazo. Eles sabem que se a dívida pública continuar crescendo da forma como está, uma crise se alastrará pelo país e os seus eleitores poderão culpá-los por isto.

Ainda assim, nenhum ator tem incentivos para abrir mão voluntariamente da luta pela maior quantidade possível de recursos, pois sabe que a sua contribuição individual será muito pequena para a diminuição do déficit. Por outro lado, todos sabem que alguma coisa precisa ser feita com urgência para reduzir o déficit fiscal. Então eles resolvem se reunir e fixar uma estratégia para conter a escalada da dívida pública. O único modo eficaz de fazê-lo é centralizando o processo orçamentário e, conseqüentemente, colocando metas fiscais acima dos interesses políticos dos atores individuais.

Se o Congresso tomar para si a prerrogativa de elaborar a proposta orçamentária, o que hoje é algo muito raro, então ele terá que delegar autoridade fiscal para um de seus membros. Pode ser o presidente de uma das Casas, o presidente da comissão de Orçamento, o líder da maioria, etc. A única função do Executivo seria a de executar o orçamento e o ciclo orçamentário teria apenas três etapas.

No capítulo anterior, mostrei que há evidências de que uma “abordagem do contrato” para centralizar a etapa de elaboração da proposta orçamentária, quando o Legislativo for responsável por isto, não traz efeitos significativos. Essa abordagem significaria votar o resultado fiscal em primeiro lugar, para só então alocar os recursos disponíveis. Ferejohn e Krehbiel (1987), ao analisarem o impacto do *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974, concluíram que determinar o resultado fiscal antes da composição do orçamento não trouxe melhorias significativas para o desempenho fiscal americano. Os legisladores aprovavam um resultado mais frouxo para não terem os seus interesses comprometidos nas

discussões subseqüentes. Por isto, talvez, a abordagem da delegação seja a única forma de centralizar o processo no interior do Congresso, quando este for responsável pela elaboração da lei.

A estratégia mais comum, sem dúvidas, é a de delegar ao Executivo a prerrogativa de elaborar a proposta orçamentária, cabendo ao Congresso apenas a realização de ajustes e a alocação de gastos nas categorias de menor agregação. O ciclo orçamentário terá então quatro etapas, da forma como descrevi acima. Na primeira etapa, a autoridade é delegada ao Ministro das Finanças, cuja principal função é perseguir as metas fiscais do governo. Hallerberg e Von Hagen (1997) propuseram a “abordagem do contrato” como estratégia alternativa para governos de coalizão, em que os ministros constroem primeiro um consenso quanto aos objetivos fiscais, e se submetem a eles ao elaborarem as suas propostas parciais. Os autores apresentam evidências de que no interior do Executivo esta estratégia funciona. Na segunda etapa, restrições são impostas às ações do Congresso, para que os objetivos fiscais do Executivo não sejam alterados.

Centralizar o processo de formulação da lei orçamentária, portanto, nada mais é do que colocar a eficiência econômica da política fiscal acima de tudo. Esta é uma necessidade em países que assistiram ao crescimento descontrolado do endividamento público, como o Brasil, o Chile e a Argentina. Os políticos individuais nunca colocarão a eficiência econômica acima dos seus objetivos pessoais se não tiverem garantias de que todos os outros farão a mesma coisa. Eles não têm incentivos para isto. Assim, a única forma de implementar uma política fiscal responsável é delegar a autoridade para alguém forçar todo mundo a abrir mão de seus benefícios políticos. É nisto que consiste a centralização do processo de formulação da lei orçamentária.

3.4. Aplicação do modelo

Já disponho de todos os elementos teóricos necessários para prosseguir em minha análise sobre as experiências brasileira, chilena e argentina dos últimos 15 anos. Deve ter ficado claro que existem duas explicações possíveis para uma performance fiscal deficitária: ou é esta uma estratégia econômica do governo, ou é fruto dos incentivos gerados por um contexto decisório descentralizado. Quando a dívida aumenta muito e o governo se vê forçado

a realizar o ajuste fiscal, a única forma de fazê-lo é reformar as instituições e centralizar de maneira apropriada todas as etapas do ciclo orçamentário.

Não basta centralizar uma de suas etapas, quando as demais são descentralizadas. A tendência a resultados deficitários não será eliminada. Se, por exemplo, o Ministro das Finanças tem poder suficiente na primeira etapa para impor um resultado fiscal aos demais ministros, mas o Congresso não sofre restrições para a apresentação de emendas, os congressistas terão incentivos para propor um resultado mais deficitário e aumentar o montante total de gastos. Ou ainda, se as duas primeiras etapas forem centralizadas, mas na terceira o Ministro das Finanças tem poder para alterar da forma como quiser o orçamento ele poderá ser levado a afrouxar a política fiscal para lidar com os inevitáveis problemas contingenciais do país.

No capítulo 5, descreverei detalhadamente as regras do processo orçamentário do Brasil, Chile e Argentina, bem como as reformas que sofreram ao longo dos anos 1990 e 2000. Mostrarei como elas ajudam a entender a evolução de suas respectivas performances fiscais no período.

Toda a minha investigação se restringirá à segunda e à terceira etapa do ciclo orçamentário. Embora também acredite que a primeira pode ser importante para entender o fenômeno que pretendo analisar, dois fatores me levaram a negligenciá-las neste trabalho. Em primeiro lugar, não existem leis determinando o equilíbrio de poder entre os ministros durante a elaboração do projeto de lei orçamentária. Conseqüentemente, para descrevê-la aqui, eu dependeria de documentos de difícil acesso ou da realização de entrevistas com autoridades orçamentárias dos três países que tenham trabalhado nos 15 anos abarcados pela pesquisa. Dada a escassez de tempo e de recursos, este esforço é inviável.

Em segundo lugar, como já apontei no início deste capítulo, não há porque duvidar de que o Ministro das Finanças de cada país não detenha autoridade suficiente para impor metas fiscais aos demais ministros. Esta é a razão de existência deste Ministro. Se ele foi nomeado pelo presidente da República para administrar a política fiscal, não consigo ver por que os instrumentos necessários para a execução desta tarefa não acompanhariam a sua nomeação.

Assim, parto da premissa de que a primeira etapa do ciclo orçamentário é satisfatoriamente centralizada nos três países. No capítulo 5, vou mostrar que apenas as

características das etapas intermediárias do ciclo orçamentário são suficientes para entender a performance fiscal brasileira, chilena e argentina.

Antes disto, é necessário mostrar como evoluiu a dívida pública nesses países e em que medida os seus respectivos resultados fiscais anuais contribuíram para esta evolução. No capítulo seguinte, esta será a minha preocupação. O tamanho da dívida pública é o que define a necessidade do ajuste fiscal, mas não é só o resultado fiscal que explica as suas variações. Outros indicadores macroeconômicos tiveram papel importante na evolução da dívida destes países. É preciso ter clareza disto para que a influência das micro-instituições na evolução da dívida pública dos países não seja superestimada.

4. A trajetória fiscal do Brasil, Chile e Argentina nos anos 1990 e 2000

A década de 1990 se caracterizou pela degradação da situação fiscal da maioria dos países ao redor do mundo. Na União Européia, poucos (em geral os mais endividados) foram bem sucedidos em seus esforços para reduzir a razão dívida/PIB no período. Este cenário é bastante intrigante quando são consideradas as restrições fiscais impostas pelo Tratado de Maastricht: a dívida/PIB dos países da União Monetária Européia deveria se manter num nível inferior a 60%, e os déficits anuais não deveriam exceder o valor de 3% do PIB. Se a Itália, Bélgica, Irlanda e Holanda têm conseguido reduzir progressivamente o estoque de suas dívidas públicas, países como a França, Alemanha, Áustria e Inglaterra se moveram no sentido contrário. Von Hagen (2006) calculou que, em 2003, a média ponderada da dívida pública dos doze países da União Monetária Européia excedia os 70% do PIB, superior, portanto, ao determinado pelo Tratado de onze anos antes.

Na América Latina, o cenário apresentado por Stein et al. (1998) é ainda mais preocupante. Segundo eles, quando o indicador é a razão dívida/PIB, a média latino-americana é inferior à européia. Mas este não seria um bom indicador para comparar ambas as regiões, já que os estados europeus arrecadam uma proporção maior do PIB em receitas, e estão em melhores condições de financiar suas dívidas. Se o indicador utilizado for a razão dívida/receita do setor público, observa-se que a dívida pública representava, em 1996, 2,25 anos de receitas para um país latino-americano típico e apenas 1,5 ano para países da OECD. A situação fiscal no continente americano, portanto, é mais precária.

Na OECD existem diferenças entre os países, mas na América Latina os contrastes são muito mais exacerbados (Stein et al., 1998). Em meados dos anos 1990, havia países com dívida em torno de 30% do PIB (por ex., Chile e Paraguai) e outros com dívida cinco vezes superior ao PIB (Nicarágua e Guiana). Num continente com tamanho contraste, utilizar valores médios para medir sua performance não elucida muita coisa.

A partir de agora, farei um diagnóstico da situação fiscal dos três países que analisarei no capítulo seguinte. Este diagnóstico é extremamente importante, porque explicitará as questões que pretendo responder até o fim desta dissertação. O fenômeno que quero investigar, como já disse, é em que medida as micro-instituições ajudam a explicar a performance fiscal de um país. Para isto, é preciso em primeiro lugar conhecer a sua performance fiscal e identificar as tendências e os momentos onde as instituições podem ter

desempenhado um papel crucial. Neste capítulo, levantarei hipóteses, para que no próximo elas sejam testadas.

Todos os dados foram coletados de sistemas nacionais, governamentais ou não, de estatística⁸. Embora os anos iniciais e finais não coincidam, esses dados cobrem a maior parte dos anos 1990 até o presente, o que é suficiente para compará-los.

4.1. Brasil

O gráfico abaixo mostra a evolução da dívida líquida do setor público brasileiro:

Gráfico 4.1

Diferentemente da prática mais usual no continente, o Brasil não divulga dados da dívida bruta do setor público⁹. Todos os cálculos realizados pelas equipes econômicas que estiveram à frente do governo brasileiro no período dão um peso muito superior à evolução da

⁸ Os dados do Brasil foram coletados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), da Argentina da ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) e do Chile da DIPRES (Dirección de Presupuestos).

⁹ A dívida bruta brasileira começou a ser divulgada pelo Banco Central em 1998, apenas para o governo geral, sob a sigla DBGG. Excluía-se assim do setor público as estatais e o Banco Central. Neste período, a DBGG cresceu num ritmo superior à DLSP (dívida líquida do setor público) e, atualmente, a primeira é mais de 20 pontos percentuais do PIB superior à segunda. A justificativa para a diferença no ritmo de crescimento de ambas se baseia na recomposição da carteira de títulos do Banco Central. Após a promulgação da lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, a execução da política monetária passou a ser feita apenas com títulos do Tesouro, e todos os títulos emitidos pelo Banco Central foram resgatados. A emissão de títulos pelo Tesouro para recompor a carteira do Banco Central fez aumentar a DBGG e não teve impacto na DLSP, já que das duas instituições apenas o Tesouro é parte do governo geral.

dívida líquida na hora de decidirem sobre política fiscal. Isto pode ser notado nos discursos das autoridades do governo e em documentos divulgados por várias de suas instituições¹⁰.

Que diagnóstico da situação fiscal brasileira pode ser traçado a partir da observação do gráfico 4.1? Em primeiro lugar, a dívida interna não parou de crescer desde o início do período e, em 2006, ultrapassou pela primeira vez o valor de 50% do PIB. Os altos juros, que atormentaram o país durante todo o período, foram e ainda são um grande obstáculo ao sucesso de qualquer esforço fiscal. A queda na razão dívida/PIB de 2003 (57,19%) para 2006 (49,97%) é fruto da diminuição da dívida externa, pois a interna aumentou neste período (45,51% para 52,94%). Em 2006, o Brasil passou a ter dívida líquida externa negativa, mas a tendência ao crescimento da dívida interna permanece.

Outro fator que naturalmente teve influência na variação da razão dívida/PIB foi o crescimento do PIB. Entre 1993 e 1995, a dívida estacionou em torno dos 30% do PIB, embora certa quantia da dívida externa tenha sido substituída por interna. Nesses três anos, o PIB cresceu acima de 4%. Em 2000 e 2004, o PIB também cresceu acima de 4%, o que contribuiu para a diminuição no ritmo de crescimento da dívida no primeiro caso e queda da dívida no segundo. Analogamente, o rápido crescimento econômico na maioria dos anos contribuiu para a sua elevação.

O gráfico abaixo mostra qual foi o esforço fiscal do setor público brasileiro para combater o crescimento da dívida:

---

¹⁰ A CEPAL divulga o estoque da dívida de vários países da América Latina em seu site oficial. Essa é a nota que acompanha a tabela divulgada: “*Para todos los países corresponde al saldo de la deuda bruta, excepto Brasil donde corresponde al saldo de la deuda neta (pasivos menos activos).*”

Gráfico 4.2

No Brasil, os serviços oficiais de estatística chamam o resultado fiscal de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), onde valores positivos indicam déficit. No entanto, os valores do gráfico estão com o sinal invertido, para facilitar a comparação com o resultado dos outros dois países. No gráfico, resultados positivos indicam superávit.

O que se nota são pequenos superávits primários até 1993, um superávit descomunal em 1994, a diminuição do esforço fiscal no primeiro mandato de FHC (1995-1998), principalmente dos Estados e Municípios, e um esforço crescente a partir de 1999, principalmente do governo federal.

A tabela abaixo compara os resultados nominal e primário do setor público brasileiro durante o período:

Tabela 4.1

Resultado Fiscal do Setor Público Brasileiro com desvalorização cambial - Resultado Primário e Nominal															
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primário	2,71	1,58	2,18	5,64	0,26	-0,1	-0,96	0,02	3,23	3,47	3,64	3,89	4,25	4,59	4,84
Nominal					-7,28	-5,87	-6,11	-7,93	-9,98	-4,48	-5,17	-10,3	-3,62	-2,48	-3,06

Os resultados nominais até 1994 estão distorcidos em virtude da alta inflação e por isto não constam na tabela. Observe que os superávits primários do segundo mandato de FHC (1999 – 2002) foram insuficientes para reduzir o déficit nominal. Uma justificativa para isto está numa combinação perigosa para o serviço da dívida: desvalorização cambial e altos juros. O esforço fiscal em 2003 foi pouco maior do que o de 2002, mas o déficit nominal foi

reduzido de forma bastante expressiva. Neste ano, a taxa básica de juros SELIC caiu de 25% para 16,25% e o dólar caiu de R\$ 3,50 para R\$ 2,90. Os menores déficits nominais a partir de 2003 explicam a diminuição da dívida em termos proporcionais do PIB desde então.

Uma vez descrito o desempenho fiscal brasileiro no período, já é possível construir as primeiras hipóteses sobre a influência das micro-instituições neste desempenho. A dívida interna cresceu durante todo o período e mantém a tendência de crescimento, mas um verdadeiro esforço fiscal só começou a ser realizado a partir de 1999. Duas podem ser as possíveis explicações para isto: ou o governo só se deu conta do problema neste ano, ou o modo como as decisões eram tomadas no Brasil durante o processo orçamentário incentivavam resultados deficitários. Se a segunda explicação for a verdadeira, então surge outra pergunta: o que mudou na organização do processo decisório que possibilitou a eliminação daqueles incentivos prejudiciais a partir de 1999? Trabalharei com essas questões no capítulo 5.

A análise da situação fiscal brasileira dos últimos 15 anos ensina algo importante para a compreensão da situação dos outros dois países que farei a seguir: a taxa de câmbio, a taxa de juros e o crescimento do PIB são variáveis importantes que explicam as flutuações da dívida pública e do resultado fiscal nominal. Por outro lado, essas variáveis explicam pouco o resultado primário.

As regras que regulam o processo orçamentário são as principais variáveis independentes na determinação deste resultado. Esta é a premissa com que trabalho e que tentarei demonstrar no próximo capítulo. O impacto das micro-instituições no resultado nominal e na dívida pública se dá de forma indireta, ou seja, depende da capacidade do resultado primário de influenciá-los. Mas aí a análise se complica bastante, pois, como expliquei acima, a flutuação de indicadores macroeconômicos pode ter também um papel fundamental.

4.2. Argentina

O gráfico abaixo mostra a evolução da dívida do setor público argentino:

Gráfico 4.3

Os dados divulgados pela ASAP são discriminados em duas categorias: dívida a vencer e atrasos. A primeira é dividida em uma série de subcategorias e é possível distinguir entre dívida em moeda estrangeira e em moeda nacional (o que não equivale a dívida externa e interna). A segunda é apresentada num montante agregado e, portanto, não é possível fazer a mesma distinção. Os atrasos são importantes a partir de 2002 e, por isto, o gráfico acima não discrimina entre dívida em moeda nacional e estrangeira. Porém, os dados da ASAP mostram que a dívida proveniente de empréstimos de organizações internacionais e de títulos públicos em moeda estrangeira é de longe a mais significativa. Para se ter uma idéia, o gráfico abaixo mostra o montante da dívida mobiliária argentina (dívida em títulos; excluídos, portanto, os empréstimos e os atrasos):

Gráfico 4.4

A Argentina foi, durante o período, um país com grande vulnerabilidade externa. O gráfico acima é uma forte evidência desta vulnerabilidade, com a agravante de que ele se refere apenas à dívida mobiliária.

De 1993 a 2001, a taxa cambial esteve fixada no valor de um peso para um dólar. Mesmo assim, o montante da dívida cresceu progressivamente no período. Quando o governo flexibilizou o câmbio em 2002, a taxa cambial foi depreciada em mais de três vezes, e, como consequência, a dívida pública quase que triplicou. Diante do agravamento da situação fiscal, o governo decretou moratória. Nos anos que se seguiram, houve intensas negociações com organizações e credores internacionais, as quais culminaram com a reestruturação da dívida em março de 2005. Observe no gráfico que, neste ano, a dívida mobiliária em moeda estrangeira caiu muito. Cerca de 76% dos detentores de títulos do governo argentino aceitaram trocá-los por novos. Esses novos títulos tinham valor menor do que os anteriores, mas eram acompanhados da garantia de que seriam honrados pelo governo. No fim das contas, o estoque da dívida diminuiu instantaneamente em mais de US\$ 65 bilhões.

O crescimento do PIB também influenciou bastante na variação do estoque da dívida argentina. O ano de 2002 terminou com um PIB real de valor inferior ao de 1993. Este fator associado à depreciação cambial fomentou o aumento da dívida pública. A partir de então, a taxa de crescimento anual do PIB foi sempre em torno de 8 ou 9%, o que, por sua vez, contribuiu para a redução da razão dívida/PIB nos anos seguintes.

O gráfico abaixo mostra o esforço fiscal do setor público argentino no período:

Gráfico 4.5

Somente o resultado nominal dos municípios, e não o primário, é divulgado pela ASAP, e por isto não constam no gráfico. Os valores incluem o resultado das empresas públicas nacionais e provinciais. É possível notar que um verdadeiro esforço fiscal do setor público argentino só se iniciou a partir de 2002, o ano da flexibilização cambial.

A pergunta que surge é: Por que na década de 1990 o setor público argentino realizou resultados fiscais tão insatisfatórios, fazendo com que a dívida pública aumentasse em mais de vinte pontos percentuais no período? Será que o governo só se deu conta do problema quando a dívida triplicou em função da depreciação cambial? A hipótese aqui é semelhante à do Brasil. É possível que a ausência de um esforço fiscal significativo nos anos 1990 seja fruto de um arranjo micro-institucional que incentivava resultados deficitários. Se este for caso, é provável que reformas tenham sido realizadas nos anos 2000 para eliminar esses incentivos prejudiciais, já que a partir de 2002 o governo passou a realizar superávits primários maiores.

De fato, como mostrarei no capítulo 5, os anos 2000 foram aqueles em que as regras do processo orçamentário foram mais alteradas. Sem essas reformas, teria sido mais difícil para o governo realizar superávits primários recordes. O ano de 2003 foi também o primeiro em muito tempo no qual o setor público conseguiu realizar superávits nominais. Esses resultados, aliados ao grande crescimento da economia contribuíram para a diminuição significativa da razão dívida/PIB argentina.

A hipótese de que ninguém previu um desastre fiscal nos anos 1990 e que o governo só tenha se dado conta do problema com a crise de 2001 parece improvável. As crises do México, da Rússia e de países do sudeste asiático na década de 1990 provavelmente serviram de base para que a necessidade de flexibilização do câmbio argentino fosse prevista alguns anos antes de realmente ocorrer. Mas então, por que nenhum esforço fiscal foi feito até 2001? Naturalmente, porque o problema era institucional. É isto o que mostrarei no próximo capítulo. Problemas institucionais são mais difíceis de serem identificados e, quando o são, envolvem mais dificuldades para serem resolvidos.

4.3. Chile

O gráfico abaixo mostra a evolução da dívida bruta do governo central + banco central chileno:

Gráfico 4.6

No gráfico acima estão excluídas as dívidas dos municípios e das empresas públicas. Nenhum órgão governamental chileno divulga o estoque da dívida dos municípios, e a dívida bruta das empresas públicas flutuou entre 3 e 6,5% do PIB em todo o período. O Chile não é uma federação e, portanto, as regiões não têm autonomia para se endividar.

O caso chileno contrasta não só com o dos dois países anteriores, mas também com o da maioria dos países latino-americanos. No começo da década, sua dívida pública estava num patamar pouco inferior ao da brasileira e superior ao da argentina. O montante bruto veio caindo progressivamente até 1996, quando atingiu cerca de 38% do PIB. Flutuou em torno deste valor até 2002, quando voltou a cair e, em 2004, já estava abaixo de 30% do PIB.

É necessário sublinhar que o gráfico acima mostra a evolução da dívida bruta. A DIPRES também divulga a dívida líquida consolidada do Governo Central + Banco Central. Em 1991, ela representava 25,6% do PIB, e este montante veio decrescendo até alcançar 4,9% do PIB em 1998. De 1999 em diante, houve uma oscilação entre 5 e 7,5%. A situação do Chile sempre foi, portanto, muito mais confortável do que a brasileira.

Ao divulgar a composição da dívida do setor público chileno, a DIPRES separa o Banco Central do Governo Central, ainda que mostre a dívida consolidada de ambas as instituições em seu montante agregado. Apenas na tabela do Governo Central é possível distinguir precisamente os passivos em dólar dos em peso. Os valores divulgados constam no gráfico abaixo:

Gráfico 4.7

O gráfico mostra que a dívida atrelada ao dólar sempre foi superior à em moeda nacional, e que o esforço de diminuição do endividamento do governo central se concentrou na diminuição do seu passivo em moeda estrangeira. Vale lembrar que a dívida em dólar não necessariamente é igual à dívida externa. O governo pode vender títulos indexados à taxa de câmbio para o mercado interno e, no caso chileno, isto ocorre com bastante frequência. Por outro lado, toda dívida atrelada ao dólar indica vulnerabilidade externa, pois sofre influências de oscilações cambiais.

Diferentemente do Brasil e Argentina, o governo chileno não utilizou o regime de câmbio fixo no período. O peso depreciou progressivamente até 2003, e desde então vem apresentando tendência de apreciação, como mostra o gráfico abaixo, construído a partir de dados do Banco Central do Chile:

Gráfico 4.8

Se os gráficos 4.7 e 4.8 forem comparados, nota-se que apenas após 1998 as tendências na oscilação cambial e do passivo em dólar do governo central são semelhantes. Quando todas as outras variáveis estão constantes, é esperado que as tendências na flutuação de ambos coincidam. A não coincidência destas tendências até 1998 dá uma idéia da dimensão do esforço que o governo chileno foi obrigado a realizar na primeira metade dos anos 1990, para superar o obstáculo da depreciação cambial e diminuir o montante de sua dívida.

O gráfico abaixo ilustra o esforço fiscal realizado pelo governo chileno no período:

Gráfico 4.9

A DIPRES chama de endividamento líquido o resultado fiscal nominal. Para chegar ao resultado primário, não divulgado pela instituição, somei o gasto com juros ao endividamento líquido. O governo geral é a soma do governo central com os municípios.

Entre 1992 e 1997, o governo geral realizou superávits primários superiores a 3% do PIB, sendo que em 1995 este montante chegou a quase 5%. As empresas públicas chilenas também contribuíram com resultados primários superavitários. Além disto, estes foram anos de superávits nominais que variaram de 1,5% a 3,2% do PIB. Com a diminuição da dívida pública, os encargos foram diminuindo. Em 1990, o governo geral gastou 3,2% do PIB com juros. De 1998 a 2003, os gastos foram de 1,2%, e, em 2006, após dois anos de novo aperto fiscal, estes gastos alcançaram apenas 0,9% do PIB.

Uma política fiscal contracionista é a principal explicação para a diminuição da dívida pública chilena. Para um país com tantos passivos em dólar, a depreciação cambial é sempre

um obstáculo importante à diminuição da dívida. O Chile conseguiu superá-lo com superávits primários muito grandes.

Embora não haja dados disponíveis da dívida bruta brasileira, a sua dívida líquida era maior do que a do Chile em 1991. Será que o governo brasileiro não considerava o seu estoque da dívida um problema, enquanto no Chile isto estava na pauta do dia? Por que o Chile realizou grandes superávits primários desde o início da década, enquanto o Brasil esperou a dívida líquida alcançar cerca de 50% do PIB para começar a realizá-los?

A hipótese aqui é que as micro-instituições chilenas não geram os mesmos incentivos das brasileiras e argentinas. É provável que no início dos anos 1990 o processo orçamentário chileno já se encontrava adequadamente centralizado, possivelmente em virtude de reformas realizadas num período anterior ao abarcado pela minha pesquisa. Tudo isto será investigado no próximo capítulo.

4.4. Conclusões

Neste capítulo, procurei traçar um diagnóstico da situação fiscal do Brasil, Chile e Argentina nos anos 1990 e 2000. Argumentei que a flutuação de indicadores econômicos, como crescimento do PIB, câmbio e juros ajudam a explicar a flutuação da dívida pública e o resultado nominal, mas perdem valor explicativo quando se trata do resultado primário. É exatamente aí que as regras do processo orçamentário têm um papel crucial, porque elas influenciam na capacidade dos atores de decidirem qual será o aperto fiscal no ano e determinam a capacidade deles realizarem este aperto na prática.

O meu objetivo aqui não foi o de dar a dimensão precisa da influência da flutuação de variáveis macroeconômicas na variação dos indicadores de desempenho fiscal, mas apenas afirmar que elas têm impacto e apontar quais foram os momentos da trajetória dos três países em que este impacto foi importante.

O conhecimento da performance fiscal ao longo dos anos permitiu-me levantar algumas questões e esboçar hipóteses, com as quais trabalharei no próximo capítulo. Tentarei explicar por que o Brasil e a Argentina não realizaram superávits primários significativos nos anos 1990, a despeito do crescimento constante de suas dívidas, e como os governos de cada país conseguiram realizar grandes superávits primários em momentos específicos do período

analisado (Brasil – a partir de 1999; Argentina – a partir de 2002; e Chile – até 1998 e a partir de 2004).

É exatamente na capacidade de apertar a política fiscal que as micro-instituições podem ter alguma influência. Superávits primários são, por excelência, os indicadores chaves de desempenho fiscal que servem de variável dependente para a hipótese que pretendo testar neste trabalho: quanto mais adequadamente centralizado for o processo orçamentário, mais responsável tende a ser o governo na condução de sua política fiscal.

5. O papel das micro-instituições

A análise que será feita a seguir terá por objetivo traçar o perfil micro-institucional dos três países e indicar quais foram as principais reformas que modificaram este perfil. Toda ela será baseada em documentos legais. Diferentemente do que tem sido comum na literatura sobre o assunto, aqui não será utilizado nenhum dado coletado de entrevistas com autoridades orçamentárias. A análise da estrutura legal de cada país, bem como a identificação da direção em que se deram as reformas, é suficiente para se chegar a conclusões convincentes sobre como elas influenciaram em suas performances fiscais.

Se, por um lado, focar exclusivamente a dimensão normativa pode comprometer a compreensão exata das práticas dos atores na arena orçamentária, por outro lado, entrevistas com personagens envolvidas nesta arena podem carregar uma ampla dose de subjetividade e do mesmo modo impedir o entendimento da realidade dos fatos. Como os esforços de reformas se deram através de mudanças na estrutura legal-normativa, isto já constitui uma evidência da importância desta estrutura para o processo orçamentário e justifica a opção de focar nela as explicações.

Os índices que Alesina et al. (1999) e Stein et al. (1998) criaram, baseando-se em questionários respondidos por autoridades orçamentárias, dizem muito pouco sobre cada estrutura micro-institucional. Tentarei mostrar que a ausência de uma análise em profundidade das leis que moldam esta estrutura, e das reformas que elas sofreram ao longo do tempo, compromete demais as conclusões, por maiores que sejam os níveis de significâncias das regressões realizadas.

Os principais instrumentos legais que atualmente regulam o processo orçamentário em cada país são:

Brasil – Constituição de 1988, lei 4320/64 e lei complementar 101/00.

Argentina – Constituição de 1994, lei 24156/92, decreto 2666/92, lei 25152/99, lei 25453/01 e lei 25917/04.

Chile – Constituição de 1980 e decreto-lei orgânico 1263/75.

5.1. Brasil: A etapa de tramitação da proposta orçamentária

O Congresso brasileiro deve receber a proposta orçamentária do Executivo até o dia 31 de agosto. É esta a data em que começa a segunda etapa do ciclo orçamentário no país. A

proposta deve ser discutida e aprovada até o dia 15 de dezembro, para então ser entregue ao presidente para sanção e promulgação. Esses prazos estão constantes no artigo 35, § 2º, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e aguardam a aprovação de uma lei complementar que os fixem de forma definitiva.

Essas são as datas para a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Existem também disposições orçamentárias importantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por causa disto, é possível afirmar que, no Brasil, o orçamento a ser executado é composto por essas duas leis. O inciso II do já citado artigo e parágrafo da ADCT, estabelece que o projeto da LDO deve ser entregue ao Congresso até o dia 15 de abril, e aprovado por ele até 30 de junho.

5.1.1. Consequências para o decurso de prazo

Nas décadas de 1990 e 2000, em contraste com o Chile e a Argentina, a LOA só foi aprovada antes do início do ano fiscal uma única vez. A tabela abaixo mostra a data em que o orçamento foi sancionado pelo Executivo em cada ano:

Tabela 5.1

Data de sanção do orçamento pelo Executivo									
Orçamento	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Data	31/1/1991	28/2/1992	29/4/1993	9/11/1994	19/1/1995	9/5/1996	26/2/1997	30/12/1997	23/2/1999
Orçamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Data	11/5/2000	5/1/2001	10/1/2002	14/1/2003	16/1/2004	25/1/2005	16/5/2006	7/2/2007	

A tabela mostra que apenas em 1998 o orçamento foi sancionado antes do início do ano em que vigeria. Nos demais, ele foi sempre sancionado com atraso. Nos anos de 1993, 1994, 1996, 2000 e 2006, o orçamento demorou quatro meses ou mais além da data legal para ser aprovado. Em 1994, a sanção presidencial ocorreu só em novembro deste ano. A demora deveu-se à descoberta do esquema de corrupção que ficou conhecido como a “Máfia dos Anões do Orçamento”, e que acabou levando à cassação do mandato do relator da LOA de 1994.

O que explica essa tradição de orçamentos atrasados no Brasil? Certamente as regras que definem as consequências para o não cumprimento dos prazos. Em primeiro lugar, essas regras não estão em nenhuma lei permanente; elas são definidas anualmente pela LDO e

mudaram bastante no período. Até 1995 elas foram bastante restritivas. A LDO referente ao orçamento deste ano determinava que, caso o orçamento não fosse sancionado no prazo, o governo só poderia gastar com custeio e serviço da dívida na razão de 1/12 do total de cada dotação por mês. Entrementes, até 2001, o Executivo conseguiu se esquivar de todas essas restrições por meio de medidas provisórias que alteravam o artigo da LDO onde estavam definidas as conseqüências para o decurso de prazo¹¹. Portanto, é possível afirmar que na década de 1990, caso os trabalhos do Congresso atrasassem, o Executivo poderia gastar praticamente como quisesse até a aprovação da LOA. As restrições da LDO eram meramente virtuais, por poderem ser modificadas através de MPs.

Esta prática só cessou com a aprovação da Emenda Constitucional 32/2001, que proibiu o Executivo de emitir medidas provisórias em matéria orçamentária (única exceção sendo a abertura de créditos extraordinários). A partir de então, as regras originais da LDO deveriam ser cumpridas em caso de decurso de prazo. Nenhuma LDO do período pós EC 32/2001 impôs o limite de 1/12 mensais para a realização de gastos. Todas elas incluíram na forma de anexo um conjunto de itens de despesas que deveriam ser executadas com obrigatoriedade independentemente da aprovação da LOA. Em 2002, além de despesas com pessoal e encargos sociais, previdência e serviço da dívida, a lista de despesas obrigatórias era constituída por 28 itens. Essa lista foi aumentando ao longo dos anos e na LDO para 2007 já era composta por 57 itens. Atualmente, o montante de gastos autorizados na ausência de um orçamento para ser executado gira entre 90 e 95% do total de despesas previstas no projeto original.

---

¹¹ O exemplo do orçamento de 1994, que só foi aprovado em novembro deste ano, ilustra bem como as conseqüências para o não cumprimento dos prazos pelo Congresso eram apenas virtuais. O texto original da LDO para este ano, nº 8694/93, em seu artigo 65, determinava que se o Executivo não sancionasse a LOA até o fim de 1993, poderia executar apenas despesas com investimentos em andamento, custeio e serviço da dívida no limite de 1/12 por mês. Ainda em 1993, no dia 29 de dezembro, foi editada a MP 396 que mudou o texto daquele artigo da LDO e eliminou os limites de 1/12 mensais para custeio, previdência e serviço da dívida, além de liberar a execução de todas as outras despesas, com exceção de subprojetos e subatividades ainda não iniciadas, no limite de 1/12 mensais. O governo editou e reeditou MPs ao longo do ano que davam nova redação ao artigo 65 da LDO. A redação final deste artigo, após tantas modificações, permitia a execução das seguintes despesas sem o limite de 1/12 mensais: pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, operacionalização do Sistema Único de Saúde, serviço da dívida, bolsas de estudo, livro didático, transporte escolar, benefícios ao servidor público, inclusive assistência médica e odontológica, encargos no exterior do Ministério das Relações Exteriores e dos ministérios militares, e subatividades vinculadas aos subprogramas Ação Legislativa, Ação Judiciária, Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário, Erradicação do Analfabetismo ou Ensino Regular, bem como as financiadas com recursos oriundos de operações de créditos externas e respectivas contrapartidas.

Desde 2001, o orçamento veio sendo aprovado e sancionado no mês de janeiro. Apenas em 2006 ele foi aprovado em abril, talvez porque o progressivo aumento das despesas consideradas obrigatórias vem diminuindo os custos do decurso de prazo.

Na maioria das vezes, portanto, o Executivo conseguiu se esquivar de parte das perdas impostas pelos atrasos na aprovação da LOA. Mas ainda assim, as conseqüências para estes atrasos podem impor obstáculos às suas metas fiscais na medida em que desorganizam a programação ideal de gastos para atingi-las. Como todos têm a garantia de que o orçamento em discussão será executado mesmo que demore para ser aprovado, os custos não são altos para o Congresso. O Legislativo tem, assim, a capacidade de atrapalhar um pouco as intenções do Executivo sem incorrer em grandes perdas nos primeiros meses do ano. Os prejuízos para o Congresso aumentam junto com os prejuízos para o Executivo, pois a execução de suas emendas passa a ser também prejudicada.

É possível afirmar que este primeiro indicador aponta um grau mediano de centralização da segunda etapa do ciclo, já que, ao mesmo tempo em que a programação dos gastos pode ser prejudicada, o orçamento irá vigorar apesar do atraso na aprovação. Assim, as perdas para o Executivo não são demasiadas, mas também não é esta a situação ideal para este poder.

5.1.2. Restrições às emendas parlamentares

Quando o projeto de LOA chega ao Congresso, ele é discutido pela Comissão Mista de Orçamento (CMO). As emendas são apresentadas nas sessões desta comissão, que emite parecer para ser apreciado em plenário.

De acordo com o modelo do capítulo 3, as emendas com maior potencial para influenciar o desempenho fiscal são as que reestimam para cima a receita, as que reestimam para cima os gastos e as que tornam o resultado fiscal mais deficitário. No Brasil, não há nenhuma lei proibindo a revisão da estimativa da receita. A Constituição permite a apresentação de emendas para a correção de erros e omissões¹², e essa é a justificativa que o Congresso utiliza para aumentar a previsão da arrecadação de recursos. Trata-se de uma prática muito usual na segunda etapa do ciclo orçamentário brasileiro, que é verificada em todo o período abarcado por esta pesquisa.

---

¹² Constituição, artigo 166, § 3º, inciso III, alínea b

O Congresso é sempre mais otimista do que o Executivo na previsão do comportamento de indicadores macroeconômicos ao longo do ano. Isso pode ser considerado uma regra para o período. Entretanto, na maioria das vezes, a receita arrecadada é menor do que a previsão do orçamento. De 1991 a 2006, o total de receitas previsto na LOA foi superior à arrecadação em 11 dos anos, e inferior em 5. Se for excluída a receita de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, os números não se alteram¹³. Isso pode ser apontado como uma evidência de que o otimismo do Congresso brasileiro tende a ser exagerado.

A Constituição proíbe a aprovação de emendas que aumentem a despesa prevista¹⁴. Todo aumento de gasto numa categoria deve ser compensado com a anulação de gastos em outra¹⁵. O artigo 33 da lei 4320/64 ainda proíbe o aumento de gastos em certas categorias e situações. Não obstante, o mesmo artigo da Constituição que proíbe o aumento dos gastos no projeto do Executivo coloca como ressalva a correção de erros e omissões. Assim, o Legislativo aumenta o total de despesas previstas todos os anos, justificando que o Executivo subestimou a previsão de receitas, e que há recursos disponíveis para financiar novos gastos.

Não se proíbe a revisão do cálculo da receita, nem mesmo através da previsão de maior endividamento. Entre 2004 e 2007, o Legislativo só não aumentou a previsão de operações de crédito do projeto de lei orçamentária em 2006. Nos outros anos, o montante previsto foi revisado positivamente em algumas dezenas de milhões de reais. O truque que os parlamentares realizam para aumentar o endividamento sem comprometer as metas de superávit primário é explicado pela própria reestimação positiva do total de receitas. Com previsões mais otimistas, o Congresso aumenta o endividamento nominal, porém na mesma proporção do PIB e do total de receitas previstas.

Portanto, embora o poder de alocação dos recursos públicos dos congressistas se limite quase que exclusivamente aos investimentos (Figueiredo e Limongi, 2002), eles desfrutam de um poder de influência sobre a política fiscal muito grande. Este segundo indicador aponta baixa centralização da segunda etapa. A capacidade que os parlamentares têm de reestimar

---

¹³ A receita de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública só começou a ser discriminada no orçamento a partir da LOA de 1997. Se aquele tipo de receita for excluído no período iniciado neste ano, verifica-se que houve 3 subestimações e 7 superestimações; se for incluído, verificam-se os mesmos números, porém com duas subestimações e duas superestimações em anos diferentes.

¹⁴ Constituição, artigo 63, inciso I

¹⁵ Constituição, artigo 166, § 3º, inciso II

positivamente a receita pode representar um obstáculo importante às metas fiscais do governo, por vir acompanhada da previsão de maiores gastos e, geralmente, de maior endividamento.

5.1.3. Poder de veto presidencial

O poder de veto do presidente brasileiro é regulado pelo artigo 66 da Constituição. O veto pode ser parcial ou total. Se parcial, o presidente pode sancionar a parte da lei não vetada antes da apreciação do veto pelo Congresso. Para derrubá-lo, é necessária a rejeição da maioria absoluta dos deputados e senadores.

Esta prerrogativa do presidente é limitada, porque não lhe permite modificar as partes vetadas. O governo só pode eliminar trechos da lei. Isto por si só já cria um problema que torna a sua utilização pouco freqüente em leis orçamentárias. Suponha, por exemplo, que os parlamentares aprovem emendas que aumentam ou diminuem as dotações numa determinada categoria de gasto proposta pelo Executivo. Se o presidente não concordar com aquele aumento ou redução, ele só terá a alternativa de eliminar esta categoria e não a de reduzir ou aumentar a dotação para o valor proposto originalmente. Isto o impediria de realizar qualquer gasto naquela categoria, a não ser através de instrumentos utilizados posteriormente à aprovação da lei. Assim, quando veta parcialmente a lei, o Executivo o faz em trechos não referentes a categorias de gastos ou de receita, ou em categorias cuja eliminação é uma necessidade fortemente justificada. Portanto, apesar de permitir anular algumas das ações do Legislativo, este poder contribui pouco para reverter a sua influência sobre o resultado fiscal durante a formulação do orçamento.

No período analisado, o presidente geralmente vetou pequenos trechos da lei, muitas vezes relacionados a erros de ordem técnica cometidos pelo Congresso. Nos anos de 1992, 1994, 1998, 2004 e 2006, a lei aprovada pelo Congresso foi sancionada sem vetos. O ano de 1991 é o único em que o veto parcial do presidente foi derrubado pelo Legislativo.

De acordo com a tabela 3.1 do capítulo 3, se as regras do veto permitissem ao Executivo anular a influência prejudicial do Congresso sobre as metas fiscais, isto poderia dar à segunda etapa do ciclo orçamentário um alto grau de centralização. Não é o que ocorre no Brasil. Quando o que está em jogo são leis orçamentárias, o poder de veto do Executivo é muito pequeno e usado para eliminar trechos de pouca importância para o desempenho fiscal.

A tabela abaixo resume as características dos indicadores de centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário no Brasil:

Tabela 5.2

Centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário - Brasil		
Indicador	Característica Principal	Grau de Centralização Indicado
Conseqüências para o decurso de prazo	Proporcionou no período um grau de autonomia relativamente alto para o Executivo gastar até a aprovação do orçamento	Médio
Restrições às emendas parlamentares	É permitida a reestimação positiva da receita, mesmo com aumento nominal do endividamento, e, portanto, também das despesas	Baixo
Poder de veto do Executivo	Pequeno e usado em questões de pouca importância	Baixo

Como eu não construí índices de centralização, os valores da categoria “Grau de Centralização Indicado” da tabela não são numéricos. São sugestões justificadas apenas pelas interpretações feitas até agora. Os números que os substituiriam, caso a metodologia utilizada fosse quantitativa, não seriam menos arbitrários do que as denominações encontradas na tabela acima.

A conclusão é que a segunda etapa do ciclo orçamentário brasileiro é pouco centralizada, e o Congresso possui bastante poder para prejudicar as metas fiscais do Executivo. Como foi mostrado, a fonte deste poder está na sua capacidade de reestimar a receita para corrigir erros e omissões do projeto elaborado pelo Executivo. O Legislativo não muda o resultado fiscal proposto na LDO em termos proporcionais do PIB, mas pode fazê-lo em termos nominais, o que, na prática, significa uma autorização para o Executivo emprestar mais. Projeções mais otimistas, que na maioria das vezes têm-se revelado irrealistas, tornam a lei aprovada menos transparente e comprometem o desempenho fiscal.

5.2. Brasil: A etapa de execução do orçamento

O ano fiscal se inicia no dia 1 de janeiro e, no Brasil, geralmente sem que o orçamento tenha sido sancionado pelo presidente. Este é o início da terceira etapa do ciclo, quando a receita começa a ser arrecadada e os gastos realizados. Ela pode ser centralizada de duas formas: em torno do Executivo e em torno da lei.

Se a segunda forma de centralização fosse a adotada no Brasil, os resultados não seriam satisfatórios, já que o Executivo não teria como reverter a influência do Congresso na segunda etapa. Suponha, por exemplo, que o Ministro da Fazenda tenha em mãos um orçamento cuja receita foi superestimada pelos congressistas. Se ele sofrer fortes restrições para cortar gastos durante a execução, poderia ter que iniciar obras propostas pelos parlamentares, sem ter garantias de verbas para finalizá-las. Isto comprometeria a programação dos gastos, e o Executivo poderia ser levado a aumentar o déficit para dar conta dos investimentos já iniciados.

Portanto, tornar a lei imperativa no Brasil poderia potencializar os efeitos prejudiciais de uma segunda etapa pouco centralizada. A seguir, analiso cada um dos indicadores de centralização da terceira etapa do ciclo.

5.2.1. Aumento dos gastos e do déficit

O governo brasileiro só foi obrigado a explicitar o resultado fiscal que seria perseguido ao longo do ano para o Legislativo após a promulgação da lei complementar de Responsabilidade Fiscal (LRF), nº 101/00. O parágrafo 1º do seu artigo 4º diz o seguinte:

“Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.”

Antes de 2000, as LDOs não continham metas de resultado fiscal, mas apenas pediam que o resultado primário implícito no projeto do Executivo fosse revelado em demonstrativos que o acompanhassem quando enviado ao Legislativo. Não se explicitava as metas em termos proporcionais do PIB, mas era possível considerar que as operações de crédito previstas e que não se relacionavam ao refinanciamento da dívida pública indicavam o resultado nominal proposto pelo governo. A previsão de gastos com juros e de crescimento do PIB poderia ajudar a calcular o resultado primário em termos proporcionais do PIB. De qualquer forma, os objetivos não eram explicitados de forma clara. A utilização de metas de superávits primários como instrumento importante de política fiscal é algo recente no país, datado do segundo mandato do presidente FHC.

Ainda assim, todas as operações de crédito sempre tiveram que estar previstas na LOA, como um dos itens da receita¹⁶. Nos anos 1990, o Executivo contou também com autorização para realizar operações de crédito de curto prazo (que deveriam ser amortizadas em até um ano) por antecipação de receita, dentro de um limite estabelecido na própria LOA¹⁷. Desde a promulgação da LRF, apesar de não serem proibidas, autorizações para estas operações não constam mais nas leis orçamentárias.

Além do montante fixado na lei orçamentária, ela geralmente contém autorização para novas operações de crédito com o propósito de reforçar certas dotações em caso de necessidade¹⁸. Os limites variaram de ano para ano e o instrumento que o governo utiliza nessas situações é o crédito suplementar. O Executivo pode abri-lo por decreto. Se os limites previstos na LOA forem inferiores ao considerado necessário pelo Executivo, ou se a sua intenção for criar uma nova categoria de gastos através de crédito especial, só poderá fazê-lo através de uma nova lei. O financiamento desses novos gastos pode provir de endividamento.

Até agora foram citados alguns dos instrumentos que o Executivo utiliza para se endividar durante a execução do orçamento. Todos eles ou são previstos na LOA, ou dependem de uma nova lei. Há, no entanto, um outro instrumento à disposição do Executivo que pode levar ao aumento do endividamento autorizado pelo Congresso. É o crédito extraordinário, que segundo a Constituição de 1988, pode ser aberto por medida provisória. Uma vez editada a MP, o Legislativo tem 60 dias para transformá-la em lei e, se isto não ocorrer, ela pode ser reeditada pelo presidente da República. Os custos da rejeição de uma MP de crédito extraordinário são muito altos. Depois de editada pelo presidente, os gastos previstos são imediatamente realizados, mesmo que ela não tenha sido votada ainda pelos congressistas. Por isto, elas raramente são rejeitadas no Congresso. Não há limite para a abertura de crédito extraordinário e, em última instância, o Executivo geralmente consegue se endividar o quanto quiser durante o ano fiscal.

Naturalmente, após a promulgação da LRF, a liberdade do Executivo diminuiu um pouco, já que ele foi forçado a explicitar as suas metas fiscais na LDO. Embora não haja como punir formalmente o governo caso essas metas sejam descumpridas, é possível afirmar que a cobrança sobre o Ministro da Fazenda é maior hoje do que antes de 2000. Como na década de

---

¹⁶ Lei 4320/64, artigo 3.

¹⁷ Lei 4320/64, artigo 7, inciso II.

¹⁸ Lei 4320/64, artigo 43

1990 o governo não deixava claros os seus objetivos fiscais, os valores propostos para operações de crédito na LOA não podiam desfrutar de muita credibilidade.

Ainda assim, nos quatro anos anteriores à LRF, o total de operações de crédito realizadas no exercício, não referentes ao refinanciamento da dívida pública, só foi maior do que o previsto em 1997. Isso pode ser explicado pelo alto custo do endividamento naquela época e pelo comprometimento do governo com o ajuste fiscal. As LOAs anteriores a 1997 não discriminavam entre operações relacionadas e não relacionadas ao refinanciamento da dívida, o que dificulta a compreensão da situação naqueles anos.

Portanto, no período analisado, o Executivo desfrutou de bastante liberdade para aumentar os gastos e o déficit. A fonte desta liberdade está na capacidade de editar medidas provisórias que abrem crédito extraordinário. A LRF exigiu daquele poder maior transparência nas suas intenções, mas ela não é a principal responsável pelo sucesso do governo na realização de grandes superávits primários nos anos 2000. A promulgação desta lei se insere num contexto em que o ajuste fiscal se tornou uma necessidade urgente. Ela poderá continuar sendo eficaz contra abusos dos governos estaduais e municipais, mas o que manterá o governo federal na linha é o seu real comprometimento com a diminuição da dívida pública.

Assim, é possível afirmar que no que toca à capacidade de aumentar o déficit e os gastos propostos, a terceira etapa é bastante centralizada em torno do Executivo.

5.2.2. Corte de gastos e diminuição do déficit

Algumas semanas após a promulgação da LOA, o Executivo emite um decreto com a programação financeira, onde se estabelece um cronograma de gastos para as unidades contempladas pela lei.

Suponha que na LOA esteja prevista uma dotação de R\$ 1 milhão para a construção de um prédio numa universidade federal. O primeiro passo que esta universidade deve dar para conseguir os recursos que são seus por direito é empenhar a despesa¹⁹. Ela registra os dados detalhados de todos os custos iniciais da obra e recebe do SIAFI (Sistema de Administração Financeira), um órgão do Ministério da Fazenda, uma Nota de Empenho. Com ela, a

---

¹⁹ Empenhar a despesa implica a subtração do valor empenhado da dotação prevista no orçamento. Se a universidade empenhou R\$ 250 mil neste primeiro momento, então o valor da dotação passará a ser de R\$ 750 mil. É este o significado do empenho.

universidade está autorizada a iniciar as obras, pois tem a garantia de que o governo federal liberará os recursos posteriormente.

O segundo passo é a liquidação da despesa. Para que seja liquidada, são necessários três documentos: o contrato com o prestador de serviços, a Nota de Empenho e o comprovante de que o serviço já foi prestado. Este estágio se processa em órgãos internos à universidade e consiste no reconhecimento de que as empresas que executaram os serviços têm direito ao recebimento das verbas do governo federal. No fim desse segundo estágio, a Nota de Empenho recebe o carimbo de autorização de pagamento e a assinatura da autoridade competente da universidade.

O pagamento para o credor é o último estágio da realização da despesa. Após a liquidação, a universidade entrega ao prestador de serviço uma ordem bancária, que lhe permite sacar ou transferir da conta do Tesouro o dinheiro a que tem direito.

Do que foi dito, três pontos são importantes frisar. Em primeiro lugar, uma vez que a universidade conseguiu a Nota de Empenho do SIAFI, as obras são iniciadas. Em segundo lugar, a despesa só pode ser liquidada quando a empresa contratada já concluiu os estágios da obra referidos na Nota de Empenho. Em terceiro lugar, e isto é o mais importante, após a obtenção da Nota de Empenho, os estágios seguintes ocorrem no interior da universidade e não há nada que o governo possa fazer para impedir a liberação das verbas. Ele é juridicamente obrigado a liberá-las após a emissão da ordem bancária pela universidade. A única possibilidade de uma despesa empenhada não ser paga é que ela não seja liquidada até o fim do ano, salvo algumas exceções constantes no artigo 35 do decreto 93872/86.

O instrumento que o Executivo utiliza para cortar gastos durante a execução orçamentária é o decreto de contingenciamento, que nada mais é do que o decreto de programação financeira a que me referi acima. Ao decretar o cronograma de gastos, o Executivo estabelece limites para o empenho das despesas pelos órgãos do setor público. Apesar de muito freqüente na década de 1990, a limitação do empenho só foi regulamentada pela LRF. É isto o que diz o caput e os dois primeiros parágrafos do seu artigo 9º:

“Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Os decretos de contingenciamento só podiam agir no primeiro dos três estágios da execução da despesa: o do empenho. Como mostrei, o Executivo é obrigado a pagar todas as despesas empenhadas; as não pagas são Restos a Pagar e implicam aumento da dívida flutuante do governo. Na prática, o contingenciamento não altera a lei orçamentária diminuindo as dotações do orçamento. Eles obrigam o SIAFI a conceder Notas de Empenho somente até o valor estabelecido pelo decreto e não o pela lei. Durante o ano, novos decretos são geralmente emitidos para estabelecer novos limites de empenho.

O grande poder que o Executivo tem para cortar gastos pode ser verificado no caput do artigo da LRF citado acima. O corte é feito *a priori*, ou seja, é justificado pela expectativa de que não haverá recursos suficientes, e não *a posteriori*, quando realmente se verificou a insuficiência dos recursos. Assim, mesmo quando a arrecadação se mostrou maior do que a prevista, decretos de contingenciamento foram emitidos no início do ano, porque o governo “tinha a expectativa” de que não haveria recursos suficientes. Apesar de ter dinheiro em caixa, boa parte dos gastos do orçamento geralmente não é realizada.

O mesmo instrumento que o governo utiliza para cortar gastos é também utilizado para alcançar um superávit maior do que o previsto. Em nenhum momento a LOA e a LDO são alteradas. Mas, desde 2002, os superávits primários do setor público têm sido alguns bilhões de reais maiores do que o proposto, com exceção de 2003 quando a meta foi cumprida (em termos proporcionais do PIB). Se por um lado, este instrumento dá mais controle para o Executivo sobre os gastos e elimina a influência negativa do Congresso na segunda etapa, por outro, como mostrei no capítulo 2, isto o incentiva a propor um superávit inferior ao que realmente quer (o que equivale a uma superestimação da receita), para poder cortar os gastos que desejar na terceira etapa.

Atualmente, portanto, a terceira etapa do ciclo orçamentário brasileiro é centralizada em torno do ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e presidente da República, os

responsáveis pela utilização das MPs de crédito extraordinário e do decreto de contingenciamento, e não em torno da lei. Quando o Congresso tem poder para influenciar a política fiscal, principalmente através da reestimação da receita, diminuir a autoridade do Executivo durante a execução e aumentar a da lei poderia ser prejudicial para as contas públicas. No Brasil, se o Executivo não tivesse a liberdade (excessiva) que tem para contingenciar gastos, ele não conseguiria alcançar os superávits primários que vem alcançando desde o segundo mandato de FHC.

Neste íterim, centralizar a terceira etapa do ciclo em torno do Executivo traz um problema: sua eficácia se limitará ao período em que o ajuste fiscal for uma questão urgente como é na atualidade. O governo tem em mãos todos os instrumentos de que necessita para manter uma política fiscal responsável. Se, eventualmente, a dívida pública brasileira diminuir e alcançar um patamar sustentável, não haverá nenhuma garantia institucional de que os resultados fiscais se manterão num nível adequado, porque o Executivo terá incentivos para agir de maneira estratégica e gastar mais. Tudo dependerá das ações e intenções deste poder.

A tabela abaixo resume as características da centralização da terceira etapa do ciclo orçamentário no Brasil:

Tabela 5.3

Centralização da terceira etapa do ciclo orçamentário - Brasil		
Indicador	Característica Principal	Centralização
Aumento dos Gastos e do Déficit	MPs de crédito extraordinário permitem ao Executivo se endividar mais e criar novas categorias de gastos independentemente da existência de excesso de arrecadação	em torno do Executivo
Diminuição dos Gastos e do Déficit	Decretos de Contingenciamento permitem ao Executivo realizar gastos aquém do previsto mesmo com recursos suficientes e diminuir o déficit	em torno do Executivo

A tabela mostra que no Brasil a terceira etapa é centralizada em torno do Executivo e que a MP de crédito extraordinário e o decreto de contingenciamento são os instrumentos que confere a ele o poder de que desfruta.

5.3. As micro-instituições e a performance fiscal brasileira

No capítulo anterior, mostrei que, no Brasil, não houve esforço fiscal entre 1995 e 1998, e que superávits primários expressivos começaram a ser realizados a partir de 1999.

Como as regras da segunda e da terceira etapa do ciclo orçamentário ajudam a explicar este desempenho?

Com o poder de que o Executivo sempre desfrutou na terceira etapa para aumentar e cortar os gastos, resultados superavitários só dependerão do seu comprometimento. No gráfico 4.2, pode ser observado que até 1994 houve esforço fiscal do governo. O gráfico 4.1 mostra que, em função deste esforço, a dívida externa diminuiu, embora a interna tenha seguido a trajetória oposta. Essas tendências só podem ser entendidas se forem analisadas em continuidade com um período não abarcado por esta pesquisa. Na década de 1980, a diminuição da dívida externa era um objetivo tão importante quanto o combate à hiperinflação para as equipes econômicas brasileiras.

O plano real foi implementado num momento em que a dívida externa já não incomodava tanto. O presidente FHC assumiu a presidência com um objetivo econômico muito claro: consolidar o ambiente de taxas inflacionárias baixas. A âncora utilizada para isto foi a cambial e ao esforço fiscal não foi dada a devida importância, levando a dívida brasileira a continuar sua trajetória de crescimento. O ajuste fiscal só voltou a ser prioridade no segundo mandato de FHC (1999-2002), quando o regime cambial passou a ser flexível e a inflação já estava sob controle. Ele dispunha dos instrumentos necessários para este empreendimento. Nenhuma reforma institucional significativa ocorreu em 1998 que justifique o superávit primário realizado em 1999, após quatro anos de afrouxamento fiscal.

As principais reformas da virada da década foram implementadas pela LRF e pela EC 32/2001. A primeira forçou o Executivo a ser mais transparente e a dar prioridade ao ajuste fiscal, além de ajudar a controlar as finanças de estados e municípios; a segunda aumentou os custos dos atrasos na aprovação do orçamento. Mas elas não explicam o esforço fiscal do governo; elas são explicadas por este esforço.

O modo como é organizado o processo orçamentário no Brasil incentiva a irresponsabilidade e o abuso de gastos, porque conta com uma segunda etapa descentralizada e uma terceira etapa centralizada em torno do Executivo. Não obstante, elas também fornecem ao Executivo instrumentos para realizar ajustes fiscais quando isto for do seu interesse. Não é a forma ideal de centralizar o processo orçamentário, mas que funciona em períodos críticos como o recente.

Quando a dívida estiver novamente sob controle, muito provavelmente os resultados fiscais dos futuros presidentes não serão condizentes com a sua manutenção no novo patamar. Mantidas estas micro-instituições, o Brasil estará condenado a alternar períodos de relaxamento e de esforço fiscal indefinidamente.

5.4. Argentina: A etapa de tramitação da proposta orçamentária

O Congresso argentino recebe anualmente a proposta orçamentária antes do dia 15 de setembro²⁰ e tem até o último dia do ano para apreciá-la. Diferentemente do Brasil, na Argentina, esta regra consta numa lei permanente: o artigo 27 da lei 24156/92.

5.4.1. Consequências para o decurso de prazo

Caso os congressistas não cumpram o prazo, entrará em vigor o mesmo orçamento que esteve em vigência no ano anterior, com os necessários ajustes realizados pelo Executivo. Os dois poderes são igualmente prejudicados com o atraso, já que os ajustes que a lei permite ao Executivo realizar no orçamento do ano anterior são os estritamente necessários para torná-lo exequível. Isso explica por que, com exceção de 2002, sempre o orçamento foi sancionado pelo Legislativo antes do início do ano fiscal. O orçamento que vigeu em 2002, apesar de ter sido aprovado só em março, foi o elaborado para este ano, não sendo respeitada a lei 24156/92.

Portanto, este primeiro indicador sugere um nível médio de centralização na segunda etapa do ciclo orçamentário na Argentina. Os congressistas não teriam credibilidade se ameaçassem atrasar a aprovação do orçamento para obter benefícios do Executivo, já que talvez os maiores prejudicados fossem eles próprios. Nenhuma das emendas que gostariam de propor estaria no orçamento do ano. Por outro lado, é do interesse do Executivo que o prazo seja cumprido, para evitar as perdas que também sofreria. Desta forma, ambos os poderes são forçados a cooperar para que todos os anos o orçamento seja sancionado antes de 31 de dezembro.

---

²⁰ Lei 24156/92, artigo 26.

5.4.2. Restrições às emendas parlamentares

O projeto do orçamento é enviado à Câmara dos Deputados, onde segue trâmite idêntico ao de qualquer outro projeto de lei. Lá, ele é analisado pela Comissão de Orçamento e Fazenda, para emissão do(s) ditame(s)²¹, é considerado pelo Recinto²², que o aprova e o envia à Comissão de Orçamento e Fazenda do Senado. Nesta casa ocorre processo análogo e, em caso de modificações, retorna à Câmara dos Deputados para apreciá-las e aprovar o projeto.

A única restrição à apresentação de emendas pelos parlamentares consta no artigo 28 da lei 24156/92: o aumento do total de gastos deve contar com financiamento respectivo. Não há qualquer restrição ao financiamento dos novos gastos por meio de endividamento ou reestimação da receita. Os congressistas argentinos detêm muito poder de influência sobre o resultado fiscal. Eles podem reestimar a receita e aumentar o déficit fiscal, com o propósito de utilizar essas verbas para financiar os novos gastos que queiram criar. Essas regras não mudaram em nenhum momento do período analisado.

Apesar disto, reestimações da receita e aumentos no montante agregado de gastos só ocorreram nos anos de 1995, 1996 e 1997. A mudança na atitude dos parlamentares a partir de 1998 não pode ser explicada por mudanças nas regras do processo orçamentário. Provavelmente, foi fruto da pressão advinda de diversas fontes (em especial do FMI) pela diminuição dos gastos. O Congresso se absteve de exercer um direito legal, que nem por isto deixou de ser direito. Não há nenhuma garantia institucional de que os congressistas continuarão abrindo mão dele quando a dívida estiver novamente sob controle.

De qualquer forma, o Executivo já tem o hábito de superestimar a receita ao apresentar o projeto do orçamento ao Congresso. Nos anos 1990, foram comuns projeções de uma taxa de crescimento do PIB próxima aos 5%. Infelizmente, poucas vezes as expectativas se confirmaram. Observe o gráfico abaixo, construído a partir de dados das leis orçamentárias e da Oficina Nacional de Presupuesto – ONP (ligada ao Ministério da Economia):

---

²¹ Equivalente ao parecer brasileiro. Na Argentina, um projeto de lei pode receber dois ditames, um da maioria e outro da minoria.

²² Equivalente ao Plenário brasileiro.

Gráfico 5.1

Entre 1993 e 2005, a receita arrecada foi inferior à projetada no orçamento em 9 anos e superior em 4 (2000, 2002, 2004 e 2005). Ainda assim, de 1995 a 1997 o Congresso reestimou positivamente uma receita que dificilmente seria arrecadada. O óbvio ocorreu. Em 1995 e 1996, o erro na estimativa foi superior a \$ 5 bilhões, ou seja, o equivalente a mais de 12% do total estimado.

Destarte, embora o Congresso argentino não recorra habitualmente à reestimação positiva da receita para cobrir novos gastos como o brasileiro, ele pode fazê-lo. O usual otimismo exagerado do Executivo e as pressões do fim dos anos 1990 explicam a sua hesitação no exercício deste direito. É possível afirmar que o Legislativo sofre poucas restrições legais para realizar mudanças no projeto do Executivo que comprometem o desempenho fiscal. Este indicador aponta um baixo grau de centralização na segunda etapa do ciclo orçamentário argentino.

5.4.3. Poder de veto presidencial

Quando o projeto aprovado volta às mãos do Executivo, ele tem o direito de vetá-lo parcial ou totalmente. O poder de veto do presidente argentino é muito diferente do brasileiro. Em primeiro lugar, ele não sofre a restrição de só poder vetar artigos, parágrafos, incisos ou alíneas inteiros. Ele pode vetar palavras. Em segundo lugar, o seu poder de veto é de observação, ou seja, ele propõe um novo texto para as partes vetadas ao invés de eliminá-las.

Se ele vetar os gastos numa categoria, aquela categoria não é eliminada. Ele sugere um novo valor, que será apreciado pelo Congresso. Além disto, para derrubar o veto é necessária uma maioria qualificada de dois terços em cada uma das câmaras²³. Ou seja, o veto só é derrubado muito raramente.

Se as partes observadas não alterarem “o espírito nem a unidade do projeto sancionado pelo Congresso”, o Executivo pode promulgar as partes restantes²⁴. Isto quer dizer que para promulgar parcialmente o projeto, o governo não pode observar os valores das categorias mais agregadas. De fato, apesar de os presidentes terem vetado parcialmente os orçamentos de todo o período de análise, nunca os vetos atingiram o montante total de gastos, a estimação da receita e o resultado fiscal aprovados pelo Legislativo, nem mesmo nos anos em que houve reestimação positiva da receita.

Mesmo com esta restrição, o Executivo argentino é, dentre os três países, aquele que desfruta do maior poder neste quesito específico. O veto pode ser utilizado para reverter a influência do Congresso. Ao propor novos valores para as categorias mais desagregadas, as estimativas do total de gastos e de recursos são afetadas implicitamente.

Este último indicador sugere, portanto, um alto grau de centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário argentino. Como já era esperado, em contraste com o Brasil, o presidente argentino recorreu freqüentemente a esta prerrogativa e todas as leis orçamentárias do período tiveram vários de seus artigos observados.

A tabela abaixo resume as características dos indicadores de centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário na Argentina:

---

²³ Constituição, art. 83

²⁴ Constituição, art. 80.

Tabela 5.4

Centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário - Argentina		
Indicador	Característica Principal	Grau de Centralização Indicado
Consequências para o decurso de prazo	O orçamento do ano anterior é executado com os ajustes necessários	Médio
Restrições às emendas parlamentares	É permitido o aumento dos gastos, com recursos da reestimação da receita ou de maior endividamento	Baixo
Poder de veto do Executivo	Capaz de reverter parte da influência do Congresso na política fiscal	Alto

Tendo em vista o modelo descrito no capítulo 3, a segunda etapa do ciclo orçamentário argentino pode ser considerada bastante centralizada. O poder de veto do Executivo lhe permite reverter a ação do Congresso, dando-lhe maior controle sobre a política fiscal. Apenas as consequências para o decurso de prazo impedem que esta etapa alcance um grau máximo de centralização.

5.5. Argentina: A etapa de execução do orçamento

Autorizar o Executivo a modificar com liberdade o orçamento durante a sua execução pode incentivá-lo ao comportamento estratégico. Ele pode ser levado a superestimar a receita na primeira etapa e a criar mais categorias de gastos para que posteriormente ele realoque e corte os gastos da forma que achar mais conveniente, esvaziando o significado da participação do Legislativo. No entanto, dados os incentivos que todos os atores possuem para gastar mais, é improvável que os cortes sejam suficientes para se atingir o resultado fiscal mais desejado. Portanto, tornar a lei impositiva na Argentina é a melhor forma de forçar o Executivo a ser sincero na primeira etapa e a manter as contas públicas sob controle.

Até agora, mostrei que o Executivo sempre foi muito otimista na estimação das receitas na década de 1990. Essa é uma forte evidência de que ele se conduziu de maneira estratégica. A seguir será verificado se o Executivo realmente desfruta de poderes durante a terceira etapa que lhe permitiram agir desta forma.

5.5.1. Aumento dos gastos e do déficit

Na Argentina, o governo só pode se endividar se tiver autorização legal, esteja ela na própria lei orçamentária ou em lei específica²⁵. Todas as modificações que afetem o montante total do orçamento e o de endividamento previsto devem ser autorizadas pelo Congresso²⁶. À primeira vista, parece que o estágio de execução orçamentária na Argentina é bastante centralizado em torno da lei, pois a liberdade que o Executivo tem para realizar modificações no orçamento que influenciam o resultado fiscal é muito restrita. Entrementes, uma exceção importante comprometeu seriamente esta centralização, e o esforço do Congresso em eliminar os seus efeitos prejudiciais mostra que ela realmente se tornou uma fonte de preocupação. Segundo o quarto parágrafo do artigo 60 da lei 24156/92, o Executivo não precisa de autorização legislativa para emprestar de organismos financeiros internacionais dos quais a Argentina faça parte.

O gráfico abaixo mostra como esta exceção foi perniciosa para o desempenho fiscal da Argentina na década de 1990:

Gráfico 5.2

De 1993 a 1996 o governo perseguiu déficits zero. A tabela mostra que, com exceção de 1993, o resultado fiscal foi mais deficitário do que o previsto até 2001. Entre 2002 e 2004

²⁵ Lei 24156/92, art. 60.

²⁶ Lei 24156/92, art. 37.

houve uma reversão nesta tendência, mas em 2005, quando o governo saiu da moratória, o superávit foi menor do que o projetado.

Para demonstrar como este poder do Executivo foi se tornando preocupante à medida que a dívida externa da Argentina crescia, basta comparar a lei de orçamento de 1993 com a de 2003. Na lei 24191/92, que estabeleceu o orçamento para 1993, o artigo 5º autorizou o governo a aumentar os gastos previstos através da reestimação positiva da receita ou de endividamento:

“O Poder Executivo nacional é autorizado a introduzir ampliações nos créditos orçamentários, na medida em que as mesmas sejam financiadas com aumentos nos montantes estimados para recursos e para o endividamento público determinados nos artigos 2 e 4 da presente lei. O Poder Executivo poderá delegar a faculdade a que faz referência o presente artigo.”

Portanto, nesta ocasião, a liberdade do Executivo para modificar a lei foi imensa. Estava autorizado a se endividar de forma ilimitada, emitindo títulos ou contraindo empréstimos de qualquer instituição (não só as internacionais).

Ano após ano, as restrições a esta liberdade foram aumentando e, para 2003, o artigo 14 da lei orçamentária 25725/03 estabeleceu:

“Autoriza-se o chefe do gabinete de ministros a introduzir ampliações nos créditos orçamentários aprovados pela presente lei e a estabelecer sua distribuição na medida em que as mesmas sejam financiadas com aumento das fontes de financiamento oriundas de empréstimos de Organismos Financeiros Internacionais dos quais a Nação faça parte, e Convênios Bilaterais ou de Governo a Governo, com a condição de que seu montante seja compensado com a diminuição de outros créditos orçamentários e sem alterar o resultado a que alude o artigo 4º da presente lei.”

Nesta ocasião, a liberdade para se endividar foi limitada àquela prevista no artigo 60 da lei 24156/92 e com a condição de não alterar o resultado fiscal²⁷. Na lei orçamentária de 2007 há ainda uma nova restrição: os créditos orçamentários que o governo poderá diminuir para compensar os novos só podem ser aqueles financiados com crédito externo²⁸.

---

²⁷ A proibição de alterar o resultado fiscal através de empréstimos com organizações internacionais começou no ano anterior (2002). No entanto, nos anos 1990, é possível observar nas leis orçamentárias um aumento cada vez maior das restrições para o exercício deste direito pelo Executivo.

²⁸ Lei 26198/07, artigo 8º

É possível concluir, portanto, que este indicador sugere uma lei orçamentária mais impositiva hoje do que na primeira metade dos anos 1990. Esta mudança não se deu pela modificação de leis permanentes, mas foi fruto de restrições crescentes incorporadas ano a ano nas leis de orçamento geral. Isso contribuiu para que o governo atingisse as metas fiscais que diversas leis impuseram nos anos 2000.

5.5.2. Corte de gastos e diminuição do déficit

Como já foi dito acima, o artigo 37 da lei 24156/92 determina que somente o Congresso pode decidir sobre modificações no montante total do orçamento e do endividamento previsto. Isto vale também para corte de gastos e diminuição do déficit. Se quiser diminuir a despesa e o déficit, o Executivo precisa de autorização legislativa, e não há nenhuma exceção a essa regra.

No período 1993 – 2005, o Executivo só gastou menos do que o planejado em seis anos. Em todos eles a receita foi superestimada, mas apenas em 1993 e em 2003 o corte nos gastos mais do que compensou a baixa arrecadação. Esta dificuldade para cortar gastos quando a receita é insuficiente gerou déficits maiores do que o planejado em toda a década de 1990, como mostra o gráfico 5.2.

Muitas medidas foram tomadas a partir do fim dos anos 1990 para tentar conter o crescimento do endividamento externo e a crise que se alastrava pela economia argentina. A lei de Solvência Fiscal, nº 25152/99, estabeleceu que o déficit fiscal do Setor Público Não Financeiro deveria ser diminuído gradualmente até alcançar o equilíbrio em 2003. Os grandes déficits de 2000 e 2001 levantaram dúvidas acerca das possibilidades de se atingir esta meta. Por causa disto, a lei orçamentária de 2001²⁹ alterou a lei de Solvência Fiscal, prorrogando o equilíbrio para 2005.

O Executivo só poderia ser bem sucedido no seu esforço de ajuste fiscal se conseguisse maior liberdade para cortar os gastos. O gráfico 5.2 mostra que o equilíbrio fiscal foi alcançado já em 2003. Para isto, dois instrumentos foram utilizados. O primeiro foi a já citada restrição à prerrogativa de contratar operações de crédito com organismos internacionais dos quais a Argentina fosse parte. O segundo foi a lei de Equilíbrio Fiscal, nº 25453/01³⁰, que

---

²⁹ artigo 86

³⁰ O artigo 10 desta lei alterou o artigo 34 da lei 24156/92, estabelecendo o que explico a seguir.

literalmente proibiu o governo de realizar déficits nominais. Ela determinou que, quando as jurisdições e entidades programassem os seus gastos, estes não poderiam ser superiores ao total de recursos arrecadados. Caso necessário, diminuir-se-iam todos os gastos proporcionalmente, inclusive aqueles que no Brasil poderiam ser enquadrados na lista das Despesas Obrigatórias. Era o poder que faltava ao Executivo para controlar as suas contas. A lei orçamentária de 2003 revogou a rigorosa regra do corte proporcional de todas as despesas em caso de necessidade, mas manteve a exigência de que as despesas deveriam ser inferiores ao que foi arrecadado.

A regra imposta pela lei de Equilíbrio Fiscal e modificada pela lei orçamentária de 2003 foi muito positiva. Como, segundo o artigo 37 da lei 24156/92, todo corte no montante total de gastos deve contar com autorização legislativa, o governo só poderia cortá-lo por decreto quando não possuísse recursos suficientes. Esta é, segundo o modelo do capítulo 2, a forma ideal de centralização em torno da lei.

No entanto, desde quando Kirchner chegou ao poder, as leis orçamentárias têm determinado que o Executivo não precisa mais se submeter ao artigo 37 da lei 24156/92 para modificar o orçamento, ou seja, ele agora pode, dentre outras coisas, cortar os gastos a vontade e na proporção que lhe agrada. Hoje, o Executivo é rotulado pelos meios de comunicação argentinos como detentor de “superpoderes”, todos delegados pelo Congresso nas leis orçamentárias. Ele é ainda capaz de remanejar o orçamento como quiser, inclusive transferindo recursos das despesas correntes para as despesas de capital ou vice-versa.

Na administração Kirchner, a participação do Congresso é quase que desprovida de significado. Enquanto o déficit permanecer proibido por lei e enquanto o Executivo estiver comprometido com a diminuição da dívida, os resultados permanecerão satisfatórios. Se as leis orçamentárias continuarem delegando tanta autoridade para o Executivo no futuro, não haverá garantias institucionais de que os resultados fiscais permanecerão no nível adequado para manter a dívida pública sob controle.

Em resumo, na década de 1990, o Executivo nunca cortou os gastos necessários para alcançar o resultado fiscal projetado. Esta dificuldade para cortar gastos mesmo em caso de arrecadação insuficiente indica centralização excessiva em torno da lei, que, como expliquei no capítulo 2, é sempre prejudicial para o desempenho fiscal. A lei de Equilíbrio Fiscal obrigou o Executivo a perseguir o resultado fiscal projetado a todo custo. Ele não precisaria

mais de autorização legislativa para cortar gastos em caso de baixa arrecadação. Esta é a forma ideal de centralização em torno da lei, a mais benéfica para o desempenho fiscal. Não obstante, desde a promulgação do orçamento de 2004, o Executivo pode cortar gastos e aumentar o superávit como quiser, tornando a terceira etapa do ciclo centralizada em seu favor.

A tabela abaixo resume esses três momentos da história recente da Argentina:

Tabela 5.5

Capacidade do Executivo para cortar gastos e diminuir o déficit			
	Corte de gastos	Diminuição do Déficit	Grau de Centralização Indicado
1991 - 2001	Dependência de autorização legislativa	Dependência de autorização legislativa	Centralizado excessivamente em torno da lei
2002-2003 (lei de Equilíbrio Fiscal)	Autorizado em caso de arrecadação insuficiente	Dependência de autorização legislativa	Centralizado idealmente em torno da lei
2004-hoje (superpoderes do Executivo)	Autorizado em qualquer circunstância	Autorizado em qualquer circunstância	Centralizado em torno do Executivo

Duas foram as tendências nas reformas institucionais da Argentina até a posse de Kirchner. A primeira foi a de restrição da capacidade do Executivo de aumentar os gastos. A segunda foi a de maior liberdade para cortá-los. Após a delegação de superpoderes para o presidente desde 2004, a execução orçamentária passou a ser centralizada em torno do Executivo de forma semelhante ao que ocorre no Brasil.

5.6. As micro-instituições e a performance fiscal argentina

Como expliquei, na Argentina, a etapa de apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso foi centralizada durante todo o período. A vantagem do Executivo está no seu poder de veto, que lhe permite reverter a influência negativa das emendas do Congresso. Por outro lado, as regras da etapa de execução do orçamento mudaram muito.

Na década de 1990, o Executivo teve liberdade para contrair dívida externa e aumentar os gastos sem autorização do Congresso. Na capacidade de aumentar o tamanho do orçamento, portanto, a execução orçamentária foi centralizada em torno do Executivo. O poder de diminuir os gastos e o déficit, no entanto, foi muito limitado e dependeu da

autorização do Legislativo. Isto indicou uma lei excessivamente impositiva. É por isto que os anos 1990 foram caracterizados por resultados primários incompatíveis com a manutenção da dívida pública sob controle.

A virada da década foi acompanhada de muitas reformas nas regras de execução orçamentária. O Executivo passou a sofrer restrições mais fortes para contrair dívida externa. Além disto, a lei de Equilíbrio Fiscal não só diminuiu as suas dificuldades para cortar gastos como também o obrigou a fazê-lo para realizar resultados equilibrados. Até a ascensão de Kirchner, a terceira etapa do ciclo orçamentário passou a ser centralizada da forma ideal em torno da lei.

A partir de 2004, entretanto, o Congresso delegou ao Executivo muito poder para modificar o orçamento, inclusive o seu tamanho. Na atualidade, a execução é centralizada em torno do Executivo, como no Brasil. Agora, o presidente tem todos os instrumentos para manter as finanças sob controle quando quiser, mas essas mesmas armas podem levar o Executivo a relaxar a política fiscal de forma irresponsável no futuro.

Enquanto a dívida estiver alta na Argentina, o governo vai se manter responsável. Quando ela abaixar e deixar de ser um problema, duas coisas podem acontecer: ou as leis orçamentárias deixarão de conceder os superpoderes para o Executivo, deixando o processo orçamentário adequadamente centralizado, ou, quando as prioridades para a economia forem outras, os futuros presidentes terão todos os instrumentos em mãos para gastar e se endividar da forma como quiserem.

5.7. Chile: A etapa de tramitação da proposta orçamentária

No Chile, o Executivo tem até o dia 30 de setembro para enviar a proposta orçamentária ao Congresso, e este tem até o dia 30 de novembro para aprová-la. São, portanto, sessenta dias para a apreciação do projeto de lei, o menor tempo dentre os três países.

5.7.1. Consequências para o decurso de prazo

Se o Congresso não cumprir o prazo, entra em vigor a proposta do Executivo³¹. Isto tem sido assim desde a promulgação da Constituição de 1980 e a revisão desta Constituição

---

³¹ Constituição, artigo 67, parágrafo 1°. Antes da revisão de 2005, o artigo era o 64.

levada a cabo em 2005 não alterou as regras do processo orçamentário; apenas mudou o número dos artigos em que essas regras aparecem.

Somente o Congresso perde com o atraso na aprovação do orçamento. Por causa disto, esta lei é sempre aprovada muito antes do início do ano. No período analisado, geralmente a sua promulgação pelo presidente ocorreu entre os dias 20 e 30 de novembro, com algumas exceções. O orçamento para 1994 foi aprovado ainda em outubro do ano anterior.

Neste indicador de centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário, o Chile apresenta o valor máximo possível. Não há meio de favorecer mais o Executivo do que transformar a sua proposta em lei no caso de decurso de prazo. Toda a pressão recai sobre o Legislativo.

5.7.2. Restrições às emendas parlamentares

Para analisar o projeto enviado pelo Executivo, é formada anualmente no Congresso uma Comissão Especial Mista de Orçamento, composta por igual número de senadores e deputados e com participação obrigatória de todos os membros da Comissão Permanente da Fazenda de ambas as casas³². Antigamente, ela se dissolvia após a aprovação do orçamento, mas uma lei de 2003³³ autorizou o seu funcionamento para acompanhar a execução da lei orçamentária pelo Executivo, até que uma nova Comissão Especial seja constituída. As normas que regulam as atividades desta comissão são fixadas todos os anos.

Com o projeto em mãos, a comissão mista tem 15 dias para emitir o informe³⁴, que então é discutido na Sala³⁵ da Câmara dos Deputados, depois na do Senado e depois na da Câmara novamente. Nessas discussões são apresentadas e votadas as emendas dos parlamentares. As restrições que elas sofrem estão constantes no artigo 67 da atual Constituição (antes de 2005 era o artigo 64). São vedados a reestimação da receita tanto para cima, quanto para baixo, e o aumento do montante total de gastos. Qualquer incremento nos gastos em uma categoria deve contar com a indicação de fontes de recursos para atendê-los (isto pode ser feito com a diminuição dos gastos em outra categoria). Se a fonte for insuficiente, todos os gastos do orçamento serão cortados em igual proporção.

---

³² Lei Orgânica Constitucional do Congresso Nacional, n° 18918/90, artigo 19°.

³³ Lei 19875/03

³⁴ Equivalente ao parecer brasileiro

³⁵ Equivalente ao plenário brasileiro

Uma vez que é constitucionalmente impedido de reestimar a receita e de aumentar o montante total de gastos, a única influência que o Congresso pode ter sobre o resultado fiscal é a de aumentar o superávit (ou diminuir o déficit). Isto ocorreria se os congressistas aprovassem a diminuição do montante total de gastos.

Essas restrições sugerem que, neste indicador, o Chile também desponta como detentor de um processo orçamentário altamente centralizado. O papel dos legisladores na determinação da política fiscal é insignificante quando comparado ao do Executivo. Suas atuações se limitam ao remanejamento dos gastos propostos.

5.7.3. Poder de veto presidencial

Depois de aprovada a proposta orçamentária, esta volta ao Executivo que pode vetá-la antes de promulgá-la. Este poder é semelhante ao da Argentina, já que o presidente chileno pode também propor um novo texto para os artigos vetados. Ele está previsto no artigo 73 (antigo artigo 70) da Constituição:

“Se o Presidente da República desaprovar o projeto, devolvê-lo-á à Câmara de sua origem com as observações convenientes, dentro do prazo de trinta dias.

Em nenhum caso serão admitidas observações que não tenham relação direta com as idéias matrizes ou fundamentais do projeto, a menos que tenham sido consideradas na mensagem respectiva.

Se as duas Câmaras aprovarem as observações, o projeto terá força de lei e será devolvido ao Presidente para sua promulgação.

Se as duas Câmaras rejeitarem todas ou algumas das observações e insistirem por dois terços de seus membros presentes na totalidade ou parte do projeto aprovado por elas, ele será devolvido ao Presidente para sua promulgação.”

Como na Argentina, os vetos só podem ser derrubados com uma maioria qualificada de dois terços em cada câmara. Portanto, isto é muito difícil de acontecer.

Não obstante, uma peculiaridade impede que o presidente chileno vete as leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso. Se o presidente vetar qualquer artigo do projeto, ele não poderá promulgar parcialmente o orçamento e esperar que as partes observadas sejam apreciadas pelo Congresso para depois serem executadas. Qualquer observação implica a não promulgação da lei e o retorno do projeto inteiro para o Legislativo. Isto cria um problema, porque o ano fiscal poderia começar sem nenhum orçamento para ser executado.

Por causa disto, o presidente chileno nunca vetou uma lei orçamentária no período analisado. O poder de vetar um projeto, por não vir acompanhado da possibilidade de sua execução parcial, é apenas virtual. É como se não existisse na prática. Portanto, este indicador apontaria um nível baixo de centralização na segunda etapa. Assim mesmo, não há nada que o Congresso possa fazer para prejudicar as intenções fiscais do Executivo.

A tabela abaixo resume as características dos indicadores de centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário chileno:

Tabela 5.6

Centralização da segunda etapa do ciclo orçamentário - Chile		
Indicador	Característica Principal	Grau de Centralização Indicado
Conseqüências para o decurso de prazo	O projeto do Executivo é transformado em lei	Alto
Restrições às emendas parlamentares	Ao Congresso só é permitido diminuir o déficit proposto, através da diminuição do montante total de gastos	Alto
Poder de veto do Executivo	Inexistente na prática	Baixo

De acordo com o modelo do capítulo 3, uma etapa de tramitação da proposta orçamentária como a chilena pode ser caracterizada como altamente centralizada. Quando o Congresso sofre tantas restrições para modificar o tamanho do orçamento, o poder de veto do Executivo é uma variável irrelevante.

Essas regras da segunda etapa do ciclo no Chile foram estabelecidas pela Constituição de 1980 e nunca mudaram desde então.

5.8. Chile: A etapa de execução do orçamento

Possuindo uma etapa de tramitação da proposta orçamentária centralizada, como na Argentina, a melhor forma de manter um desempenho fiscal satisfatório é centralizar a execução em torno da lei. Caso contrário, haverá incentivos para o comportamento estratégico por parte do Executivo. Além do mais, se puder gastar acima do que foi projetado através de endividamento, ele irá fazê-lo e a Argentina é um exemplo disto.

No capítulo 3, mostrei que o Chile foi o país com melhor desempenho fiscal no período analisado. Lá, o ajuste fiscal foi realizado com êxito muito antes do Brasil e da Argentina. A seguir, faço uma análise da terceira etapa do ciclo orçamentário para verificar se as regras que a regulam tiveram alguma influência nesta performance.

5.8.1. Aumento dos gastos e do déficit

Todos os recursos advindos de endividamento que o governo irá contrair durante o ano devem estar fixados nas leis orçamentárias³⁶. No período de análise, essas leis contiveram uma previsão fixa de endividamento para o ano e uma autorização para o Executivo contrair obrigações por meio de títulos públicos dentro de um limite em caso de necessidade. Essa dívida suplementar poderia ser contraída pelo ministro da Fazenda através de decretos supremos, não sendo requeridas novas autorizações do Legislativo. Nos últimos anos tem-se observado a diminuição nos valores dessas permissões.

Uma vez aprovada a lei de orçamentos do setor público, a DIPRES, um órgão do Ministério da Fazenda, tem o mês de dezembro para estabelecer por decreto as normas de execução³⁷. Dentre as normas que o decreto estabelece estão as de Flexibilidade Orçamentária, ou seja, as mudanças que o Executivo é autorizado a realizar no orçamento durante a terceira etapa.

Por ser o próprio Executivo quem decreta essas normas, é esperado que elas o beneficiem bastante. Elas sempre autorizaram o Ministro da Fazenda a realizar vários tipos de alterações no orçamento por decreto. A liberdade que o Executivo dá a si mesmo é considerável e lhe permite se esquivar de novas autorizações do Legislativo. Dentre as principais mudanças possíveis segundo elas, estão modificações no total de recursos e gastos, através da reestimação da receita, criação de novas subcategorias (subtítulos), através da redução dos gastos em outros, e transpasse de fundos entre certas categorias.

Naturalmente, as normas de flexibilidade orçamentária não podem contrariar leis permanentes chilenas. É importante frisar que a elevação do total de gastos só pode ser justificada pelo excesso de arrecadação. Isto é uma determinação do decreto-lei 1263/75. O seu artigo 26 estabelece que modificações orçamentárias mais importantes dependem de

---

³⁶ Decreto lei 1263/75, artigos 4° e 18°

³⁷ Decreto lei 1263/75, artigo 14°

autorização legislativa, e dentre estas modificações estão a transferência de fundos entre ministérios e o aumento nas somas globais de gastos por endividamento ou diminuição do resultado fiscal.

O artigo 28 deste decreto-lei autoriza o Executivo a exceder os gastos previstos em certas situações³⁸, desde que financiados com anulações de outros gastos ou com uma maior arrecadação tributária. A única possibilidade de o Executivo aumentar o montante de gastos aprovado sem autorização legislativa, portanto, não implica maiores déficits, já que esses gastos não podem ser financiados com endividamento.

Essa dificuldade do governo chileno para aumentar os gastos estimados com endividamento contrasta com o Brasil e a Argentina. Isto explica porque o Chile apresentou uma performance mais satisfatória do que aqueles países no período. Diferentemente deles, as autorizações para se endividar em caso de necessidade têm um limite, o qual é fixado pelo próprio Congresso na lei orçamentária. Isto obriga o Executivo a ser mais transparente ao explicitar as suas intenções ao Congresso.

No que se refere à capacidade de aumentar os gastos e o déficit, a terceira etapa do ciclo orçamentário no Chile é centralizada em torno da lei na medida certa. O Executivo é proibido de aumentar o déficit unilateralmente, e só pode aumentar o montante total dos gastos quando houver excesso de arrecadação.

5.8.2. Corte de gastos e diminuição do déficit

O artigo 26 do decreto-lei 1263/75 determina que também as normas sobre reduções dos gastos devem ser estabelecidas por decreto nos meses de dezembro. Em todo o período essas normas permitiram ao Executivo ajustar o montante de gastos e recursos da lei orçamentária em caso de baixa arrecadação.

Num país que projetou e realizou superávits tão grandes no período, como pôde ser verificado no capítulo anterior, não é do interesse das autoridades cortar ainda mais os gastos. O artigo 26 bis, inserido no decreto-lei 1263/75 por uma lei de 1987³⁹, e as normas de flexibilidade orçamentária só fazem referência a reduções nos gastos em caso de baixa arrecadação. As leis e a Constituição são silenciosas quanto ao corte de gastos por diminuição

---

³⁸ Para o cumprimento de sentenças, para devolver impostos, contribuições e direitos que devam ser reintegrados, para atender ao serviço da dívida e para pagamentos previdenciários.

³⁹ Lei 18681/87, artigo 66

do endividamento previsto. De qualquer forma, durante o período, é improvável que o Executivo tenha tido em algum momento o interesse de reduzir os gastos além do previsto.

Em resumo, no Chile o presidente não encontra dificuldades para reduzir os gastos quando as receitas se mostram insuficientes. A tabela abaixo mostra as características dos indicadores de centralização da terceira etapa do ciclo orçamentário chileno:

Tabela 5.7

Centralização da terceira etapa do ciclo orçamentário - Chile		
Indicador	Característica Principal	Centralização
Aumento dos Gastos e do Déficit	O aumento de gastos só é permitido em caso de excesso de arrecadação. O aumento do endividamento depende de autorização do Congresso	ideal, em torno da lei
Diminuição dos Gastos e do Déficit	O governo é capaz de reduzir os gastos em caso de arrecadação insuficiente. Como propôs grandes superávits na maior parte do período, aumentá-los ainda mais não foi do seu interesse.	ideal, em torno da lei

A etapa de execução orçamentária chilena é bastante centralizada em torno da lei nas questões que realmente influenciam a política fiscal. A liberdade do Ministro da Fazenda se limita à adaptação do orçamento às vicissitudes da arrecadação de recursos. Quando o governo arrecada menos do que o previsto, tem liberdade para cortar gastos por decreto, e quando arrecada mais, tem liberdade para aumentar os gastos. Nas situações específicas, determinadas pelas Normas de Flexibilidade Orçamentária, em que é autorizado a aumentar os gastos em certas categorias, este aumento deve ser compensado de alguma forma.

Num processo orçamentário adequadamente centralizado como o chileno, o Ministro da Fazenda tem bastante controle sobre a política fiscal, e a participação do Congresso não é capaz de influenciá-la. Durante a execução, o Ministro da Fazenda só tem liberdade para mudar o tamanho do orçamento devido a frustrações nas expectativas em que se baseou a formulação da lei orçamentária. Ele não tem incentivos para agir de forma estratégica e apresentar estimativas enviesadas para o Legislativo.

Embora a prerrogativa de determinar as Normas de Flexibilidade Orçamentária por decreto e a liberdade para realocar certos gastos também por decreto (autorizada por aquelas próprias Normas) possam diminuir em alguma medida o significado da participação do Legislativo na etapa anterior, as conseqüências dessas ações para o resultado fiscal são nulas.

As micro-instituições do processo orçamentário chileno explicam o seu sucesso na realização do ajuste fiscal.

6. Conclusões

À medida que a dívida pública crescia e se tornava um problema cada vez maior para as suas economias, os países da América do Sul tiveram que concentrar esforços para fazer o ajuste fiscal. Para serem bem sucedidos, alguns foram obrigados a realizar reformas nas regras do seu processo orçamentário. Neste contexto, constatou-se um dado intrigante: mesmo os países cujas instituições não estavam centralizadas da maneira adequada conseguiram equilibrar as suas contas.

O Brasil e a Argentina são exemplos disto. Nenhuma reforma significativa modificou as relações entre os atores participantes do processo orçamentário brasileiro, considerado pouco centralizado por Stein et al. (1998), mas a despeito disto o país realiza desde o início da década de 2000 superávits primários superiores a 4% do PIB. Por outro lado, as instituições argentinas sofreram reformas radicais, mas muito diferentes daquelas propostas pelos micro-institucionalistas. Mesmo assim, os superávits primários que vem realizando desde 2002 não encontram precedentes na história recente do país.

Apenas o Chile manteve as suas instituições adequadamente centralizadas. O sucesso que este país obteve na luta pela diminuição da dívida pública é uma evidência de que a tese segundo a qual a centralização é pré-condição para o ajuste fiscal merece crédito, mas a performance positiva do Brasil, da Argentina e de outros países que não seguiram a mesma linha sugere a necessidade de revisões na tese defendida por esta literatura.

Nesta dissertação, mostrei que o crescimento progressivo da dívida pública da Argentina na década de 1990 foi consequência direta das regras que regulam o seu processo orçamentário. Este país sempre contou com uma segunda etapa do ciclo orçamentário centralizada em torno do Executivo, mas em virtude do seu poder de veto e não das restrições às emendas parlamentares. Por isto, a melhor forma de garantir uma política fiscal responsável seria restringir a liberdade do Executivo para mudar o orçamento durante a execução a situações em que a arrecadação de receitas fosse diferente da prevista. Não foi isto o que pôde ser verificado.

As dificuldades do Executivo para cortar os gastos e a liberdade para contrair endividamento externo na terceira etapa do ciclo geraram um forte estímulo à irresponsabilidade fiscal do governo no período. O problema era claramente institucional e, portanto, a realização do ajuste fiscal só foi possível com as reformas da virada da década. As

restrições para o endividamento e a liberdade para cortar os gastos aumentaram, tornando a execução orçamentária adequadamente centralizada em torno da lei.

Por mais ou menos dois anos, o processo orçamentário argentino esteve centralizado de forma semelhante ao proposto pelos micro-institucionalistas, embora a fonte da fraqueza do Congresso na segunda etapa (o veto do presidente) tenha sido pouco enfatizada pela literatura (Alesina et al., 1999, e Stein et al., 1998, a ignoram). As leis orçamentárias aprovadas pelo governo Kirchner modificaram novamente as relações de poder na arena fiscal da Argentina, tornando o seu processo mais semelhante ao brasileiro do que ao chileno na atualidade.

No Brasil, as regras do jogo mudaram pouco no período. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional 32/2001 trouxeram inovações importantes para a administração financeira do Estado, mas nenhuma delas implicou mudanças significativas nas regras que realmente influenciam o desempenho fiscal. O Executivo foi forte durante todo o período de análise e, sempre que a diminuição da dívida pública se tornou uma questão prioritária, ele dispôs dos instrumentos necessários para realizar o ajuste fiscal.

Essas experiências mostram que não há apenas um tipo de estrutura micro-institucional capaz de garantir uma performance fiscal menos deficitária. O Brasil e a Argentina não impuseram restrições às emendas dos congressistas quando estes discutem o projeto do orçamento, mas os efeitos de suas emendas puderam ser neutralizados em momentos posteriores do ciclo orçamentário. Ambos os países apostam hoje na força do Executivo na terceira etapa, para que ele possa reverter a influência negativa do Congresso. Conseqüentemente, as leis orçamentárias destes países são pouco impositivas.

A via trilhada pelo Brasil em todo o período é uma via diametralmente oposta à prescrita pela literatura. Ao invés de um Congresso fraco e uma lei impositiva, o país optou por um Congresso forte e uma lei flexível. Na Argentina, o Executivo somou à prerrogativa do veto, que já enfraquecia o Congresso na segunda etapa, a delegação de superpoderes ao Executivo durante a execução do orçamento. Desta forma, a Argentina é hoje o país com o Executivo mais forte dentre os analisados.

Os métodos adotados por esses dois países não oferecem a segurança de responsabilidade no longo prazo que as micro-instituições chilenas oferecem. Como no Brasil e na Argentina o Congresso sofre poucas restrições para modificar a proposta orçamentária que lhe é enviada, o equilíbrio fiscal é muito dependente das ações do presidente para reverter

a influência dos congressistas. Se uma política fiscal equilibrada não for uma prioridade do governo, o risco da irresponsabilidade será sempre muito grande.

As experiências analisadas nesta dissertação mostraram três estruturas micro-institucionais distintas que foram capazes de garantir o sucesso do ajuste fiscal em períodos críticos. O que elas têm em comum é a delegação de maior autoridade ao Executivo para conduzir a política fiscal, embora esta autoridade se manifeste em momentos diferentes do ciclo orçamentário em cada país.

O sucesso destes arranjos institucionais não constitui uma evidência de que o Executivo é o poder que está em melhores condições de conduzir com equilíbrio a política fiscal. Nada indica que o Congresso também não poderia fazê-lo se tomasse para si essa responsabilidade. Nos países analisados, a eficácia da delegação de autoridade fiscal para o Executivo se deve ao fato de que é este o poder que elabora o orçamento. Como consequência, para garantir resultados equilibrados, ao Congresso deve ser reservada apenas a função de alocar os gastos sem comprometer as metas fiscais do governo. Se fosse o Legislativo o elaborador do orçamento, a centralização do processo orçamentário deveria se dar em torno deste poder. O Executivo sofreria então as restrições.

A análise que realizei buscou compreender o processo orçamentário de cada país numa perspectiva diferente daquela proposta pela literatura. Aqui, seguindo os insights de Stein et al. (2006), este processo foi analisado como um conjunto de regras que mantêm relações de dependência umas com as outras. Os efeitos de uma têm consequências sobre os efeitos das demais. Índices numéricos de centralização não captam essas relações de dependência e, portanto, atribuem pesos irrealistas às variáveis que servem de base para a sua construção. Eles negligenciam o fato de que uma regra pode neutralizar ou potencializar os efeitos de outra. Esta negligência ocorre porque cada um dos elementos do ciclo orçamentário tem sido analisado, e seus efeitos medidos, isoladamente.

7. Bibliografia

ALESINA, A. e TABELLINI, G. (1987), *A positive theory of fiscal deficits and government debt in a democracy*, NBER Working Papers, n° 2308, Cambridge, MA

_____ (1988), *Voting on the budget deficit*, NBER Working Papers, n° 2759, Cambridge, MA

ALESINA, A. e PEROTTI, R. (1995), *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD countries*, NBER Working Paper, n° 2138, Cambridge, MA

_____ (1996), *Budget Deficits and Budget Institutions*, NBER Working Paper Series, n° 5556, Cambridge, MA

ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES, R. e STEIN, E. (1999), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Inter-American Development Bank, Work Paper Series 394

BARRO, R. (1979), *On the Determination of Public Debt*, Journal of Political Economy 87, 940-71

CAIN, B., FEREJOHN, J. & FIORINA, M. (1987), *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Harvard, Harvard University Press.

CHEIBUB, J. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press

COLLIE, M. P. (1988), *Universalism and the Parties in the US House of Representatives, 1921- 1980*. American Journal of Political Science 32:865-883.

COX, G. W. & MCCUBBINS, M. D. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. University of California Press

DE HAAN, J. & STURM, J. (1994), *Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community*. Public Choice 80, 157-172

DOWNS, A. (1957), *An economic theory of democracy*. New York, Harper College

FEREJOHN, J. & KREHBIEL, K. (1987), *The budget process and the size of the budget*. American Journal of Political Science 31, 296-320

FIORINA, M. (1977), *Congress: the Keystone of Washington Establishment*. New Haven, Yale University Press.

FIGUEIREDO, A.; e LIMONGI, F. (2002), “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol.45, n°2, pp. 51-91, Rio de Janeiro.

GLEICH, H. (2003), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries*. European Central Bank, Working Paper n° 215

GRILLI, V.; MASCIANDARO, D. e TABELLINI, G. (1991), *Institutions and Policies*. Economic Policy 6, pp. 341-391.

HALLERBERG, M. e VON HAGEN, J. (1997), *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*, CEPR Discussion Paper, n° 1555

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R. e VON HAGEN, J. (2004), *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*, European Central Bank, Working Paper Series, n° 419

KEYNES, J. M. (1965), *The general theory of employment, interest and money*. Harvest Books

KIEWIET, D. R. e MCCUBBINS, M. D. (1991), *The Logic of Delegation*. Chicago, University of Chicago Press.

KREHBIEL, K. (1987), “*Sophisticated committees and structure-induced equilibria in Congress*”. in MCCUBBINS, M. & SULLIVAN, T. (eds.). “Congress: Structure and Policy”. Cambridge, Cambridge University Press.

LAO-ARAYA, K. (1997) *The effect of Budget Structure on Fiscal Performance: A study of selected Asian countries*. FMI working paper

MAYHEW, D. (1974), *The electoral connection*. New Haven, Yale University Press.

PERSSON, T. e SVENSSON, L. E. O. (1989), *Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences*. The Quarterly Journal of Economics, vol. 104, n° 2, pp. 325-345

ROGOWSKI, R. (1987), *Trade and the Variety of Democratic Institutions*. International Organization, vol. 41, n° 2, 203-223

ROHDE, D. (1991), *Parties and Leaders in the Post Reform House*. Chicago, Chicago University Press.

ROUBINI, N. e SACHS, J. (1989), *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*. European Economic Review

SHEPSLE (1978), *The giant jigsaw puzzle*. Chicago, University of Chicago Press.

SHEPSLE, K. & BONCHEK, M. (1997), *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: Norton.

SHEPSLE, K. e WEINGAST, B. (1984), *Legislative Politics and Budget Outcomes* in MILLS, G. B. & PALMER, J. L. “Federal Budget Policy in the 1980’s”. Washington, D. C. The Urban Institute Press.

SHEPSLE, K. e WEINGAST, B. (1991), *Penultimate Power: Committees and the Legislative Process*, in FIORINA, M. & ROHDE, D. (ed.) *Home Style and Washington Work*. Ann Arbor, Michigan University Press

STEIN, E.; TALVI, E. e GRISANTI, Al. (1998), *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*, Inter-American Development Bank, Working Paper 367

STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. (coord.) (2006), *The politics of policies – Economic and Social Progress in Latin America*, 2006 Report, Inter-American Development Bank, Harvard University

VON HAGEN, J. (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Economic Papers 96

_____ (1998), *Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline*, Center for European Integration Studies, University of Bonn

_____ (2006), *Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan*, Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan

VON HAGEN, J. e HARDEN, I. (1994), “National Budget Processes and Fiscal Performance”, in *European Economic Review*. 39: 771-779

_____ (1996), *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, International Monetary Fund

WOO, J. (2001), *Economic, political and institutional determinants of public deficits*, *Journal of Public Economics* 87 (2003) pp. 387-426