

019

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Uma nova organização não significa mudança
institucional - o caso da PEC nº 83, de 2015**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Conselho Editorial

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Luiz Fernando de Mello Perezino

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oádia Rossy Campos

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Rudinei Baumbach

Coordenadores

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Editores

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

Boletim da Conorf

Diego Prandino Alves

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Supervisão do Portal de Orçamento

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Equipe Técnica

Lívio Botelho Dantas

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller – Brasília, DF, Brasil – CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas

**Uma nova organização não significa mudança institucional - o caso da
PEC nº 83, de 2015**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt*

2015

* Consultor Legislativo, Especialidade Orçamentos, do Senado Federal. Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista em Auditoria pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Ciência Política pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (framalho@senado.leg.br)

Resumo

A Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2015, tem por finalidade a criação de uma “Autoridade Fiscal Independente” destinada a avaliar e prover informação sobre a política fiscal e o custo-benefício da ação governamental, inibindo práticas inadequadas de registro dos resultados fiscais. Este estudo avalia o conteúdo da PEC sob o ponto de vista da sua adequação aos fins preconizados e sob a perspectiva de seus efeitos no marco institucional mais amplo do presidencialismo brasileiro. No primeiro aspecto, constata-se que a missão dessa nova organização já é exercida por outras instâncias públicas e privadas que possuem tanto ou mais dos recursos técnicos e de qualificação que uma nova organização poderia alcançar. As considerações relativas à independência institucional, por sua vez, mostram que a nova organização (pela forma de escolha dos dirigentes prevista na PEC) assume caráter necessariamente partidário e não isento. Esta característica leva a que a nova autoridade venha a ter sua atuação deslocada para representar um recurso de poder partidário quando da formação e manutenção das coalizões de governo, invertendo-se por completo o seu papel em relação às expectativas ante a experiência internacional de instituições fiscais independentes.

Palavras-chave: Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2015, Instituições Fiscais Independentes, Responsabilidade Fiscal, Presidencialismo de Coalizão.

Sumário

1) Introdução.....	6
2) Qual é o legado da experiência recente em relação a detecção e prevenção de desequilíbrios e práticas fiscais inadequadas?	7
3) Quais os efeitos previsíveis dessa nova instituição dentro do real funcionamento do marco político-institucional brasileiro?.....	13
4) Quais os efeitos de uma nova organização em termos administrativos e de custos?	16
5) Conclusão	17
Referências bibliográficas	19

Uma nova organização não significa mudança institucional - o caso da PEC nº 83, de 2015

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

1) Introdução

No período recente, têm sido levantadas propostas pela implantação de instituições fiscais independentes no Brasil (BIJOS, 2015; AFONSO, 2015), de forma a aproveitar algumas experiências internacionais para dotar o país de meios de “resgate da credibilidade das finanças públicas nacionais”, “fortalecimento do sistema de freios e contrapesos”, e “mitigação do excesso de influência política sobre a condução da política fiscal” (BIJOS, 2015, p. 6). Estas instituições seriam:

[...] órgãos públicos apartidários, independentes do Executivo e/ou do Legislativo, estabelecidos com a finalidade precípua de supervisionar, avaliar e influenciar a política fiscal e seu desempenho, em prol da transparência, credibilidade e sustentabilidade fiscal. (BIJOS, 2015, p. 6)

Sob esta perspectiva, foi apresentada ao Senado Federal em 25/06/2015 a Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2015, que “Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para dispor sobre a Autoridade Fiscal Independente”. Nos objetivos declarados de seus proponentes, trata-se de “institucionalizar um ambiente fiscal mais seguro e mais previsível”, devendo para isso a entidade a ser criada “avaliar continuamente a condução da política fiscal”, avaliar “entre outros aspectos, os custos e benefícios dos programas do Governo”, “melhorar as previsões orçamentárias” e “ajudar na aferição dos critérios contábeis usados pelo Governo na apresentação dos seus resultados finais (o que “coibiria a prática nociva da chamada contabilidade criativa e colocaria um freio nas pedaladas governamentais”)¹. Estes objetivos seriam alcançados por uma “Autoridade Fiscal Independente, no âmbito do Congresso Nacional” (doravante AFI), de cuja estrutura a PEC só define que será dirigida por uma autoridade com as habituais idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos na área, “nomeado pelo Presidente do Congresso Nacional, mediante lista tríplice apresentada pela Comissão Mista Permanente de que trata o § 1º do art. 166”, e demissível apenas por “renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou

¹ Todas as expressões são retiradas da apresentação da proposta por parte de seu primeiro signatário no Plenário do Senado Federal (BRASIL, 2015, pp. 210-211).

processo administrativo disciplinar, bem como por voto de censura proposto pela maioria absoluta e aprovado por dois terços dos membros da Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166². Tais regras de nomeação de dirigentes são ligeiramente modificadas na versão do substitutivo à PEC apresentado em 05 de agosto de 2015 à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado: a direção da organização passaria a um colegiado de três diretores, indicados respectivamente pelo Presidente do Congresso Nacional, pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, todos os três sujeitos a arguição pública e “aprovação pelo Congresso Nacional”.³

Este trabalho discute brevemente a extensão em que tal proposição legislativa permite alcançar os objetivos esperados de uma instituição de tais características. A discussão tem dois eixos: primeiro, a avaliação de que papéis uma nova instituição poderia exercer no sentido de prevenir os eventos de práticas fiscais inadequadas verificados em passado recente, com breves considerações sobre o efeito em termos de custo-benefício da criação de uma nova organização; por fim, uma abordagem das consequências dentro do cenário político-institucional brasileiro dos papéis institucionais criados pela PEC.

2) Qual é o legado da experiência recente em relação a detecção e prevenção de desequilíbrios e práticas fiscais inadequadas?

A AFI se destinaria a acompanhar a política fiscal para prevenir condutas fiscais alegadamente irresponsáveis, como as que se apontam nas manifestações em apoio à sua apresentação. Cabe então examinar se existe alguma correlação visível entre as experiências nacionais com fatos da espécie e o papel institucional previsto para a nova autoridade, perquirindo se existiria alguma intervenção que uma nova instituição poderia protagonizar que não possa ser feita (ou já não tenha sido feita) pelo aparato institucional preexistente.

As condutas questionadas do ponto de vista fiscal cuja ocorrência é mencionada pela PEC como razão de sua necessidade ocorreram, no mundo fático, tanto em 2010 quanto no período 2012-2014. Em ambas as ocasiões, não foram prevenidas nem

² Requisitos e critérios constantes respectivamente dos §§ 2º, 1º e 3º do art. 166-A da Constituição Federal, na forma preconizada pelo texto original da PEC 83/2015.

³ Requisitos e critérios constantes respectivamente dos §§ 2º e 3º do art. 166-A da Constituição Federal, na forma preconizada pelo substitutivo constante do Relatório apresentado à PEC 83/2015 perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 05 de agosto de 2015.

coibidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. O que isso permite deduzir sobre o papel de uma eventual nova instituição sobre a gestão fiscal?

Se ocorreram condutas ou manobras fiscais irresponsáveis ou irregulares e elas não foram coibidas, isso se deve a uma entre várias razões possíveis:

- a) as manobras não foram detectadas por ninguém;
- ou
- b) as manobras foram detectadas por alguém mas esse alguém não mereceu credibilidade, o que se desdobra em duas possibilidades:
 - b.1) as manobras foram detectadas por alguém mas esse alguém não mereceu credibilidade porque não tem qualificação para a tarefa;
 - ou
 - b.2) as manobras foram detectadas por alguém mas esse alguém não mereceu credibilidade porque não tem independência frente aos poderes ou foi considerado de natureza partidária;
 - ou
- c) as manobras foram detectadas por alguém, esse alguém não teve posta em xeque a sua credibilidade, mas não interessava, no cálculo de custo-benefício dos Poderes Executivo e Legislativo, atender ao alerta e sustar as condutas irregulares.

Analisemos uma a uma as possibilidades:

- a) *as manobras não foram detectadas por ninguém;*

Trata-se de premissa que não resiste ao mais sumário exame empírico: o volume de alertas oficiais e públicos, inclusive na grande imprensa, contemporâneos às práticas irregulares em tela, é enorme⁴. Alertas e debates dominaram a cena pública,

⁴ Para 2010: alertas provenientes do mercado: ORENG, 2010; provenientes do mundo acadêmico: MAIA; GARCIA, 2010; provenientes do assessoramento técnico institucional do Congresso Nacional: PELLEGRINI, 2011; provenientes da imprensa: OLIVEIRA, 2010; SALTO; CORTEZ, 2010; FERNANDEZ; GRANER, 2010; provenientes de instituições de pesquisa econômica não vinculadas ao Legislativo: PEREIRA; SIMÕES; CARVALHAL, 2011.

Para 2012-2014: alertas provenientes do mercado: ITAÚ UNIBANCO, 2013; ITAÚ UNIBANCO, 2013A; provenientes do mundo acadêmico: OHANA, 2014; provenientes do assessoramento técnico institucional do Congresso Nacional: SANTA HELENA et. al., 2013; ROARELLI; ORNELAS; BROWN, 2014; provenientes da imprensa: LOYOLA, 2013; OTTA, 2013; VALOR ECONÔMICO, 2013; SAFATLE, 2013; OLIVEIRA, 2014; provenientes de instituições de pesquisa econômica não vinculadas ao Legislativo: BARROS; AFONSO, 2013; AFONSO; BARROS, 2013; BARROS, 2013; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013 (Box “*Resultado Estrutural do Governo Geral*”, pp. 44-45); INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2013 (especialmente: *Annex III. Public Banks’ Rapid Expansion*); provenientes do TCU: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012 (em especial os itens 9.6.1 e 9.6.2); TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013 (em especial os itens: 5.3.2 *Opinião com ressalva para as informações orçamentárias e financeiras*, p. 382; 5.3.2.1 *Recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES*, p. 382; 5.3.2.2 *Efeitos no BGU do lucro líquido do BNDES aumentado em R\$ 2,38 bilhões*, p. 385; 5.3.2.4 *Ausência de contabilização das renúncias de receitas*, p. 390; e 5.4.1 *Expressivo montante de ordens bancárias emitidas em dezembro para saque em janeiro*, p. 392); TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014 (em especial os itens: 5.4 *Assuntos que merecem ênfase*, p. 413; 5.4.1 *Expressivo montante de ordens bancárias emitidas em dezembro de 2013*

tanto sobre as mais simplórias “pedaladas” quanto sobre os mais sofisticados estratagemas contábeis com o balanço dos bancos oficiais. Portanto, a lição da experiência é que as instituições do país têm, sim, capacidade de detectar, a tempo e com precisão, as práticas que viriam a ser combatidas pela instituição a ser criada. Nesse ponto, uma nova repartição pública não traria qualquer capacidade institucional que já não exista no país.

b.1) as manobras foram detectadas por alguém mas esse alguém não mereceu credibilidade porque não tem qualificação para a tarefa;

Quem detectou as pedaladas e outras práticas? Como demonstra a relação exemplificativa colacionada no item anterior, foram jornalistas econômicos, acadêmicos, técnicos de instituições oficiais como o IPEA, o próprio TCU, o FMI, técnicos das consultorias de orçamento do Legislativo federal, analistas do mercado privado. Em suma, todo o aparato técnico-institucional existente na matéria de finanças públicas.

Um raciocínio baseado em *wishful thinking* poderia recorrer a alegações de que todo esse aparato é tecnicamente incompetente, exigindo algo “novo”. Mas esse argumento teria de responder de onde esse “algo novo” recrutaria seus quadros, se não o fizer exatamente dos quadros das instituições públicas ou privadas que já produziram os alertas.

Aqui, também, não há como levar a sério o argumento de eventual falta de qualificação as instituições e profissionais que emitiram os numerosos alertas sobre a irresponsabilidade fiscal. Nesse ponto também, não haveria nada que uma nova repartição pública pudesse acrescentar na capacidade de prevenir condutas fiscais irresponsáveis.

b.2) as manobras foram detectadas por alguém mas esse alguém não mereceu credibilidade porque não tem independência frente aos poderes ou foi considerado de natureza partidária;

Este argumento tem de ser considerado com mais vagar. Qualquer uma das fontes dos alertas preventivos acima mencionada poderia em tese ser acusada de não

para saque em janeiro de 2014, p. 413; 5.4.2 Aumento significativo do saldo de obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários, p. 415; e 5.4.3 Efeitos das remunerações de acionistas das empresas estatais federais no Balanço Geral da União, p.417).

independente ou partidária: a imprensa, o IPEA, as Consultorias de Orçamento do Congresso, o TCU – é possível suscitar precedentes de partidarização, captura ou *vested interests* de cada um desses agentes. Com efeito, independência em relação aos interesses da maioria circunstancial é um bem institucional bastante valioso em matéria de responsabilidade fiscal.

Vejamos se uma AFI nos termos da PEC 83/2015 mudaria isso. Considerando que será composta por servidores sujeitos às prerrogativas do regime jurídico único da Administração Federal (por expressa exigência do art. 37 da Constituição Federal), como todas as demais instituições públicas que se poderia conceber (inclusive as que já existem), qualquer diferencial em sua independência decorrerá exclusivamente da autonomia desfrutada pelos seus dirigentes ao serem nomeados e ao longo de sua atuação, à semelhança da que desfrutam os membros do Judiciário e Ministério Público.

Pois bem, o que a PEC propõe é que o dirigente da AFI seja nomeado pelo Presidente do Congresso Nacional, a partir de uma lista tríplice elaborada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Assim, quem escolherá esse dirigente é a maioria (simples) do Poder Legislativo na época de sua eleição – o conjunto de partidos cuja maioria na CMO refletirá obrigatoriamente a sua maioria nos Plenários da Câmara e do Senado (por exigência expressa e incontornável do art. 58, § 1º, da Constituição Federal). Mais ainda, quem escolherá esse dirigente são exclusivamente os líderes desse conjunto de partidos que reunir a maioria simples nas Casas do Congresso (os quais têm o poder regimental de livremente nomear e afastar os membros da CMO, a qualquer tempo, inviabilizando qualquer iniciativa individual de parlamentar que vá contra as posições do respectivo líder⁵).

Em desespero de causa, o *wishful thinking* poderia sugerir que a lista tríplice permitiria que houvesse outras opções que não a do grupo majoritário. Mas tampouco essa expectativa resiste à realidade: a resolução regulamentadora será aprovada exatamente pela maioria do Legislativo, que não teria motivos para abrir mão da possibilidade de votar os nomes um a um, garantindo uma lista tríplice composta exclusivamente daqueles por ela escolhidos. Segundo, mesmo que pudesse haver

⁵ Para a fonte normativa dessa prerrogativa exclusiva do líder, cf. arts. 7º e 8º da Resolução 01/2006-CN do Congresso Nacional (BRASIL, 2006). Para a descrição canônica da centralização absoluta do poder decisório legislativo em torno das lideranças partidárias e suas consequências políticas, cf. FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, pp. 27-32

candidatos minoritários nessa lista, a seleção cabe ao Presidente do Congresso Nacional, que é eleito exatamente pela mesma maioria no Senado Federal.

A versão do substitutivo apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado não altera essa condição fundamental: a mesma maioria que prevalece na CMO também prepondera – pela mesma exigência constitucional – nas Comissões Permanentes que indicariam dois dos diretores do colegiado, na eleição do Presidente do Congresso – que indica o terceiro, e nos plenários das Casas – que aprovam os indicados. Pergunta-se, então, se um escolhido por um determinado agrupamento de partidos que ocupe a maioria simples nas duas Casas Legislativas poderá ter independência em relação ao sistema político, ou aos que o nomearam, e se será percebido pelo Executivo e pela sociedade como um agente apartidário. Se as atuais instituições, cuja direção é escolhida por uma maioria partidária simples (no Executivo e no Legislativo), não o são, não há motivo para que uma nova “autoridade fiscal” o seja.

Agrava essa dependência (ou partidarismo) o fato de que o escolhido terá mandato de quatro anos, e depois disso retornará ao mercado de trabalho. Não tem sequer as garantias de vitaliciedade que magistrados e procuradores têm na carreira para proteger-lhes os interesses legítimos após deixarem o cargo. Assim, a oferta de vantagens após o mandato em troca de influência no seu exercício é infinitamente mais compensadora para ele, em seu cálculo de custo/risco/benefício, do que para um magistrado ou procurador. Em outras palavras, uma autoridade fiscal independente justificar-se-ia pelo fato de que outras instituições preexistentes, como por exemplo, o TCU, não teriam independência para emitir eficazmente alertas sobre irresponsabilidade fiscal. Em tese, pode-se discutir essa possibilidade. Mas a suposta solução que a PEC traz para essa falta de independência é criar uma organização sob direção unipessoal para as quais as condições de independência são significativamente menores que as do próprio colegiado do TCU, tanto na escolha dos titulares quanto nas respectivas garantias pessoais. De igual modo, algumas das agências públicas cujos mandatos têm exatamente o mesmo caráter de escolha de dirigentes por parte da maioria que ocupa o Executivo (com aprovação da maioria legislativa) são exatamente aqueles agentes que emitiram os alertas fiscais que não foram acolhidos (segundo esse argumento, por falta de credibilidade) – ao mesmo tempo em que a AFI que supostamente teria essa credibilidade tem regras de proteção institucional na melhor das hipóteses semelhantes às das demais.

Em síntese, nada mais distante da nova autoridade estabelecida pela PEC do que a caracterização de “órgão público apartidário”, ou “independente do Executivo e/ou do Legislativo”, que é inerente aos modelos de instituição fiscal independente apresentados na literatura (BIJOS, 2015, p. 6).

Neste ponto, a mitigação do problema de falta de independência dessa nova autoridade poderia, eventualmente, ser abordada de duas formas, que não se excluem mutuamente. Uma delas é a previsão de que a direção do organismo tenha origem, em caráter exclusivo, em seu quadro de pessoal efetivo, como forma de promover, pelo insulamento burocrático, o isolamento das funções institucionais das pressões políticas⁶. Outra precaução seria a exigência de uma supermaioria (de dois terços ou três quintos dos votos) para eleição do titular dessa autoridade⁷, eleição esta celebrada em plenário nas duas Casas legislativas (o único lugar de onde os líderes não podem remover os parlamentares que divergem de suas posições). Somente com tais elevados requisitos procedimentais, diminuir-se-ia a possibilidade de que uma maioria circunstancial possa impor a sua escolha de forma unilateral a uma instituição que deveria ser independente de critérios partidários. Outro ponto que se poderia levantar seria a possibilidade de que as candidaturas para esse posto pudessem ser propostas também por organizações públicas, acadêmicas e entidades da sociedade civil de caráter nacional, eliminando o filtro de entrada representado pelo monopólio da indicação por parte dos partidos.

c) as manobras foram detectadas por alguém, esse alguém não teve posta em xeque a sua credibilidade, mas não interessava no cálculo de custo-benefício dos Poderes Executivo e Legislativo atender ao alerta e sustar as condutas irregulares

Quanto a isso, a AFI, com seu mandato apenas opinativo e informativo, nada poderá fazer. Relatórios e alertas das instituições mais diversas (inclusive as que têm poder sancionador, como o TCU) não sensibilizaram os Poderes. Foi mais interessante aos agentes que os titularizavam arriscarem-se a uma reprovação moral,

⁶ *Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático e o processo é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas.* (NUNES, 2003, p. 34)

⁷ “[...] el atributo más explícitamente antimayoritario es el requisito de las amplias mayorías especiales.” (MELO, 2011, p. 143)

política e até mesmo judicial, em troca dos benefícios decorrentes do resultado das condutas fiscais questionadas⁸. Não há qualquer elemento que permita afirmar com qualquer consistência lógica que um alerta da AFI terá impactos tão maiores sobre a sociedade que cheguem a forçar um comportamento diferente dos políticos, ou que altere o cálculo de custo-benefício dos agentes públicos em favor da responsabilidade fiscal.

3) Quais os efeitos previsíveis dessa nova instituição dentro do real funcionamento do marco político-institucional brasileiro?

Nenhuma instituição surge no vácuo. A trajetória de seu surgimento e seus efeitos encontram-se inseparavelmente vinculados ao contorno político e social em que terá de operar:

These interests in describing the effects of institutions are supplemented by interests in designing them, particularly in designing them for democratic political systems. The more difficult it is to specify or follow stable rules, the more democracies must rely on institutions that encourage collective interpretation through social processes of interaction, deliberation, and reasoning. Political debates and struggles then connect institutional principles and practices and relate them to the larger issues, how society can and ought to be organized and governed. (MARCH; OLSEN, 2010, p. 10, grifos nossos)

Uma nova organização no ordenamento das finanças públicas terá origem e será condicionada, portanto, pelos traços institucionais maiores que definem o funcionamento específico da democracia brasileira atual. Esta seção descreve os elementos mais essenciais desses traços institucionais para efeito da análise da proposição.

Neste sentido, a ciência política tem apontado insistentemente que o sistema político brasileiro gera consistentemente duas configurações distintas de competição partidária no nível federal:

⁸ Um dos comportamentos dessa natureza, já incorporado à teoria econômica convencional, é o dos ciclos orçamentários de origem eleitoral que configurem comportamento oportunista do governo para maximizar o apoio do eleitorado em um mercado político dominado pela ilusão fiscal (ou, mais precisamente: “Si los políticos son oportunistas y creen que los votantes son ingenuos y retrospectivos al formar sus expectativas el gobierno tratará de expandir la economía en años electorales o preelectorales, aumentando el gasto o reduciendo impuestos”. (ALBI; CONZÁLEZ-PÁRAMO; CASASNOVAS, 1997, p. 102). No mesmo sentido, na versão clássica do argumento, ALESINA; COHEN; ROUBINI, 1993.

- a) para o Executivo, dois partidos (PSDB e PT), que se autoidentificam, respectivamente, como de direita e de esquerda (ou de centro-direita e de centro-esquerda, não faz diferença para a presente análise) e que são os que conseguem repetidamente mobilizar os votos em torno de suas candidaturas, ou seja, conseguem estabelecer uma conexão eleitoral baseada na identificação programática com questões de política pública de âmbito nacional (a exemplo de estabilidade monetária, privatização, programas de transferência de renda, salário-mínimo, etc.)⁹. Um terceiro partido menor (PSB) tentou seguir esse caminho nas eleições mais recentes, conseguindo uma clara inserção nesse perfil, mas sem alcançar porcentagens de voto que o tenham levado ao segundo turno das eleições. São esses os partidos que têm conseguido eleger o Presidente da República (MIRANDA, 2010, pp. 922-923; SANTOS; CANELLO, 2015, PP. 129-131; SANTOS, 2006, pp. 293-294);
- b) para o Legislativo, os partidos “programáticos” acima mencionados obtêm tão somente uma minoria de cadeiras cada um; a maioria das duas Casas pertence a uma combinação de partidos menores (e um maior, o PMDB) de escassa orientação programática (“descompromissado de qualquer nitidez maior em termos programáticos, ideológicos ou éticos”, COUTO, 2015), cuja conexão eleitoral é basicamente de natureza distributivista ou clientelista – em palavras mais abalizadas, partidos “de adesão” que representam a “expressão maior de uma política particularista, pragmática, localista e internamente acomodaticia” (COUTO, 2015). Esses partidos não competem pelo governo, mas, sim, aderem a ele em função de uma combinação de instrumentos manejados pelo Presidente (cargos, recursos públicos, concessões no conteúdo das políticas). O Presidente se encontra em minoria, invariavelmente, e depende da formação de coalizões com esses partidos do chamado “centro móvel”¹⁰ (MIRANDA, 2010, pp. 922-923; SANTOS; CANELLO, 2015, PP. 129-131; LYNE, 2005; RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; CINTRA, 2007).

É sob esse marco geral que qualquer nova instituição estatal terá de nascer e operar. Concretamente, a PEC 83/2015 estatui que o dirigente dessa nova autoridade seja nomeado pelo Presidente do Congresso Nacional, a partir de uma lista tríplice elaborada pela CMO. Repetindo o que já foi discutido acima: quem escolherá esse dirigente é a maioria (simples) do Poder Legislativo na época de sua eleição (quer por

⁹ Isso não quer dizer afirmar que não pratiquem o clientelismo ou o distributivismo; significa apenas que nas eleições presidenciais são esses dois partidos os que conseguem mobilizar o eleitorado para suas candidaturas em função de uma oferta eleitoral baseada em políticas públicas de âmbito nacional e de natureza socioeconômica.

¹⁰ “Móvel”, evidentemente, porque se desloca entre a direita e a esquerda em termos do programa governamental que efetivamente apoia, em função de qual seja o partido do presidente que esteja no poder. O conceito de “centro móvel” (*flexible center*) foi desenvolvido em SANTOS; CANELLO (2015, p. 128).

força de uma lista tríplice “monocolor”, com três candidatos escolhidos pelas lideranças dos partidos em maioria, quer por força da escolha do Presidente do Congresso que, por ser escolhido pela maioria simples no Senado, também é parte desse grupo majoritário). Ou seja, quem escolherá esse dirigente é o conjunto de partidos do “centro móvel” (PMDB, PR, PSC, PSD, e outros menores), ou, mais precisamente, os líderes do conjunto de partidos do “centro móvel”.

Pois bem, a lógica do controle horizontal contramajoritário¹¹ indica que a própria existência das instituições de controle contramajoritário, cujo poder não está subordinado à maioria que em cada momento ocupe o poder, implica uma abdicação de poder por parte da maioria governante no tempo em que são criadas. Essa abdicação ocorre tão somente porque essa maioria vê ganhos nesse desenho institucional, e esses ganhos decorrem exatamente da segurança de que, sendo minoria amanhã, a futura maioria contrária sofrerá restrições a seus poderes de forma a não ameaçar a existência física, política, econômica ou organizacional do grupo opositor (já, então, na condição de minoria).

O desenho da AFI, tal como preconizado na PEC 83/2015, é exatamente o oposto disso. Uma maioria circunstancial (os partidos de centro distributivista que hoje controlam o parlamento) ganhará a oportunidade de colocar sobre os futuros Executivos federais uma restrição de poder que, por construção, é partidária, e que não pode pretender ser senão uma expressão da maioria parlamentar no momento de sua eleição. Em outras palavras, um grupo de partidos que não concorre competitivamente às eleições presidenciais, mas busca ter influência no Executivo federal (seja quem for o seu ocupante), disporá de uma estrutura institucional – propagandeada como isenta – com prerrogativas de manifestação sobre a política fiscal a partir dessa perspectiva partidária: este resultado decorre logicamente do mecanismo de escolha adotado pela PEC. Como consequência, o poder que esses partidos de “centro móvel” teriam para

¹¹ Para uma descrição completa dessa lógica, cf. MELO (2010 pp. 105-106):

La competencia de elites y la fragmentación del poder son cruciales para el surgimiento de instituciones autónomas en América Latina (Finkel 2004; Chavez 2004; Helmke 2005; Melo, Pereira y Figueiredo 2009; Ríos-Figueroa 2007; Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa 2010). Estas son las condiciones políticas que llevaron al surgimiento de un poder judicial independiente en las nuevas democracias. Es común que surjan instituciones autónomas independientes como resultado de la interacción estratégica de actores políticos en contextos competitivos. En consecuencia, cuanto más competitivo es un sistema político, más autónomo será el poder judicial. Por ello los políticos delegan, al enfrentar situaciones de intensa competencia, su independencia en los tribunales, ya que suponen que mientras estén en la oposición, estarán mejor bajo instituciones independientes que bajo tribunales pasibles de ser manipulados por sus rivales políticos. De éste modo, la incertidumbre política estimula la delegación en estos organismos.

arrancar benefícios na formação de futuras coalizões¹², a expensas dos graus de liberdade dos atuais e futuros detentores dos mandados executivos, será ampliado com este novo instrumento de intervenção (tido e havido por “independente”). Tendo em vista o papel crucial que as organizações contramajoritárias exercem no funcionamento democrático (afinal, “la democracia representativa puede florecer únicamente donde hay fuertes controles sobre quienes ejercen el poder”, MELO, 2010, p. 110), dar prerrogativas e *status* de órgão independente a quem não passa de delegatário da maioria circunstancial como todos os demais representa, a toda evidência, severa involução institucional.

4) Quais os efeitos de uma nova organização em termos administrativos e de custos?

A AFI teria por responsabilidades, segundo a PEC, o assessoramento do Congresso em termos de avaliação de custo-benefício da legislação e de políticas públicas, bem como os estudos relativos ao monitoramento da situação fiscal. Dessa forma, suas competências serão redundantes em relação às já atribuídas pela legislação às consultorias de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados¹³, bem

¹² Para uma descrição do intercâmbio de apoios legislativos por benefícios políticos no âmbito das coalizões de governo no presidencialismo brasileiro, cf. RAILÉ; PEREIRA; POWER, 2010, pp. 2-3 e CINTRA, 2007, pp. 65-72

¹³ Senado Federal. Ato da Diretoria-Geral nº 27, de 2014 (“*Torna pública a versão consolidada do Regulamento Administrativo do Senado Federal*”):

Art. 269. À Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle compete prestar consultoria e assessoramento técnico na área de direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Mesa, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), às Comissões do Senado Federal e às demais Comissões Mistas do Congresso Nacional, bem como aos Senadores, no exercício do mandato, bem como assessoria eventual à Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral.

§ 1º A prestação de consultoria e assessoramento técnico de que trata o caput consiste na elaboração e divulgação de estudos técnicos sobre matérias de interesse institucional e administrativo do Senado Federal e do Congresso Nacional; na elaboração de minutas de proposição, relatórios, pareceres e outros documentos, bem como na prestação de esclarecimentos técnicos sobre direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle, por solicitação de Senadores, do Presidente e Membros da CMO e do Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989 (“*Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.*”):

Art. 262. Os serviços administrativos da Câmara reger-se-ão por regulamentos especiais, aprovados pelo Plenário, considerados partes integrantes deste Regimento, e serão dirigidos pela Mesa, que expedirá as normas ou instruções complementares necessárias.

Parágrafo único. Os regulamentos mencionados no caput obedecerão ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e aos seguintes princípios: [...]

V - existência de assessoria de orçamento, controle e fiscalização financeira, acompanhamento de planos, programas e projetos, a ser regulamentada por resolução própria, para atendimento à Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, bem

como em caráter mais amplo em relação àquelas instituições de pesquisa econômica no âmbito do Executivo e ao Tribunal de Contas da União, gerando uma duplicação de gastos que vai em sentido contrário às iniciativas de redução e racionalização de gastos no presente cenário de arrecadação em queda e risco crescente de descontrole das contas públicas. Estes maiores custos poderiam, em tese, ser compensados pelos benefícios decorrentes de um eventual impacto positivo do novo ente sobre as finanças públicas.; Não obstante, conforme exaustivamente detalhado acima, não se pode deduzir da iniciativa tais impactos positivos.

5) Conclusão

Legitimacy depends not only on showing that actions accomplish appropriate objectives, but also that actors behave in accordance with legitimate procedures ingrained in a culture (Meyer and Rowan 1977; March and Olsen 1986). There is, furthermore, no perfect positive correlation between political effectiveness and normative validity. The legitimacy of structures, processes, and substantive efficiency do not necessarily coincide. There are illegitimate but technically efficient means, as well as legitimate but inefficient means (Merton 1938). In this perspective, institutions and forms of government are assessed partly according to their ability to foster the virtue and intelligence of the community. That is, how they impact citizens' identities, character, and preferences—the kind of person they are and want to be (Mill 1962, 30–5; Rawls 1993, 269). (MARCH; OLSEN, 2010, p. 10)

As experiências exitosas, em alguns países, de instituições fiscais independentes certamente sugerem ser válido examinar quais as características de sua atuação determinaram, em seus contextos específicos, os bons resultados alcançados, para incorporá-las ao acervo de regras e práticas da realidade nacional. Esta adaptação cuidadosa, porém, não pode ser confundida com a adoção acrítica de meras estruturas formais. Para que uma nova organização possa ter os efeitos esperados de uma autêntica mudança institucional, é necessário que suas características e regramento guardem consistência com a missão que lhe é encarregada, sempre considerando que tais características e regras não se hão de exercer em um vazio, mas ao contrário irão interagir profundamente com um contexto de regras, organizações e interesses já existentes.

No caso da organização proposta pela PEC 83/2015, a missão que lhe é esperada já é, comprovadamente, exercida por outras instâncias públicas e privadas. Estas outras organizações têm exatamente os mesmos recursos técnicos e de qualificação que

como às Comissões Permanentes, Parlamentares de Inquérito ou Especiais da Casa, relacionado ao âmbito de atuação destas.

qualquer nova outra organização pública poderia alcançar (ou até mais). Portanto, do ponto de vista de capacidade organizacional, não haveria qualquer valor agregado que justificasse os custos de criação de mais uma entidade pública.

As organizações preexistentes podem, em tese, ter questionado em diferentes níveis o seu grau de independência em relação ao poder político, recolocando a possibilidade de valor adicionado decorrente de um grau elevado de independência e apartidarismo da nova instância. Esta virtualidade, no entanto, não só não é concretizada pela PEC como tem por ela completamente invertido o seu sentido. A forma de escolha dos dirigentes prevista na PEC (a escolha por maioria simples de uma comissão do Congresso Nacional, ratificada pelo Presidente do Congresso) torna a nova organização exatamente um ator de caráter partidário e não isento. Dentro do marco geral do presidencialismo brasileiro, o subconjunto dos partidos políticos que ostenta a maioria simples no Legislativo federal tem todos os incentivos para, precisamente, utilizar a nova instituição que controla como um recurso de poder partidário quando da formação e manutenção das coalizões de governo. Assim, inverte-se por completo o papel esperado de uma instituição fiscal independente: o desejado instrumento de fortalecimento dos freios e contrapesos nas dimensões históricas de bom governo termina convertido em ferramenta instrumental no liliputiano cenário das barganhas em que se assenta o funcionamento cotidiano do presidencialismo de coalizão.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto. Receita também cai com novo PIB e ecos da criatividade fiscal. **Valor Econômico**, 20/07/2015.

AFONSO, José Roberto; BARROS, Gabriel Leal. **Nota Técnica: Receitas de Dividendos, Atipicidades e (Des)Capitalização** : Texto para Discussão IBRE, Abril de 2013. Rio de Janeiro, FGV, 2013.

ALBI, Emilio; CONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel; CASASNOVAS, Guillem López. **Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos**. Barcelona: Ariel Editores; 1997.

ALESINA, A.; COHEN, G.; ROUBINI, N. Electoral business cycle in industrial democracy. **European Journal of Political Science**, Vol.9, No. 1 (March), 1993.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inflação/Março 2013**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2013

BARROS, Gabriel Leal. **Nota Técnica: Quadro Fiscal Recente: Uma Leitura Estendida**: Texto para Discussão IBRE, Novembro de 2013. Rio de Janeiro, FGV, 2013.

BARROS, Gabriel Leal; AFONSO, José Roberto. **Sobre “Fazer o Cumprimento” da Meta de Superávit Primário de 2012**: Texto para Discussão IBRE, Fevereiro de 2013. Rio de Janeiro, FGV, 2013.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Instituições Fiscais Independentes: subsídios para a implantação de um imperativo fiscal no país**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508609/OED0015.pdf?sequence=1>

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006-CN** (“*Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*”). Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - Suplemento A - 15/12/2006 , Página 2560 (Publicação) / Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/12/2006 , Página 4 (Publicação).

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, Edição de 26/06/2015.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. pp. 59-79

COUTO, Claudio Gonçalves. O PMDB, de Ulysses a Cunha. **Valor Econômico**, 22/07/2015.

FERNANDEZ, Adriana; GRANER, Fabio. Capitalização garante R\$ 31,9 bi a caixa do governo. **O Globo**, 01/10/2010

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Brazil - Staff Report for the 2013 Article IV Consultation**: IMF Country Report No. 13/312, October 2013. Washington:International Monetary Fund, 2013

ITAÚ UNIBANCO. Departamento de Pesquisa Macroeconômica do Banco Itaú Unibanco S.A. Brasil - Contas públicas: dimensionando o impacto das operações "não recorrentes". **Macro Visão** (8 de janeiro de 2013). São Paulo:Itaú Unibanco, 2013.

ITAÚ UNIBANCO. Departamento de Pesquisa Macroeconômica do Banco Itaú Unibanco S.A. Brasil - Superávit primário estrutural: o que ocorreu em 2012 ?. **Macro Visão** (7 de maio de 2013). São Paulo:Itaú Unibanco, 2013.

LOYOLA, Gustavo. Reinvenção da conta de movimento. **Valor Econômico**, 04/03/2013.

LYNE, Mona. Parties as programmatic agents: a test of institutional theory in Brazil. **Party Politics**. Vol. 2 No. 2 (2005), pp. 193-216

MAIA; Pedro; GARCIA, Marcio G.P.. **A gerência recente do endividamento público brasileiro**:Texto para Discussão 595 /Departamento de Economia (Março/2010). Rio de Janeiro:PUC/RJ, 2010

MARCH, James; OLSEN, Johan. Elaborating the “new institutionalism”. In RHODES, R.; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert (eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006

MELO, Marcus André. Equilibrio y desequilibrio de poderes en América Latina. In Fausto, Boris (org.) **Difícil democracia**. Buenos Aires:Siglo XXI Editora Latinoamericana, 2010. (pp. 75-115)

MELO, Marcus André. *Accountability*, diseño institucional y calidad de la democracia. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**. Vol. 5 (Julio 2011), pp. 125-154

MIRANDA, Geralda Luiza. A Influência da Dinâmica Eleitoral sobre o Comportamento dos Partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, n° 4, 2009, pp. 911 a 959.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Ed.; Brasília, ENAP, 2003.

OLIVEIRA, Ribamar. A "mágica" da operação de capitalização. **Valor Econômico**, 30/09/2010.

OLIVEIRA, Ribamar. O ano com 13 meses. **Valor Econômico**, 23/01/2014.

OHANA, Felipe. A transferência de recursos do Tesouro Nacional para o BNDES não percebida pelas contas públicas. **Revista de Conjuntura**, XV (502), jan, abr/2014. Brasília: Conselho Regional de Economia do Distrito Federal, 2014.

ORENG, Maurício. O superávit primário “recorrente” de agosto. Macro Brasil - **Opinião Macroeconômica** (30 de setembro de 2010). São Paulo:Itaú Unibanco, 2010.

OTTA, Lu Aiko. Sem manobras contábeis, saldo primário seria de 1,89 % do PIB. **O Estado de S. Paulo**, 30/01/2013.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dívida bruta e ativo do setor público: o que a queda da dívida líquida não mostra?** (Texto para Discussão 95, Junho/2011). Brasília:Senado Federal/Consultoria Legislativa, 2011.

PEREIRA, Thiago; SIMÕES, Adriano; CARVALHAL, André. **Mensurando o resultado fiscal das operações de empréstimo do tesouro ao BNDES: custo ou ganho líquido esperado para a união?**. Brasília:IPEA, 2011

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, XX(X), 2010. Pp. 1–12

ROARELLI, Maria; ORNELAS, Joaquim; BROWN, Renato. Análise das recentes operações entre o Tesouro, o BNDES, a CEF e o Fundo Soberano e seu impacto sobre as contas públicas, a “contabilidade criativa”. **Revista de Conjuntura**, XV (502), jan, abr/2014. Brasília: Conselho Regional de Economia do Distrito Federal, 2014.

SAFATLE, Cláudia. Saída de Barbosa encerra sequência de divergências fiscais e monetárias. **Valor Econômico**, 13/05/2013.

SALTO, Felipe; CORTEZ, Rafael. Manobras sinalizam risco fiscal. **Valor Econômico**, 29/09/2010.

SANTOS, Fabiano. Equilíbrio Em defesa do presidencialismo de coalizão. In Soares, Gláucio; Rennó, Lucio. **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro:FGV Editora, 2006. (pp. 281-295)

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Brazilian Congress, 2014 elections and governability challenges. **Brazilian Political Science Review**. São Paulo, Vol. 9, nº 1, 2015, pp. 115 a 134.

SANTA HELENA, Heber et. al. **PLP 238/2013 – Alteração das exigências do art. 14 da LRF para desonerações de receitas públicas: necessidade de tratamento equânime**: Nota Técnica 04/2013, Abril/2013. Brasília:Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3403/2012 – TCU – Plenário**. Brasília:Tribunal de Contas da União, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república – Exercício de 2012**. Brasília:Tribunal de Contas da União, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república – Exercício de 2013**. Brasília:Tribunal de Contas da União, 2014.

VALOR ECONÔMICO (Editorial). Governo torna a política fiscal cada vez mais frouxa. **Valor Econômico**, 25/04/2013.