

Regras Fiscais e Eleições: o Discurso Oportunista dos Governos Estaduais

Saulo Santos de Souza

Universidade Federal de Pernambuco

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno de baixo desempenho fiscal em ano pré-eleitoral não é fato novo no Brasil. SALVATO *et al.* (2007) demonstraram que, desde o processo de abertura política dos anos 80, a economia brasileira tem experimentado “períodos de aquecimento pré-eleitoral inconsistente, levando à recessão econômica em períodos pós-eleitorais” (2007, p. 14). Argumentamos neste trabalho que permanece nas finanças dos estados brasileiros um trâmite genuinamente oportunista dos gastos pré-eleitorais relacionados às despesas com investimentos (alcunha oficial das obras públicas, as geradoras de benefícios políticos concentrados, facilmente reproduzidos em votos). É do interesse dos governadores, assim, atender demandas para construção de novas obras – ou ao menos inaugurá-las – quanto mais próxima estiver a eleição, para garantir que as obras estejam vívidas na lembrança do eleitorado no momento de depositar a cédula.

Por outro lado, um elemento fundamental para a efetividade das regras de disciplina fiscal é sua interpretação pelas instituições de controle externo. Há casos em que governadores se beneficiam de interpretações lenientes de seus Tribunais de Contas a respeito, por exemplo, de quais despesas devem se considerar gastos com pessoal. Semelhantes inconsistências de interpretação podem ser encontradas no cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, levando os estados a exagerar o indicador como forma de acomodar crescimentos de despesas, ao adicionar receitas de privatizações às receitas orçamentárias. Ainda, a solvência fiscal dos governos subnacionais deve-se em grande parte ao ativismo dos Tribunais de Contas Estaduais. Todavia, apesar do grau de profissionalização e independência dos TCEs, há ainda espaço para influência política, particularmente, nos estados politicamente menos competitivos. MELO *et al.* (2009) demonstram que a principal variável explicativa do grau de independência política dos tribunais é

a presença ou ausência de um auditor de carreira ou promotor público no pleno do tribunal, e não apenas conselheiros indicados por critérios preponderantemente políticos.

Antes, portanto, de nos precipitarmos em concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal torna os políticos brasileiros altamente disciplinados a ponto de não mais “passarem os pés pelas mãos” na destinação do dinheiro público, nem de serem perdulários com o erário na efervescência das urnas, atentemos nas seções seguintes para o depoimento de diversos atores políticos a respeito do que aconteceu nas contas públicas estaduais no período que abrange as duas primeiras eleições para governador após a introdução da regra. A atenção volta-se para os quatro estados da Federação identificados como os detentores dos maiores déficits financeiros ao final de 2006: Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso do Sul e Alagoas, pela ordem decrescente de déficit. Na amostra incluímos, deliberadamente, dois estados que apresentam superávit financeiro em seus relatórios de 2006: São Paulo, pela sua preeminência política e grande representatividade no PIB nacional, e Pernambuco, por registrar o maior superávit primário entre todos os estados da Federação, o que os torna úteis o bastante para fins de comparação. As informações que fundamentam a análise são extraídas de entrevistas publicadas em jornais de grande circulação e em portais informativos dos estados, bem como da investigação documental, inclusive de relatórios dos tribunais de contas respectivos, com especial enfoque na virada do governo.

A evidência qualitativa apresentada sugere que os governos estaduais recorrem a artifícios contábeis na tentativa de registrar despesas como se rigorosamente dentro dos limites da LRF. O grau de ativismo dos Tribunais de Contas e sua independência política são também fatores importantes na decisão dos governantes de manipular contas, já que parecem não ser suficientes para refrear o comportamento fiscal oportunista dos governos estaduais. Com base nesses resultados, chegamos a duas principais conclusões. Primeiro, há evidência do uso de contabilidade criativa nos estados, o que é também uma indicação de que há custos para infringir as regras fiscais. Segundo, dado que os tribunais não são imunes à influência de deputados e governadores, presume-se que a qualidade institucional dos TCEs está associada à presença de contabilidade criativa. Quanto maior a influência política no tribunal, mais incentivos terão os governadores para recorrerem a mecanismos fiscais oportunistas. O baixo ativismo, por sua vez, favorece o revés de que, quando a probabilidade de se detectar atos de corrupção é baixa e os *pay-offs* em jogo são altos, os políticos locais não subordinam seus interesses aos dos eleitores.

2 ALAGOAS: PSB (1999-2005); PDT (2006)

Teotônio Vilela Filho (PSDB) assevera receber o governo de Alagoas em 2007 com um déficit acumulado de R\$ 400 milhões. Na concepção do governador, o déficit tem origem principalmente numa série de aumentos salariais concedidos aos servidores públicos estaduais por Ronaldo Lessa (PSB) e Luis Abílio (PDT), que o antecedem no cargo. Nada obstante, o peso excessivo da folha de pagamento provocado pelo crescimento acelerado do setor público, que passa de 17 por cento para 27,6 por cento do PIB estadual entre 1985 e 2004, é um problema antigo em Alagoas, cuja nocividade para as cifras do governo se percebe antes mesmo da chegada de Lessa ao poder. Com Lessa, o Estado põe-se, na maioria dos anos, acima do limite prudencial de 46,5 por cento da RCL recomendado pela LRF para gastos com pessoal. Nesse período, os maiores beneficiários de reajustes salariais parecem ser os próprios membros do Legislativo, cuja soma de salários eleva-se a 5,3 por cento da despesa estadual em 2006, desrespeitando de forma ostensiva o limite específico de 3 por cento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. A obscuridade dos dados gerenciais da Assembleia Legislativa, que sequer revela quantos funcionários há na sua folha salarial relativa ao ano de 2006, favorece potenciais intentos de furtrar-se ao cumprimento da regra.

Alegando escassez de recursos, Vilela Filho expede decreto suspendendo os reajustes salariais concedidos em 2006. A situação parece realmente atingir o ponto de ebulição, quando do topo do poder alagoano o novo governador observa grande quantidade de servidores públicos acampados em frente ao Palácio Zumbi dos Palmares, em manifesto contra o ato governamental. A situação fiscal em Alagoas já começa a se assemelhar à crise que, por pouco, não quebrara o Estado dez anos antes, durante a administração de Divaldo Suruagy (PMDB). O governador eleito apressa-se em divulgar nota, justificando que a dura medida tem como objetivo único o enquadramento nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. O aumento, diz a nota, houvera desequilibrado as contas de Alagoas, impossibilitando o governo sequer de honrar os convênios do Estado ou pagar débitos pendentes da administração Lessa-Abílio. Cepticismos, então, começam a despontar sobre a gestão orçamentária alagoana de 2006, incitando dissensão entre os antigos aliados de campanha Lessa e Vilela Filho.

Ocorre que alguns ex-secretários do governo de Lessa contestam os números apresentados pelo governo Vilela Filho, gerando uma nota conjunta dos ex-governadores Ronaldo Lessa e Luís Abílio, onde negam haver as reposições salariais para os servidores do Estado em 2006, ultrapassando certos limites provindos da LRF. Segundo a nota, o que há é uma

tentativa de “desconstruir e enlamear a seriedade da gestão Lessa-Abílio, que tirou Alagoas do fundo do poço em que se encontrava”.¹ Negam também que a administração de Lessa deixara um déficit de R\$ 400 milhões, mas, ao contrário, uma sobra de recursos em caixa superior a R\$ 13 milhões. Embora insista em desconhecer estas disponibilidades, Vilela dá sinais de também não conhecer o *status* das finanças de Alagoas. Em abril de 2007, durante negociações salariais com os policiais militares, o governo afiança que o déficit é de R\$ 304 milhões. Posteriormente, retrocede ao admitir que o furo financeiro não vai além dos R\$ 122 milhões.

Os duodécimos transferidos ao TCE e demais órgãos do Legislativo e Judiciário de Alagoas são igualmente evocados pelo governador Vilela Filho como causadores da intricada situação financeira no Estado, o que merece pronta resposta do conselheiro Otávio Lessa, irmão do ex-governador Ronaldo Lessa, a quem devia o obséquio de ter sido nomeado para o cargo: “com essa divulgação, o governo quer encobrir a falta de competência na administração das finanças estaduais, gerando uma imagem negativa daquelas instituições relacionadas como responsáveis pelo caos”.² Já a seccional alagoana da Ordem dos Advogados do Brasil entende ser necessária uma investigação das escritas do governo, devido à constatação de que o valor gasto com repasses de duodécimos é quase o triplo do que se gasta em Alagoas com políticas de saúde e educação.

E num interminável jogo-de-empurra, nem Lessa, nem Abílio e muito menos Vilela Filho assumem responsabilidade pelo rasgão mensal de R\$ 10 milhões constatado nos haveres do Estado, desde o início de 2007, afinal de contas, os relatórios da gestão Lessa-Abílio registram um boníssimo desempenho fiscal com superávits primários sempre crescentes. E o que mais impressiona nos números do governo do Estado é que, não obstante os gastos excessivos com pessoal, Alagoas jamais registra déficit primário na vigência da LRF. Caso seja o resultado primário um indicador confiável de solvência fiscal, o rombo de caixa que Vilela Filho, supostamente, encontra em 1º de janeiro de 2007 nunca existira e, com dinheiro sobrando a essa altura, suas reclamações (e as dos grevistas acampados) padecem por falta de lastro na realidade. E se de fato é assim, o segundo mandato do PSB em Alagoas serve de modelo de administração com orçamento equilibrado para o resto do Brasil, por atingir o pico do superávit primário justamente no ano eleitoral (9,5 por cento da RCL em 2006).

Pende nesta direção o entendimento dos conselheiros do TCE–AL que apreciam o projeto de parecer prévio, recomendando a aprovação dos atos de gestão do Governo do Estado de Alagoas, exercício financeiro de 2006. Apenas com algumas ressalvas quanto aos restos a

¹ “Ex-governador de Alagoas nega que reajuste prejudica a LRF”. *Folha de São Paulo*, 18 de janeiro de 2007.

² “Otávio Lessa repudia propaganda do governo estadual”. *Alagoas 24 horas*, 02 de agosto de 2007.

pagar e à utilização dos repasses do FUNDEF, concluem não haver razões determinantes para a desaprovação das contas de quaisquer dos Poderes alagoanos. A decisão do Tribunal de Contas destoa do que a Polícia Federal, pouco tempo depois, afirma ter encontrado na folha salarial da Assembleia Legislativa do Estado: um sem-fim de irregularidades (e.g. pagamentos a “laranjas” e “funcionários fantasmas”) conducentes a um desfalque estimado em R\$ 200 milhões, abrangendo os cinco últimos anos do governo Lessa, com o envolvimento de pelo menos dez parlamentares, dentre os quais, os deputados estaduais Cícero Amélio (PMN), postulante ao cargo de conselheiro do Tribunal de Contas de Alagoas, e Isnaldo Bulhões Filho (PMN), filho do então presidente do TCE alagoano, Isnaldo Bulhões. Em resposta a uma suposta negligência do Tribunal de Contas na aprovação das contas do Legislativo, Bulhões explica que “o Tribunal não tem o poder de polícia, não pode quebrar o sigilo bancário, não pode ter acesso a nenhum documento do Banco Central ou de qualquer outra instituição bancária para fazer uma investigação do porte da Polícia Federal. Nós fiscalizamos justamente com base nos documentos que nos são apresentados”.³

O presidente do TCE alagoano pretende deixar claro em seu enunciado que o órgão imbuído por excelência de fiscalizar a idoneidade das escritas estaduais não dispõe de recursos institucionais para tanto. Difícil saber até que ponto a escusa é palatável, uma vez que, quase que simultaneamente à revelação feita pela Polícia Federal, a Controladoria Geral do Estado de Alagoas, que não goza dos poderes investigatórios daquela, também publica relatório aduzindo problemas da mesma natureza na folha do Executivo desde o ano 2000. Ademais, a Procuradoria Geral do Estado também identifica ilegalidades relacionadas aos aumentos salariais de 2006: o procurador-geral Mário Jorge Uchoa invoca a LRF para tornar ciente que “os aumentos foram dados no período em que a própria Lei proibia. Nos 180 dias finais de um governo não se pode dar aumento”.⁴ Tais fatos em Alagoas, no mínimo, erguem dúvidas quanto à capacidade institucional da Corte de contas para garantir o *enforcement* das regras fiscais. Também não se pode evadir da dimensão política dos julgados do TCE-AL, em face da rápida formação de alianças políticas, visando à sucessão no Conselho de Contas do Estado, com deputados de diferentes grupos se articulando para assegurar a indicação a uma vaga de conselheiro, na superveniência do veredicto sobre as contas estaduais de 2006.

³ “TC não tem poder de polícia”. *Gazeta de Alagoas*, 17 de dezembro de 2007.

⁴ “As classes que receberam ajustes foram enganadas”. *Gazeta de Alagoas*, 16 de janeiro de 2007.

3 GOIÁS: PSDB (1999-2005); PP (2006)

No Estado de Goiás, a administração de Marconi Perillo (PSDB) não se desfaz do pertinaz déficit financeiro reinante nos seus dois mandatos, até arrear do cargo em março de 2006, para assumir o vice-governador Alcides Rodrigues (PP). É controversa a gênese da crise fiscal que flagela o Estado. Segundo prosélitos do PSDB, o problema advém das dívidas contraídas ainda nas administrações peemedebistas, as quais são renegociadas com o governo federal durante a gestão de Maguito Vilela (PMDB) e agora comprometem cerca de 15 por cento da receita total do Estado. O PMDB, por sua vez, desloca toda a responsabilidade para o grupo tucano que passara oito anos no poder desde 1999, desatando a comprometer o caixa a ponto de levar o Estado à iminente bancarrota. A polêmica recebe os moldes de uma incessante peleja eleitoral, com ambos os partidos almejando retomar o poder em 2010.

Em 2003, ao ter início o segundo mandato tucano sucessivo, o resultado financeiro logra uma melhora acentuada, com o déficit precipitando-se de 9,8 para 0,9 por cento da RCL, face à contração fiscal própria de começo de governo. No ano pré-eleitoral de 2005, todavia, o recalcitrante déficit de Goiás retoma sua curva ascendente, atingindo 19,3 por cento. A insuficiência de caixa se amaina levemente em 2006, aparentemente em função das limitações de gasto impostas pela LRF para os últimos quadrimestres do mandato. Mesmo assim, o Estado encerra aquele ano com um custoso déficit financeiro de 17,4 por cento da RCL, o segundo maior dentre os estados brasileiros. A explicação do governo goiano para tamanho desequilíbrio entre receita e despesa é a queda na arrecadação do setor agrícola e nunca os gastos do ano eleitoral. Seguramente, quando assume o posto em 2007, Alcides já vislumbra as adversidades financeiras que enfrentaria no cargo, findos os comícios da estação.

Ao principiar seu segundo termo, a palavra de ordem é reprimir o gasto para ajustar as contas com ações que incluem alterações na estrutura de incentivos fiscais. O governo passa, então, a buscar apoio de grupos de interesse dentro da classe empresarial, que seria a virtual perdedora com uma eventual contração das políticas de renúncia fiscal. Também se recorre à demissão de servidores comissionados para minorar as despesas com pessoal, sob o argumento de que o valor da folha salarial é maior do que toda a arrecadação do Estado. Por ter sido reconduzido ao posto, todavia, Alcides é um dos poucos governadores a não denunciar desmandos na gestão fiscal de 2006. Isso faz brotar críticas, no lado da oposição, que culpa Alcides e seu antecessor pelo tormento financeiro de Goiás. No juízo do prefeito de Goiânia, Íris Rezende (PMDB), a preocupação de Alcides é “não ferir aliados”, embora no discurso do governador o tom seja outro, quando afirma: “eu não estou preocupado com quem deixou

dívidas ou não. Temos de olhar é pra frente. Estamos preocupados em colocar o Estado em condições de investimentos para seu desenvolvimento, equacionando essa relação entre receita e despesa”.⁵

Salta à vista que prefere Alcides poupar o camaradescos Perillo, de quem recebera apoio à reeleição.

Não há consenso, mesmo dentro da equipe de Alcides, sobre a exatidão dos numerários de Goiás naqueles primeiros meses de 2007. No princípio, o governador admite pesar sobre o caixa um déficit financeiro mensal de R\$ 87 milhões. Semanas depois, o Secretário da Fazenda, Jorcelino Braga, assegura que a realidade financeira é pior do que antes se supunha e o descompasso entre receita e despesa é de R\$ 100 milhões. Por seu turno, o subchefe do Gabinete de Controle Interno do Estado, Otávio Alexandre da Silva, refere que o valor do déficit não excede os R\$ 55 milhões por mês. O desencontro de informações só se presta a obscurecer o que realmente se passara com o dinheiro de Goiás em 2006, tudo dissimulado por imprecisões e falta de transparência contábil.

A quantia inscrita em restos a pagar de 2006 para 2007 alcança a casa dos R\$ 520 milhões. Fontes do governo explanam que o valor se refere à folha de pagamento de dezembro somada ao 13º salário do funcionalismo. As mesmas fontes não explicam, porém, que o problema sobrevém com os reajustes salariais decorrentes de planos de carreira aprovados em 2006, contemplando 13 categorias de servidores, e pela contratação de 2,5 mil funcionários concursados às vésperas da campanha eleitoral, sem a demissão dos que ocupam as vagas a título de comissionados. O bônus político de tal escolha para o candidato governista é duplo: ganha votos do funcionalismo com os reajustes e novas contratações e garante o amparo político de partidos e deputados da base aliada que anelam conservar os manipuláveis cargos em comissão. Entretanto, o ônus fiscal é protuberante: a folha de pagamento atinge 65 por cento da receita em 2007, ultrapassando o máximo permitido pela LRF.

O balanço fiscal geral de 2006 do Estado de Goiás é examinado pelo TCE-GO em sessão extraordinária, que ao fim dá testemunho da exatidão e regularidade das peças contábeis respeitante às receitas e despesas do Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Executivo, este último abrangendo as escritas de Perillo e Alcides Rodrigues. O parecer é para todos propício, embora os auditores consignem nítida desobediência aos limites da LRF para despesa total com

⁵ “Alcides admite déficit de quase R\$ 100.000.000,00 mensais”. *Jornal O Popular*, 21 de junho de 2007.

peçoal, particularmente, os limites do Legislativo, desprezo à exigência constitucional de aplicação de percentuais de recursos em áreas de ciência e tecnologia, além de um déficit de mais de R\$ 60 milhões habilmente entornado para o ano posterior. Apenas com a recomendação de que o governo adote medidas visando ao equilíbrio orçamentário em 2007, o TCE encaminha seu parecer aos deputados da Assembleia Legislativa, majoritariamente governistas, a quem cabe a aprovação e arquivamento do documento.

4 MATO GROSSO DO SUL: PT (1999-2006)

André Puccinelli (PMDB) garante, sem relutância, que a situação fiscal de Mato Grosso do Sul é deveras preocupante no final de 2006, quando o ex-governador José Orcírio Miranda dos Santos (o Zeca do PT), da base aliada de Lula, finalmente desocupa o cargo após oito anos de administração à frente do Estado. Para o governador entrante Puccinelli, Zeca do PT largara as contas estaduais em condição “no mínimo calamitosa”, com parcos R\$ 4 milhões em caixa e adiposos R\$ 250 milhões em dívidas. Em mensagem do dia 14 de fevereiro de 2007 à Assembleia Legislativa, Puccinelli se refere a um “enorme desequilíbrio fiscal, associado a uma gestão inadequada, sob o ponto de vista da legalidade e da eficiência”. Como exemplo de ineficiência, Puccinelli diz que o seu antecessor simplesmente perdera o prazo para o uso de verbas em educação e tivera que devolver o dinheiro à União.

Embora não se ponha à prova a veracidade da alegação, o que a execução orçamentária de Mato Grosso do Sul patenteia é que a administração de Zeca do PT caracteriza-se por um aumento expressivo de gastos sociais, dentre os quais se contabilizam as despesas em educação. Durante a era petista, o governo despense uma média de 37,9 por cento da RCL na área social, contra 34,6 por cento do governador que o antecede, o peemedebista Wilson Martins (1995-1998). Todavia, a diferença teoricamente mais curiosa entre o governo peemedebista e o petista é que, no caso do PMDB, os gastos em políticas sociais despontam, sensivelmente, no último ano do governo Wilson, ao contrário da gestão esquerdista de Zeca do PT, durante cujos mandatos os gastos de cunho social exibem queda nos anos eleitorais de 2002 e 2006.

Já as despesas com investimentos em infraestrutura manifestam comportamento diametralmente oposto: o governo do PMDB gasta mais (12,6 por cento da RCL, em média) e o PT gasta menos (9 por cento). No curso do governo peemedebista, tais gastos crescem perceptivelmente em anos de eleição, ao contrário do que efetivamente ocorre na administração do PT. Ou seja, observa-se nas cifras do Estado um evidente *trade-off* entre estas categorias de despesa, de forma que uma delas é sempre privilegiada nos anos eleitorais, em detrimento da

outra. Aumento estratégico de gastos é, então, recurso utilizado por administrações sucessivas, sob diferentes legendas partidárias. Impreciso, portanto, o trecho da mensagem do peemedebista Puccinelli à Assembleia, ao afirmar que “o desperdício foi tão sério quanto um delito”, quando assim se refere, exclusivamente, ao governo petista.

Em termos de resultado primário, porém, a administração peemedebista se sai ligeiramente melhor, ostentando um superávit de 6,5 por cento da RCL em 2002, enquanto o indicador petista é de 5,8 por cento ao final do último mandato. Todavia, os reiterados superávits primários de Mato Grosso do Sul pouco concorrem para a redução do déficit financeiro acumulado, que atinge em 2006 o montante de R\$ 513 milhões, segundo números do Tribunal de Contas do Estado. O valor é copiosamente expressivo (correspondente a 13,7 da Receita Corrente Líquida), o que não corrobora a negativa do líder do PT na Assembleia Legislativa, o deputado Pedro Kemp, reagindo às palavras do governador Puccinelli e em defesa de seu antigo aliado partidário: “Não podemos concordar com a imprudente declaração de que a atual administração herdou caos financeiro”.⁶

Também é incompatível com a reação do líder petista o fato de o ex-governador passar a faixa sem saldar a parcela da dívida do Estado com a União referente ao mês de dezembro de 2006, (ainda de sua competência), motivo pelo qual se lê no relatório de finanças constante da mensagem de Puccinelli à Assembleia que “foram ignorados preceitos básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal”. A inadimplência expõe o governo sucessor ao pagamento de multas e ao risco de não obter repasses da União, o que só não acontece, aqui, porque o Estado granjeia ajuda federal, após audiência do governador com o Presidente da República. Zeca, por sua vez, credita a falta de pagamento a um surto de febre aftosa na região, o que teria afetado o agronegócio e, por ilação, prejudicado a arrecadação estadual.

O TCE de Mato Grosso do Sul, em seu parecer prévio sobre as escritas de 2006, sequer faz menção ao caso, a não ser para confirmar que o ex-governador respeita o limite para o montante da dívida consolidada fixado pela LRF. Também consta do parecer que o limite de 60 por cento da RCL para despesas com pessoal é “cumprido com folga”. Pouco relevante para o relatório da Corte é a constatação de um déficit de 1,4 por cento entre a receita total e as despesas liquidadas em 2006, ao mesmo tempo em que se vê uma elevação de 3 pontos percentuais nos gastos sociais. Nas recomendações de praxe, o TCE reclama urgência de maior controle sobre os valores inscritos em restos a pagar, nem tanto por enxergar um acúmulo de R\$ 187 milhões a

⁶ “Governador do MS acusa Zeca do PT por caos nas contas”. *O Estado de São Paulo*, 16 de fevereiro de 2007.

rolar desde exercícios pretéritos, mas por reconhecer que, em 2006, o governo estadual deixa R\$ 326 milhões a serem pagos *a posteriori*. Assim se posiciona o Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, aprovando por unanimidade os atos de gestão de 2006 de Zeca do PT.

5 PERNAMBUCO: PMDB (1999-2005); PFL (2006)

Pernambuco faz tombar seu déficit financeiro de R\$ 405 milhões em janeiro de 1999 para R\$ 31 milhões, em agosto de 2002, sobejando, em pleno período eleitoral, um superávit corrente de R\$ 195 milhões, já descontadas provisões para décimo terceiro e gratificação natalina de seus servidores. Outra menção positiva é que o Estado pouco se endivida nos quatro primeiros anos da era Jarbas, garantindo para si um lugar entre os fiéis cumpridores das metas acordadas com o Tesouro Nacional. Esta invejável saúde financeira do Estado dá-se em grande medida por sacar receitas extraordinárias para financiar investimentos. Ou seja, não é preciso se endividar por contar com os recursos da privatização da Companhia Energética do Estado de Pernambuco (CELPE), uma receita que excede 2 bilhões de reais.

É basicamente por conta disto que o primeiro governo Jarbas fica marcado pelas grandes obras de infraestrutura, com gastos na melhoria de rodovias (notadamente a duplicação da BR-232, carro-chefe de seus comícios à reeleição), ampliação das redes de abastecimento de água, investimentos no complexo portuário de Pernambuco e construção de novas instalações para o Aeroporto Internacional dos Guararapes. Nesse intervalo (1999-2002), Pernambuco alcança a maior taxa média de investimento de sua história recente: 17,5 por cento da Receita Corrente Líquida.

O ano de 2003, entretanto, é de “vacas magras” em Pernambuco, nada atípico, numa fase do ciclo que começa com o fim das eleições. Para se purgarem da efusão expansionista da estação eleitoral, Jarbas e sua equipe fixam metas para redução de despesas com o custeio da estrutura administrativa. Segundo informações do Programa de Controle e Redução de Custos de Pernambuco (Procontroler), o item de gasto cuja queda mais contribui para o alcance das metas é o de serviços de consultoria. Outro dispêndio de custeio com expressivo abatimento é a aquisição de materiais de distribuição gratuita, como cartazes publicitários e carros-pipa. Obviamente, tanto estes serviços quanto os de consultoria são muito mais necessários, no ano antecedente, para adornar a campanha que culmina com a reeleição do governador.

Outrossim, em 2003 os recursos das privatizações já têm virtualmente se esgotado e as verbas federais estão mais escassas, porque a opção do governo Lula de investir maciçamente em políticas sociais dificulta a liberação de recursos para os estados. Em compensação, o Estado

conta com um crescente nível de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fruto, dentre outras coisas, do investimento na modernização do Fisco. Ademais, o governo estadual se vale de transações creditícias internas e externas (empréstimos junto ao Bird, BID e o banco alemão KFW, no valor aproximado de R\$ 440 milhões) para financiar os gastos em programas de infraestrutura. Mesmo assim, Jarbas Vasconcelos não consegue, na sua segunda gestão, erguer os investimentos aos níveis da primeira.

Mozart Siqueira, Secretário da Fazenda de Pernambuco no segundo mandato de Jarbas, admite haver pressões políticas em ano de eleição: “É natural que em ano eleitoral haja mais reivindicação da classe política pelo aumento dos gastos, mas a determinação do governador é manter o ajuste fiscal”.⁷ De fato, as medidas de ajuste fiscal erigidas nos primeiros anos do mandato e a persistência do governo em ignorar as repetidas reivindicações salariais dos servidores (o que garante que os gastos com pessoal se mantenham abaixo do limite prudencial de 46,5 por cento, segundo informa o Art. 22, parágrafo único, da LRF) parecem livrar Jarbas de terminar seu segundo termo da mesma forma que vários outros governadores: legando déficit financeiro para o seu sucessor e adversário político Eduardo Campos (PSB).

Contudo, o novo governador Eduardo Campos anuncia logo no prelúdio que há prioridade alta em cortar as despesas de custeio em pelo menos 20 por cento, acrescentando que haveria interrupção nos programas de investimento nos meses seguintes. A rigor o alarido não é digno de espanto, já que em início de governo é natural se procurar o equilíbrio fiscal, adiando os empreendimentos dispendiosos para momentos politicamente mais oportunos. Ocorre que a decisão de limitar gastos fora tomada, segundo o governador, após sua equipe ter constatado grave desequilíbrio nas contas do Estado. Em documento apresentado à imprensa em entrevista coletiva, os titulares da Fazenda, Djalmo Leão, do Planejamento, Geraldo Júlio e da Controladoria, Ricardo Dantas, tornam público que Eduardo Campos herdara um déficit de 225 milhões de reais.

Os números apresentados pelo governador que assume, definitivamente, não batem com os registrados pelo governo anterior. Ao se acessar a execução orçamentária de Pernambuco, o que aparece no balanço fiscal de 2006 é algo no mínimo impressionante: um superávit primário de R\$ 2,3 bilhões de reais, o equivalente a 20,2 por cento da Receita Corrente Líquida anual do Estado. Tal percentual é exageradamente maior do que a média das demais unidades da Federação, que não transpõe os 3,6 por cento. Pernambuco fica bem à frente do

⁷“Dívidas enfraquecem poder eleitoral dos governadores”. *Valor Econômico*, 15 de março de 2004.

segundo colocado, o Estado do Maranhão, que obtém 12,7. O resultado pernambucano é, também, muito melhor que os meros 4,5 por cento apresentados por São Paulo, estado que termina o ano com o dobro do resultado financeiro de Pernambuco em termos percentuais. Por fim, o excelso resultado primário de Pernambuco em 2006 é muito superior ao de 2002, embora naquele ano o Estado contasse com as gordas pecúnias da alienação da CELPE.

Como é de se antever, tão excelente performance não conduz o Tribunal de Contas do Estado a outra decisão que não seja a aprovação com louvor das escritas de 2006 de Jarbas Vasconcelos e de seu sucessor desde março até o final do ano, Mendonça Filho (PFL). Talvez, o estupendo resultado primário pernambucano tenha muito a dizer a respeito da por vezes exaltada habilidade que tem Jarbas de administrar recursos públicos em meio ao frevo eleitoral. Ou, então, caso haja fundamento no protesto de Eduardo Campos, os relatórios de gestão fiscal do Estado têm pouco a dizer a respeito da verdadeira história das contas públicas de Pernambuco em 2006.

6 RIO GRANDE DO SUL: PT (1999-2002); PMDB (2003-2006)

Dentre todos os estados da Federação, o que fecha 2006 com o déficit financeiro mais acentuado é o Rio Grande do Sul. Ao assumir o governo gaúcho em janeiro de 2007, Yeda Crusius (PSDB) herda um déficit de R\$ 5,1 bilhões de Germano Rigotto do PMDB, um dos principais partidos da base do governo Lula. Interrogada a respeito de como recebera o Estado, é enfática na resposta: “em crise financeira aguda”.

Quando fui eleita, o déficit era de 15% da receita líquida. Quando tomei posse, já era de 20%. Ora, nada menos que 18,5% da receita líquida vai todos os meses, automaticamente, para o governo federal, a fim de amortizar dívidas antigas. Nosso orçamento é de R\$ 20 bilhões e nossa dívida ativa é de R\$ 17 bilhões. Fechamos 2006 com R\$ 9 bilhões de precatórios a pagar. Tenho de pagar, só que não consigo nem dinheiro para pagar salários e fornecedores (Yeda Crusius, PSDB, governadora do Rio Grande do Sul).⁸

Parte deste déficit, aproximadamente R\$ 2,6 bilhões, já está presente na administração do petista Olívio Dutra (1999-2002), mas o restante aparece durante a gestão de Germano Rigotto (PMDB). Segundo o peemedebista, a dívida crescera contra sua vontade, além de suas forças, e não seria o único a pensar desta forma. Sim, porque o refrão é repetido em recintos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul: “o governador fez o ajuste fiscal possível. Se ele fizesse mais, o Estado parava.”⁹ Olívio Dutra também defendera as bombachas numa plêiade de governadores em Brasília, quando comandava o Executivo estadual gaúcho. Na ocasião, o petista

⁸ Entrevista concedida aos jornalistas Hugo Studart e Rudolfo Lago, da *Istoé Online*.

⁹ “Governadores de oito estados ficam na mira da Lei Fiscal”, *O Estado de S. Paulo*, 21 de fevereiro de 2007.

discordara energicamente do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) quanto à intensidade do arrocho fiscal exigido pelo governo federal. “O ex-governador revelou que não queria pagar a dívida do seu Estado e chegou a bater-boca com o presidente FHC, dizendo que ia recorrer à Justiça. FHC disse: Você deixa de pagar e fica inadimplente”, narra posteriormente Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), que se fizera presente no ajuntamento.¹⁰ Ao ser nomeado Ministro das Cidades por Lula, Olívio Dutra subitamente inverte o discurso e passa a ser bastião da política fiscal restritiva do governo federal.

A bem da verdade, o que nem Dutra nem Rigotto desfrutam é da receita extraordinária de mais de R\$ 5 bilhões ao inteiro dispor do ex-governador Antônio Britto (PMDB), que exercera o mandato entre 1995 e 1998. Na época, os recursos jorravam com a privatização total ou parcial de estatais graúdas, como as companhias de telefonia (CRT) e energia elétrica (CEEE). Aflora, portanto, uma questão: o que faz o déficit financeiro gaúcho crescer tanto ao longo dos anos seguintes? Decerto, episódios de prodigalidade fiscal ocorrem, envolvendo governos sucessivos. Uma denúncia feita pelo jornalista Sérgio Gobetti, da Agência Estado, à Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul ilustra a proposição.

Em sessão extraordinária da Assembleia Legislativa, de 29 de outubro de 2007, o jornalista, que se especializara na seara da responsabilidade fiscal e muito produzira a respeito, não vacila ao afirmar que os escalões do Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado estavam se autoconcedendo reposições salariais relativas ao Plano Real. As concessões ocorriam furtivamente há pelo menos nove anos, avançando, portanto, no raio de ação da LRF. O total acumulado chegaria, no final de 2007, à espantosa cifra de R\$ 1,6 bilhão, em valores não corrigidos. A denúncia se esvai e a sessão em nada prospera, exceto que os parlamentares presentes aprendem que a Lei de Responsabilidade Fiscal distingue limites de gasto com pessoal por Poder, e que os Poderes costumam dar interpretações desiguais a esses limites.

Apesar de todo o desgaste do governo gaúcho frente à opinião pública, Germano Rigotto declara pouco se preocupar com o impacto eleitoral do déficit do Estado: “o que menos me preocupa é a consequência da crise nas eleições”.¹¹ Entretanto, a penúria fiscal constrange imensamente o nível de investimentos do governo do Rio Grande do Sul: cerca de 4 por cento da RCL, o menor registrado na Federação, num momento em que os governantes mais anseiam por investir. Pelo que não fizera, suporta Rigotto o infortúnio de perder a disputa eleitoral para Yeda

¹⁰ “Jarbas: o Brasil caminha para uma tragédia social”. *Diário de Pernambuco*, 23 de dezembro de 2004.

¹¹ “Obras paradas desgastam PMDB no Rio Grande do Sul”. *Valor Econômico*, 15 de março de 2004.

Crusius. E pelo que fizera, digere críticas destemperadas: a nova governadora não tarda a alardear que o déficit é alto, porque o governo anterior “estourou todas as metas fiscais do contrato de dívidas”. E o déficit fiscal contabilizado do Rio Grande do Sul cresce no ano eleitoral: de cerca de R\$ 700 milhões em 2005 passa a R\$ 800 milhões em 2006.

Assim inaugura o seu mandato no Rio Grande do Sul a governadora Yeda Crusius: impedida de solicitar empréstimos para investimentos a instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou a bancos internacionais de fomento, devido à inadimplência do estado no Tesouro Nacional. Com efeito, a previsão de gastos em investimentos no orçamento estadual aprovado no começo de 2007 não passa de ínfimos 2 por cento da Receita Corrente Líquida, o menor percentual do Estado em muitos anos. Ou seja, o caso do Rio Grande do Sul ilustra com grande eloquência como os efeitos funestos da irresponsabilidade fiscal dos governantes brasileiros ainda são, literalmente, arcados pelos sucessores no poder, em pouco diferente do que se vira outrora e justamente como o Artigo 31 da LRF se propõe a evitar.

O Tribunal de Contas do Estado opina em seu parecer prévio pelo acolhimento na íntegra das contas de Germano Rigotto. O texto reporta-se a várias dificuldades enfrentadas pelo governo estadual ao longo dos anos para justificar que o desequilíbrio orçamentário no Rio Grande do Sul não decorra de ato nocivo ou irresponsável da parte do governador ou de seus antecessores. Quanto ao déficit financeiro altíssimo observado no último ano da administração de Rigotto, um dos conselheiros explica que a redação do Artigo 42 da LRF é ambígua e seu cumprimento deve ser analisado de forma criteriosa pelos tribunais de contas: “é preciso verificar se o administrador está tomando ações saneadoras e se há possibilidade material de cumprir o que diz a lei”.¹²

Prossegue o parecer ressaltando que, entre 1999 e 2006, o Rio Grande do Sul é um dos estados mais prejudicados com a perda de receitas decorrente da Lei Kandir e que o dinheiro que sobra para investimentos no período não chega a 4 por cento da Receita Corrente Líquida. O relator reconhece no seu voto que o valor inscrito na conta restos a pagar é descomedido (R\$ 1,8 bilhão). Explica, todavia, que a maior parte se trata de precatórios (65 por cento do total). Por fim, o relatório enaltece os “esforços e medidas de aperto fiscal” implementados por Germano Rigotto no período governamental compreendido entre 2003 e 2006. Em suma, o TCE-RS tudo faz para eximir Rigotto de qualquer responsabilidade pela triste condição das cifras estaduais em 2006, replicando sua decisão quanto à gestão de Olívio Dutra em 2002.

¹² “Governadores de oito estados ficam na mira da Lei Fiscal”, *O Estado de S. Paulo*, 21 de fevereiro de 2007.

7 SÃO PAULO: PSDB (1999-2005); PFL (2006)

Dos estados mais abastados, São Paulo é raro caso de superávit financeiro nos demonstrativos de desempenho fiscal de 2006. A proeza já houvera sido alcançada em 2002, ano em que Geraldo Alckmin (PSDB) se reelege governador. Naquele ensejo, o orçamento estadual, cuidadosamente tricotado pela equipe tucana, privilegiara obras de infraestrutura e programas sociais considerados mais convenientes para o ano eleitoral. Outra prioridade orçamentária incorporada ao discurso de campanha de Alckmin é a segurança pública, área percebida como ponto fraco do governo do PSDB. Durante o exercício de 2002, o Estado despense 14 por cento a mais do que a dotação de 2001 para a construção e reforma de presídios, reforço do policiamento, programas sociais e projetos nas áreas de educação e saúde. Para aliviar a carga adicional dessas despesas no resultado fiscal, o governador consegue negociar um incomum abatimento nas verbas repassadas para o Legislativo e o Judiciário.

Alckmin bate o petista José Genoíno, no segundo turno, e inicia um novo mandato com mais de R\$ 3 bilhões em caixa. A superabundância de recursos leva o destro político a tomar uma decisão destoante da grande maioria dos governadores: investir substancialmente em obras de infraestrutura logo no início do governo. Em 2003, os gastos com investimentos no Estado atingem R\$ 4,3 bilhões, i.e., 1 bilhão a mais do que o total consumido em São Paulo durante o ano eleitoral de 2002. O intento arrojado de Alckmin com as obras públicas fica exposto no Plano Plurianual do Estado, onde se anota uma previsão de R\$ 30 bilhões em investimentos para o quadriênio 2004-2007, que se valeria de receitas tributárias e parcerias com o setor privado.

Diante de soberba folga orçamentária, Alckmin renega o hábito há muito difundido entre os governantes de conter gastos na abertura do exercício financeiro para liberá-los mais tarde. Todavia, como sempre sucedem nos estados brasileiros, as cifras de São Paulo não estão imunes à ação daninha das eleições. Pelo contrário, as despesas com obras e aquisição de equipamentos do governo paulista em 2005 são 53 por cento maiores do que em 2004. A lógica por trás da estratégia é que, embora contabilizadas no orçamento de 2005, muitas obras só são executadas ou concluídas no ano posterior, o que facilita sua exploração na plataforma eleitoral. Isto ratifica no mundo real o que se prevê na teoria dos ciclos eleitorais, porquanto o cálculo político em torno da maximização de votos para o certame estadual de 2006 começa a ser feito já no ano pré-eleitoral de 2005.

A inauguração de grandes empreendimentos no primeiro semestre de 2006, em particular, uma linha adicional do metrô paulistano e o rebaixamento da calha do rio Tietê, é

providencial, dado que a ampla divulgação da entrega das obras, às vésperas dos comícios, previne eventuais lapsos de memória do eleitorado. Por outra parte, evita-se, com maestria, infringir a legislação eleitoral que proíbe gastos com campanhas publicitárias nos três meses que antecedem as eleições. A concentração de despesas com publicidade, nos meses iniciais de 2006, desnuda o estratagema do governo, embora a assessoria de imprensa do Palácio dos Bandeirantes garanta que o aumento de gastos no primeiro semestre não tem qualquer ligação com as eleições.

Surpreendentemente, a impetuosidade de Alckmin em gastar com obras de infraestrutura não relega o governo paulista ao purgatório fiscal, onde vários governantes já se debatem. São Paulo termina o ano eleitoral com resultado fiscal positivo, contrariando projeções de déficits superiores a R\$ 1 bilhão para 2006. A façanha é possível, porque, ao pressentir que se meteria em apuros com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo paulista resolve oferecer aos contribuintes devedores de ICMS descontos que chegam a 90 por cento sobre multas e juros. A antecipada manobra assegura aos cofres do Estado, no segundo semestre, uma entrada adicional de pelo menos o montante necessário a evitar o vermelho, graças à adesão de grandes empresas ao programa. De quebra, a imagem de austeridade fiscal do governador Geraldo Alckmin fica preservada.

A expectativa de primoroso desempenho fiscal aliada às volumosas realizações de infraestrutura em São Paulo dão asas às pretensões políticas de Alckmin que, oportunamente, decide passar o bastão a Cláudio Lembo (PFL) para engajar-se na disputa pelo Palácio do Planalto. Lembo, que não pretende concorrer à reeleição, esmera-se em segurar as estribeiras do gasto durante os meses que restam, (chega a interromper a execução de obras públicas) para sobrestar dores de cabeça com a LRF no poslúdio de sua breve passagem pelo cargo. Tudo isso acaba, sobremodo, beneficiando o candidato governista José Serra (PSDB) que, a exemplo do seu antecessor e colega de partido, tem a fortuna de começar a gestão sem maiores constrangimentos orçamentários.

Todas as prestações de contas de São Paulo que levam a assinatura de Geraldo Alckmin (de 2002 a 2006) recebem manifestações favoráveis das equipes técnicas do TCE paulista. As escritas do governador também gozam do beneplácito da Procuradoria da Fazenda, que sempre lavrara despachos conducentes à sua aprovação, e da própria Assembleia Legislativa do Estado. No tocante a 2006, em específico, o foco dos exames do Tribunal é a verificação do cumprimento da legislação financeira pertinente, em particular, os princípios estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal relativos à transparência dos atos de gestão (Art. 48) e ao equilíbrio

das contas públicas (§1º, do Artigo 1º), nas ações de responsabilidade de Alckmin até março e de Cláudio Lembo nos meses restantes.

Os demonstrativos contábeis apresentados ao TCE paulista indicam que as disponibilidades financeiras existentes no encerramento do exercício são suficientes e mesmo superam, com folga, as despesas inscritas em restos a pagar. O TCE entende que a LRF é plenamente respeitada no aspecto da execução orçamentária, em vista do superávit consolidado obtido no exercício. Entende também que as despesas com publicidade e propaganda são efetuadas com estrita observância dos parâmetros grifados na Lei Eleitoral (Artigo 73, inciso VII, da Lei Federal nº 9.504/97) e que os gastos com pessoal estão aquém do teto estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. É irrefutável que as pomposas sobras de caixa facilitam a obediência às regras e o cumprimento das metas.

Contudo, as contas de Alckmin e Lembo não são aprovadas sem que antes o relator, conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, faça referência ao que cognomina “valor indecoroso” da dívida ativa, referindo-se ao montante de receitas devidas e não pagas aos cofres públicos de São Paulo, que em 2006 correspondem a mais de R\$ 85 bilhões. O relator lamenta a ausência de transparência nos acordos para contratação ou renegociação das dívidas de grandes empresas: “É inaceitável que a administração da dívida seja feita sem transparência, na penumbra, parecendo estar submissa aos interesses políticos do chefe do Executivo”. As estridentes palavras de Bittencourt doem aos ouvidos do conselheiro Robson Marinho: “Qual a motivação política do relator em fazer suas críticas não sei e não quero saber, mas elas foram feitas com intuito de alcançar manchete de jornal.” Eduardo Bittencourt repugna os comentários do oponente, a quem tacha de tucano: “Sou técnico, meu voto não é político. Em 17 anos de TCE nunca fiz política partidária. Não vou à posse, não subo em palanque”.¹³ O revoar das farpas denuncia o ar politizado do ambiente.

Quando Geraldo Alckmin arreda do governo paulista, a oposição (formada basicamente por 22 deputados do PT e dois do PC do B) ganha o reforço de parlamentares descontentes do PFL e do PMDB no ataque à candidatura tucana ao Executivo federal. O deputado estadual Afanasio Jazadi, vice-líder do PFL paulista, toma a dianteira e envia ao Ministério Público estadual papéis que supostamente dão razão à delação de ingerências políticas do ex-governador nos contratos de publicidade do Poder Executivo. A denúncia se refere a um possível uso sem licitação de verbas publicitárias das estatais, principalmente, do banco Nossa Caixa, para

¹³ “TCE aprova contas da gestão Alckmin, mas faz 12 ressalvas”. *O Estado de S. Paulo*, 28 de junho de 2007.

favorecer apaniguados políticos de Alckmin. Além disso, a oposição divulga a existência de 267 contratos reputados irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado durante o governo tucano, todos bem guardados nas gavetas da Assembleia Legislativa de São Paulo.

Uma sucessão de pareceres do Tribunal de Contas atestando irregularidades nos contratos e usos de verba pública sem licitação pelo governo Alckmin já adubara o terreno para uma chuva de CPIs. Entretanto, cada pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Investigação é, invariavelmente, vetado pela supremacia governista na Assembleia Legislativa, resultando que a suposta alquimia é jamais apurada. Alckmin é inquirido por órgãos da imprensa paulista a respeito das imputações, ao que se redonda na resposta de que tudo não passara de “erro formal”. Ao final, nem as acusações da oposição, nem os rompantes do relator, nem mesmo os incômodos pareceres do próprio TCE, nada disso pesa na balança do Tribunal, que acolhe as contas do último ano de gestão de Geraldo Alckmin em São Paulo.

8 A DISCIPLINA FISCAL REVISITADA: RECAPITULAÇÃO SINTÉTICA

O grupo selecionado constitui uma amostra não randômica, porém, perfeitamente representativa do comportamento oportunista dos governos estaduais. Isto implica que não se pode, em quaisquer dos demais estados, abandonar a hipótese de ocorrência de oportunismo fiscal como a atitude deliberada dos governadores de influenciar a escolha de voto do eleitorado mediante a apresentação de um cenário fiscal a eles favorável, a despeito de uma real situação fiscal menos promissora. Governadores de estados que não constam da amostra também denunciam haver iniciado seus mandatos com transtornos de caixa, e.g. Ceará, Rio de Janeiro e Pará. Por outro lado, informações contraditórias dos responsáveis pelas escritas e a precariedade na divulgação de atos de gestão fiscal, tais como a concessão de incentivos fiscais ou os gastos com publicidade, dão ideia da dificuldade de se atestar a veracidade da situação financeira dos entes.

É razoável supor que, em algumas situações, os melindres e a desorganização da contabilidade pública podem contribuir para tal estado de coisas. Ademais, o argumento de que o simples crescimento dos gastos indica falta de compromisso com a disciplina fiscal não é necessariamente verdadeiro, uma vez que tal comportamento pode ser intrínseco à própria dinâmica da ação governamental, face à necessidade de atender demandas nas diversas áreas de políticas e a determinações de ordem legal. Assim, os custos e benefícios do cumprimento das regras fiscais pressupõem uma configuração abrangente do ambiente onde se encontram inseridos, devendo-se tomar em conta fatores intrínsecos ao próprio orçamento. Há, desse modo,

peculiaridades que não podem ser ignoradas, como a dependência do nível de transferências federais, o que tem implicações importantes para a obtenção do equilíbrio fiscal, principalmente, nos estados mais pobres.

Entretanto, com base no próprio testemunho dos atores políticos envolvidos, é forçoso admitir que, passadas as eleições, a falta de transparência nas informações fiscais é, muitas vezes, intencional, fomentando, qual manto, o uso de sutilezas contábeis. Trata-se de uma forma de contabilidade criativa (*creative accounting*) a respeito do que a literatura tem dado diversos alertas (KENNEDY e ROBBINS, 2001; KOPITS, 2001; MILESI-FERRETTI, 2003; LIMA, 2004; SCHICK, 2004). Se assim não for, como explicar as contradições aritméticas de governos sucessores e antecessores com respeito a um simples saldo em caixa? Inocente desatenção de quem presta as informações, ou genuíno presente de grego?

De vários expedientes se valem os governantes para contornar o estorvo das regras fiscais na escalada proposital do gasto público. Por um lado, a ausência de registro nos gastos com pessoal de despesas como aposentadorias e pensões, Imposto de Renda Retido na Fonte e precatórios facilita a deferência aos limites arrolados na LRF para aquele item orçamentário. Por outro, o lançamento desmedido de despesas em restos a pagar viabiliza a assunção de obrigações financeiras sem disponibilidade de caixa e sem ameaça às metas de resultado primário, as quais enfatizam o pagamento e não a realização da despesa. Tal falta de transparência compromete a eficácia dos dispositivos de controle criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os anos eleitorais. O efeito no início de 2007 não poderia ser outro: em 21 das 27 unidades federativas o governador recorre a cortes emergenciais de despesas para garantir sua governabilidade, e.g., exoneração de servidores em cargos comissionados, cancelamento de licitações e revisão de contratos, redução do número de secretarias e atrasos no pagamento de salários.

Supondo que houvesse uma miopia política endêmica entre os governadores, a probabilidade seria de um consenso quanto aos dados da realidade financeira dos estados. Mas os discursos contraditórios dos atores políticos que se sucedem no poder nos impelem ao relaxamento da suposição para concluir, com fulcro no proposto *a priori*, que há ação oportunista sistemática dos governantes estaduais no gasto público, especialmente, quando se aproxima o sufrágio. Na prática, o terreno para a indisciplina fiscal torna-se fértil com a ausência de *enforcement* das sanções previstas na LRF, as quais, muitas vezes, capitulam ante as decisões políticas tomadas de cima para baixo e entre os níveis de governo. Tudo isso fornece o óleo que faz girar as engrenagens políticas por detrás da densa cortina da contabilidade criativa.

Portanto, a falta de transparência fiscal e a consequente manipulação oportunista dos dados denotam que os números apresentados pelos governadores nem sempre são a expressão exata das cifras estaduais. Ajudam, todavia, a explicar por que as instituições de controle externo não impedem eventuais utilizações de artifícios contábeis com o fito de falsear resultados fiscais. As evidências corroboram a tese de Inman (1996) de que a efetividade das regras fiscais depende da resistência a mudanças e de mecanismos de *enforcement* politicamente autônomos. Na falta destes requisitos, os controles que outrora se acreditaram fortes o bastante para subjugar o oportunismo fiscal continuarão fracos na fase eleitoral.

Recebido para publicação em 04/04/2012

Aprovado para publicação em 06/08/2012

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO JR., A., SHIKIDA, C. e SILVA, M. Federalismo Fiscal, Ciclos Políticos e Reeleição: Uma Breve Análise do Caso Mineiro. **Perspectiva Econômica**, 38(122): 5-20, 2003.
- DESPOSATO, S. Preferências dos Eleitores e Incentivos dos Legisladores em Ambientes Eleitorais Diversos: o Caso dos Estados Brasileiros In: Souza, C. e Neto, P. F. **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro. Revan. pp. 229-245, 2006.
- INMAN, R. P. Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for EMU. National Bureau of Economic Research - NBER, **Texto para discussão nº 5838**, 1996.
- IV Fórum IRB-PROMOEX. Harmonização Conceitual dos Pontos de Controle da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Relatório Final**. Florianópolis, 28-29 de junho, 2007.
- KENNEDY, S. e ROBBINS, J. The Role of Fiscal rules in Determining Fiscal Performance. Canada Department of Finance, **Texto para discussão nº 16**, 2001.
- KOPITS, G. **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects**. Palgrave Macmillan, 2004.
- LIMA, E. C. **Regras Fiscais: Teoria e Evidência**. Brasília, 2004. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília.
- MELO, M., PEREIRA, C. e SOUZA, S. **The political economy of fiscal reform in Brazil: the rationale for the suboptimal equilibrium**. Inter-American Development Bank – IDB, Texto para discussão nº 117, 2010.
- MELO, M., PEREIRA, C. e FIGUEIREDO, C. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**, 42(9): 1217-1244, 2009.
- MILESI-FERRETTI, G. M. Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. **Journal of Public Economics**, 88: 377-394, 2003.
- SALVATO, M., ANTUNES, P., ARAÚJO JR., A. e SHIKIDA, C. Ciclos Políticos: um Estudo Sobre a Relação Entre Flutuações Econômicas e Calendário Eleitoral no Brasil, 1985-2006. IBMEC. **Texto para discussão nº 42**, 2007.
- SCHICK, A. (2004). Fiscal Institutions versus Political Will In: Kopits, G. **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects**. Palgrave Macmillan. pp. 81-94, 2004.
- SILVA, A. e CÂNDIDO JR., J. Uma Análise da Consistência do Superávit Primário no Brasil. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal**, nº 4. IPEA, 2007.
- SOUZA, S. S. **A Fria Austeridade das Regras Fiscais Resiste ao Calor das Urnas? Oportunismo Fiscal e Contabilidade Criativa nos Estados Brasileiros**. Pernambuco, 2008. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco.

Regras Fiscais e Eleições: o Discurso Oportunista dos Governos Estaduais

Resumo

Ao analisar o discurso político dos governadores estaduais a respeito da situação das contas públicas em anos de eleição, o presente artigo confronta, no âmbito de um conjunto de unidades federativas criteriosamente selecionadas, a hipótese de manipulação fiscal oportunista em plena vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal: a proximidade das eleições interfere negativamente no comportamento fiscal dos governos, não obstante os tribunais de contas se proporem a impedir tal efeito. Conclui-se que o compêndio de reprimendas das regras fiscais e as instituições de controle externo, que buscam garantir o seu cumprimento, não granjearam aplacar o ímpeto oportunista dos atores políticos nas facetas distintas do poder estadual, o que concede solidez à tese de soturna contabilidade criativa.

Palavras-chave: regras fiscais, oportunismo fiscal, contabilidade criativa.

Fiscal Rules and Elections: the Opportunistic Discourse by State Government

Abstract

By analyzing the political discourse put forward by state governors on the situation of states' public accounts in election years, this article resorts to a sample of carefully selected states to confront the hypothesis of opportunistic fiscal manipulation in the period of the Fiscal Responsibility Law: the proximity of elections negatively affects incumbents fiscal behavior, despite the fact that the rules-based penalties have been expected to produce the opposite effect. It is concluded that neither the set of fiscal austerity rules nor the institutions of external control, which aim to secure the compliance with those rules, were successful in stopping the opportunistic impetus of political actors observed in different aspects of the state power, which gives credibility to the thesis of creative accounting in the Brazilian states.

Keywords: Fiscal rules, fiscal opportunism, creative accounting.