

Aprovação de regras fiscais no Brasil: a defesa do caminho único na implantação do teto de gastos para as despesas da União

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

RICARDO CORRÊA GOMES
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

Aprovação de regras fiscais no Brasil: a defesa do caminho único na implantação do teto de gastos para as despesas da União

Introdução

A aprovação de regras fiscais visa reduzir a discricionariedade dos atores que participam do processo de alocação de recursos públicos, ampliando, assim, a previsibilidade da ação governamental e despolitizando a formulação de políticas públicas (Kopits, 2001). Poucos estudos investigaram o processo de elaboração e aprovação dessas regras. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem a prévia aprovação das casas legislativas (Good, 2007) e a participação da sociedade civil nas discussões relacionadas às proposições em tramitação no parlamento brasileiro foi estabelecida pela Constituição.

Problema de Pesquisa e Objetivo

A participação da sociedade civil pode ser apenas protocolar na discussão das proposições que aprovaram regras fiscais no país. Isso carece de estudos. As notas taquigráficas das audiências públicas e os pareceres proferidos na tramitação da proposição no parlamento podem revelar como a proposição foi discutida, alterada e aprovada. Este trabalho tem como objetivo avaliar as contribuições realizadas pelos convidados e pelos deputados nas audiências públicas que debateram a proposta de emenda constitucional encaminhada pelo governo para implantar o teto de gastos para as despesas da União.

Fundamentação Teórica

O Parlamento não governa, mas aprova leis que dão ao governo os poderes e os recursos para governar (Good, 2007). Wildavsky (1964) argumentou que os resultados do processo orçamentário poderiam ser explicados quando fosse examinada a interação de dois grupos de atores: os guardiões e os gastadores. Good (2007) identificou mais dois grupos a serem incorporados ao modelo: os definidores de prioridade e os controladores. Mahoney & Thelen (2009) enfatizam que a interação entre as características do contexto político e as características das instituições explica o tipo mudança institucional.

Metodologia

A análise empreendida concentrou-se nas discussões realizadas nas quatro audiências públicas promovidas e nas alterações propostas no parecer do relator da matéria. As notas taquigráficas e os vídeos das reuniões realizadas constituíram a principal fonte de dados para a análise de conteúdo (Bardin, 2010; Gibbs, 2009) empreendida. Os textos da proposição e dos substitutivos foram comparados com o uso da ferramenta “Comparar Documentos” da aba “Revisão” do Microsoft Word. Depois, foi escolhido o software de apoio à análise qualitativa Nvivo para organizar e analisar os dados coletados.

Análise dos Resultados

Foram identificados nove principais ajustes aprovados pelo parlamento na proposta apresentada pelo governo. Foram realizadas quatro audiências públicas com a participação de 11 convidados, sendo oito favoráveis à proposta e apenas três contrários. Não houve um equilíbrio de vozes favoráveis e contrárias durante a discussão do tema nessas audiências. A discussão no Congresso pouco explorou possíveis alternativas à proposta apresentada pelo governo. Os argumentos colocados em discussão serviram mais para defender que havia um caminho único: aprovar o teto de gastos.

Conclusão

A análise confirmou a proposição formulada para avaliar a implantação do teto de gastos: As menores possibilidades de veto no contexto político ampliaram as oportunidades de mudança no regime fiscal. O parlamento atuou como guardião na aprovação do teto de gastos, mas não deixou de lado o seu papel de gastador quando estabeleceu que valor mínimo das emendas parlamentares impositivas também seria corrigido anualmente pela inflação. E, por fim, o parlamento também atuou como definidor de prioridade quando revisou os percentuais mínimos a serem aplicados na saúde e na educação.

Referências Bibliográficas

Good, D. (2007). *The politics of public money: spenders, guardians, priority setters, and financial watchdogs inside the Canadian government*. University of Toronto Press.

Hallerberg, M., Strauch, R., & von Hagen, J. (2009). *Fiscal governance in Europe*. Cambridge University Press.

Kopits, G. (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?* IMF Working Papers, 01(145), 1. <https://doi.org/10.5089/9781451856545.001>

Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process*. Little, Brown and Company.