



**Universidade de Brasília – UNB**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão**  
**de Políticas Públicas - FACE**  
**Departamento de Ciências Contábeis e Atuárias - CCA**  
**Curso de Ciências Contábeis**  
**Trabalho de Conclusão de Curso**

**O valor que a sociedade confere à responsabilidade fiscal**

**Autor: André de Oliveira Alves**  
**Orientador: Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert**

**Brasília-DF**  
**2018**

ANDRÉ DE OLIVEIRA ALVES

**O valor que a sociedade confere à responsabilidade fiscal**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento do Curso Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert

Brasília-DF  
2018

ALVES, André de Oliveira

**O valor que a sociedade confere à responsabilidade fiscal**

André de Oliveira Alves; orientação: Marcelo Driemeyer Wilbert – Brasília, Universidade de Brasília, 2018, 49 p.

Orientador: Professor Doutor Marcelo Driemeyer Wilbert

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia – Graduação) Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis – FACE. 1º Semestre de 2018.

Bibliografia.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal. Sustentabilidade Fiscal. Regras fiscais. Institutos Fiscais.

# O VALOR QUE A SOCIEDADE CONFERE À RESPONSABILIDADE FISCAL

ANDRÉ DE OLIVEIRA ALVES

## RESUMO:

Esta pesquisa busca realizar um estudo e análise sobre a responsabilidade fiscal, visando identificar quais são as instituições fiscais e qual a importância da responsabilidade fiscal no Brasil. Ao longo do trabalho, que consiste em uma pesquisa exploratória, com procedimento de revisão bibliográfica e abordagem de pesquisa qualitativa, foram analisados conceitos e características da Contabilidade Pública, Finanças Públicas, Gestão Fiscal e Responsabilidade Fiscal, com enfoque no regramento existente na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei 4.820/64. Firmado o referencial teórico, nos resultados se buscou avaliar a importância da responsabilidade fiscal a partir de variáveis indicadoras qualitativas comparáveis de receita, despesas e metas fiscais. Constatou-se que ao longo dos anos analisados houve um crescimento constante das despesas do governo, bem como da arrecadação de receitas federais, porém no que se refere às metas fiscais há um respeito às suas estipulações, apesar de os parâmetros fixados serem muito discrepantes da realidade.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Fiscal. Sustentabilidade Fiscal. Regras fiscais. Institutos Fiscais.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) .....	34
Gráfico 2: Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) .....	35
Gráfico 3: Dívida Externa Bruta .....	36
Gráfico 4: “Regra de Ouro” .....	37
Gráfico 5: Resultado primário – Resultado efetivo X meta LDO .....	39
Gráfico 6: Reconhecimento de passivos – Efetivo X meta LDO .....	40
Gráfico 7: Resultado Primário: Metas LDOs X Metas com alterações X Metas com alterações e deduções legais X Resultado primário efetivo .....	41
Gráfico 8: Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida .....	42
Gráfico 9: Arrecadação Bruta das Receitas Federais .....	43

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Instituições fiscais, segundo Rose (2010) .....	15
Quadro 2: Pontuação Total de Responsabilidade Fiscal, de acordo com SRFI .....	23
Quadro 3: Metodologia para as categorias do Espaço fiscal – SRFI .....	24
Quadro 4: Metodologia para os componentes das Regras Fiscais – SRFI .....	25
Quadro 5: Metodologia para os componentes da Transparência Fiscal – SRFI .....	26
Quadro 6: Metodologia para os componentes da Exigibilidade – SRFI .....	26
Quadro 7: Dados utilizados .....	30
Quadro 8: Instituições fiscais, segundo Rose (2010) .....	31

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Margem de suficiência .....	38
---------------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>9</b>
2.1	Gestão e Responsabilidade fiscal.....	9
2.2	Instituições e Valores de um País .....	12
2.3	Regras Fiscais ou Instituições Fiscais no Brasil.....	16
2.4	Ilusão Fiscal.....	21
2.5	Medição da Responsabilidade Fiscal .....	22
2.6	Estudos aplicados.....	27
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>29</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>31</b>
4.1	Identificação das Instituições Fiscais .....	31
4.2	Variáveis relacionadas à Responsabilidade Fiscal no Brasil.....	33
4.2.1.	Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).....	33
4.2.2.	Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).....	34
4.2.3.	Dívida Externa Bruta.....	35
4.2.4.	Ingressos financeiros oriundos do endividamento em razão às Despesas de Capital (“Regra de Ouro”) .....	37
4.2.5.	Meta de déficit orçamentário .....	39
4.2.6.	Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida...	41
4.2.7.	Arrecadação Bruta das Receitas Federais .....	42
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>44</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com o contexto político-financeiro vivido pelo Brasil nos últimos anos, a sociedade de maneira geral tem demonstrado uma maior preocupação com a questão da responsabilidade fiscal, em decorrência da evolução dos gastos públicos e das receitas gerais e os impactos da crise econômica vivida.

As regras de responsabilidade fiscal, as quais representam as instituições fiscais (ROSE, 2010, p. 819-827), ganham papel precípua na aferição da regularidade, transparência e *accountability* da elaboração, execução e controle orçamentário, por meio dos instrumentos orçamentários do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Diante de todo esse cenário, surgem os questionamentos sobre quais são as instituições fiscais, bem como qual é a importância da responsabilidade fiscal no Brasil. Para solucionar tais problemas, a presente pesquisa buscará identificar as instituições fiscais e tentar quantificar a importância da responsabilidade fiscal no Brasil.

Nesse percurso serão identificados os aspectos da contabilidade pública, das finanças públicas, com as regras definidas pela Lei 4.320/64, da gestão e responsabilidade fiscal, com enfoque no regramento da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ademais, serão revisitadas bibliografias especializadas de maneira a dar suporte à conceituação teórica das instituições fiscais, visando fundamentar a identificação das mesmas no Brasil, em especial o trabalho realizado por Rose (2010).

Concomitantemente se analisará dois trabalhos paradigmas de construção de índice de responsabilidade fiscal, de maneira a identificar as variáveis consideradas para se concluir se há ou não respeito à questão fiscal no Brasil, com maior relevância para o desenvolvido por Augustine et al. (2011).

Já nos resultados se avaliará a importância da responsabilidade fiscal no Brasil a partir de indicadores quantitativos fiscais selecionados, seja de despesas, de receitas ou de metas fiscais, de maneira a traçar uma comparação ao longo do tempo.

A relevância do presente trabalho se apresenta a partir da importância do estudo e dedicação sobre a responsabilidade fiscal, colaborando para uma análise de seus institutos e provocando o debate sobre novas maneiras de enxergar o tema, fazendo emergir discussões.

O trabalho, além da presente introdução, possui quatro seções. A seção 1, composta pelo Referencial Teórico, é dividida por seis partes, a primeira trata sobre a gestão e responsabilidade

fiscal, a segunda abordando a questão das instituições e valores de um país, na terceira analisando as regras fiscais e ou instituições fiscais no Brasil, na quarta sobre a ilusão fiscal, a quinta a questão da medição da responsabilidade fiscal e na sexta estudos aplicados sobre o cumprimento da responsabilidade fiscal no Brasil.

Já na seção 2, a qual é composta pela Metodologia, dispõe sobre os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, e como o problema será enfrentado.

Na seção 3, apresenta-se a Análise dos Resultados a qual é dividida em duas partes, sendo uma delas subdividida em sete partes, a primeira parte busca identificar as instituições fiscais do Brasil, utilizando a classificação de Rose (2010), a segunda se analisa quantitativamente variáveis relacionadas ao cumprimento da responsabilidade fiscal, na primeira parte a dívida bruta do governo, na segunda parte a dívida líquida do Setor Público, na terceira parte a dívida externa bruta, já na quarta parte a “regra de ouro”, na quinta parte a meta de déficit orçamentário, na sexta parte a despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, e, por último, na sétima parte a arrecadação bruta das receitas federais.

Por fim, a seção 4 consiste nas considerações finais do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Gestão e Responsabilidade fiscal

Como não poderia deixar de ser, antes de se adentrar aos aspectos específicos do presente trabalho científico, necessário se faz o estabelecimento de algumas premissas teóricas para auxiliar no desenvolvimento do tema.

A etimologia a palavra gestão, oriunda do latim *gestio*, traz um significado dedutível que consiste no ato de gerir ou administrar (MICHAELIS, 2018). Do ponto de vista fiscal, a gestão fiscal decorre do próprio texto constitucional, o qual dedica em seu Capítulo II – Das Finanças Públicas – as regras fundamentais e diretrizes legislativas, neste ponto estabelecendo, dentre outras coisas, que lei complementar seria responsável para tratar sobre as finanças públicas (BRASIL, 1988).

Tal disposição veio a ser consubstanciada pela Lei 4.320/64, recepcionada pela ordem constitucional vigente como lei complementar, e que definiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos (BRASIL, 1964).

O processo de gestão pública tem sido transferido de um modelo de controle para uma gestão orientada por resultados, promovendo integração entre planejamento, orçamento e gestão. Tal modificação ocorreu igualmente na parte da gestão fiscal, basicamente – como dito – a gestão das finanças públicas, sendo um marco a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a qual é amparada em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização (TRAVASSOS, 2011, *passim*).

É claro que a gestão fiscal não é tão simplista, uma vez que a atuação das políticas fiscais encontra diversas falhas de mercado, externalidades, existência de *trade-offs*, mas toda esta situação leva a uma temática central que é a do gasto público, o que está diretamente associado até a própria ideia da existência do governo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 34/40).

Da mesma maneira que a gestão fiscal, a responsabilidade fiscal – umbilicalmente associada – decorre geograficamente do mesmo tratamento constitucional (AFONSO, 2010, p.2). Do ponto de vista histórico, afirma Afonso (2010, p.4-5), em seu trabalho de recuperação cronológica da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei nº 101/00 – que a regulamentação do artigo 163 da Constituição – norma do Capítulo II – Das Finanças Públicas que trata da reserva de competência de lei complementar para certas matérias – somente teve cabo por impulso do Legislativo, ao editar a Emenda Constitucional nº 19/68, que fixou prazo para que o Poder Executivo apresentasse o projeto de lei complementar respectiva.

O projeto da LRF teve como objetivo a construção, no médio e longo prazo, de um novo padrão de gestão fiscal, que consentisse o abandono de práticas e políticas fiscais de caráter de urgência, em virtude de crises econômicas, com uma revisão estrutural do regime fiscal do país, implementando uma ótica mais abrangente e intertemporal da situação fiscal (AFONSO, 2010, p. 5).

Houve, para tanto, estudo comparativo de experiências internacionais, seja da Nova Zelândia (um dos primeiros países a tratar sobre a responsabilidade fiscal e que estava na iminência de emitir uma lei com mesma denominação), dos Estados Unidos (em virtude das sucessivas tentativas de controle de déficits do orçamento) e da União Europeia (pelo destaque do sistema monetário unificado, o qual exigia uma convergência dos resultados fiscais e da dívida, plenamente aplicável em um país federativo e com ampla autonomia subnacional como no Brasil), de acordo como aponta Afonso (2010, p.5-6).

Estruturalmente a LRF estabelece um conjunto de diretrizes gerais que balizam as autoridades, na administração das finanças públicas federal, estadual e municipal. Dentre os principais aspectos, pode-se citar dispositivos que tratam sobre: tetos para despesa com pessoal; limites para o endividamento público; retorno rápido a limites, quando estes forem ultrapassados; regras rígidas para as definições de gastos com pessoal ao final de mandatos – situação que implicava em recorrente mazela fiscal inter-governos; vedação à possibilidade de refinanciamento ou postergação de dívidas entre entes da federação – famigerada “socialização de prejuízos”; e marco quantitativo dos limites relacionado à receita corrente líquida (RCL), dentre outros (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 179-180).

Pode-se afirmar que a LRF brasileira se consagrou no âmbito internacional como uma das legislações mais austeras e de melhores resultados em formas de estados federativos (AFONSO, 2010, p. 12).

Desde sua edição, a LRF sofreu apenas duas mudanças, a primeira decorrente da Lei Complementar nº 131/09, e posteriormente pela Lei Complementar nº 151/2016, ambas com objetivo de reforço e ampliação da transparência fiscal das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (AFONSO, 2010, p. 12).

Apesar de ser recente o destaque dado nos últimos anos para a transparência fiscal, a preocupação de tal temática decorre desde a formação do próprio estado liberal e da democracia representativa, visando o estabelecimento da *accountability* – prestação de contas x responsabilização – do Executivo (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014, p. 243).

A referida Lei Complementar nº 131/09 foi um marco na modernização da estrutura administrativa e ampliação da transparência, ao obrigar a União, os Estados e Municípios a apresentar todas as suas despesas, informações orçamentárias e financeiras, sob pena de restar proibido o recebimento de transferências voluntárias, enquanto irregular o tratamento transparente de tais informações (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014, p. 243). Apesar de, até 2014, não se ter conhecimento de qualquer negativa de transferências por causa do não cumprimento de tal requisito (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014, p. 243).

Pelo viés finalístico, a transparência dos governos pode ser encarada como um mecanismo para a redução do grau de corrupção ou melhoria do desempenho econômico, sendo que para a sociedade tal característica é vista como verdadeiro fator de necessidade à *accountability* e consolidação democrática (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014, p. 245).

Já conceitualmente, a transparência, como coloca Zuccolotto e Teixeira (2014, p. 245), apesar de recorrente na literatura acadêmica, possui significado fluído, o que importa em dizer que implica variações entre diferentes áreas de conhecimento. No que interessa ao presente trabalho, a transparência fiscal se refere à qualidade, abrangência e confiabilidade das demonstrações orçamentárias dos governos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014, p. 245 *apud* ALT; LASSEN; SKILLING, 2002).

Ainda quanto à definição, Zuccolotto e Teixeira (2014, p. 245 *apud* KOPITS; CRAIG, 2014) trazem como características da transparência fiscal: o acesso ao público às funções e estruturas governamentais, bem como planos da política fiscal e projeções, sendo estas todas informações abrangentes, confiáveis e compreensivas, a permitir a melhor avaliação da situação financeira, incluindo implicações sociais e econômicas presentes e futuras.

Pode relacionar a questão da transparência como fator que deve ser buscado de maneira constante, pois permite um aumento do controle social e responsabilização da gestão fiscal, fatos que além de primordiais na manutenção da democracia, têm papel preponderante no combate à corrupção do setor público (RAUSCH; SOARES, 2010, p.27).

No caso brasileiro, certo é que a corrupção possui características endêmicas, manifestando-se em diversos segmentos sociais, estando ligada à própria característica cultural, sendo que para seu combate se mostra necessário medidas de longo prazo (RAUSCH; SOARES, 2010, p.28 *apud* SILVA, 2001).

Com efeito, como condição imperiosa na continua progressão do desenvolvimento econômico e social, a transparência fiscal se torna uma agenda importante na busca de estreitamento da relação Estado e sociedade, de maneira a incentivar o acesso às informações

governamentais e controle social, sobretudo a reforma do Estado de maneira a adotar novas formas de ação ao combate à corrupção (RAUSCH; SOARES, 2010, p. 28-29).

## 2.2 Instituições e Valores de um País

Falar em gestão fiscal e responsabilidade fiscal leva – seja por via direta ou indireta – à uma relação das instituições de um país, bem como com a própria relação dos administrados, com a questão fiscal do gasto público, o que se mostra salutar, visto que o gasto está diretamente relacionado à manutenção do Estado e, por via de consequência, às políticas e serviços públicos prestados à população.

Em virtude dos crescentes cenários de crises fiscais vividos de maneira geral no mundo, no qual os compromissos orçamentários tendem a crescer em ritmo mais acelerado do que as receitas correntes, notou-se uma urgência na concentração de atenção, seja do meio político ou mesmo da academia, na questão da sustentabilidade fiscal (ROSE, 2010, p. 807).

Para tanto, verifica-se um estudo concentrado na identificação do papel das instituições na promoção da sustentabilidade fiscal (ROSE, 2010, p. 807), e mesmo a própria participação social na implementação de políticas (SILVA, 2018, p. 7-8), uma vez que a capacidade de um sistema democrático exercer autocontrole fiscal e atuação preventiva estão entre as questões centrais enfrentadas pelos sistemas avançados hoje (POSNER; BLÖNDAL, 2012, p. 12).

Antes de continuar, entende-se importante uma conceituação do que venha a ser Instituto. Define-se Instituto como:

“Derivado do latim *institutum*, de *instituere* (instituir), possui sentido análogo a *instituição*, quando se refere à coisa instituída ou fundada. É, pois, denominação propriamente atribuída às corporações artísticas, literárias, científicas, de ensino, ou mesmo de ordem econômica ou política. Dessa forma, instituto implica a significação do *regime particular* imposto à *corporação*, em virtude das regras ou bases, em que foi instituída. Tal como as *instituições*, os *institutos* mostram-se, por influxo da lei, *pessoas jurídicas*, que tanto podem ser de Direito Privado, como de Direito Público. Instituto. As *autarquias* administrativas são institutos de Direito Público. Na terminologia jurídica, é a expressão usada para designar o conjunto de regras e princípios jurídicos que regem certas entidades ou certas situações de direito. E com esta compreensão dizemos: instituto cambial, *instituto da falência*, *instituto da hipoteca*, *instituto da servidão*, *instituto da tutela* etc.”  
(SILVA, 2006, p. 752)

Depreende-se, assim, que instituição – sentido similar a instituto – pode ganhar tanto um significado de regras relativas às situações específicas como de própria entidade definida – sendo que para o presente estudo se trabalhará com as duas situações, mas sempre voltado para relação com a situação fiscal.

Um ponto interessante da temática está na reflexão sobre o motivo de existência das instituições e de onde elas vieram? A resposta à esta pergunta, inicialmente, está associada ao fato de: o propósito da política e das instituições fiscais é ensejar em políticas diferentes que seriam exercidas se os políticos tivessem que definir políticas apenas por suas próprias escolhas. Mas nisso reside um paradoxo, uma vez que como pode uma democracia representativa produzir políticas que não reflitam necessariamente a vontade popular? Tal situação nada mais é do que imperfeições da competição política ou a assimetria de informações existentes, entre eleitores e políticos, dentre outras justificativas que tentam explicar tal fenômeno (ROSE, 2010, p. 808-810).

Em síntese, de acordo com a economia política moderna, é através das instituições que se busca desempenhar um papel contra as deficiências da democracia representativa, ou seja, em circunstâncias de competição imperfeita ou assimetria de informações, é a pressão dos grupos de interesse – instituições –, alinhado às escolhas políticas de preferências do eleitor que pode fomentar postura política diferente (ROSE, 2010, p. 810).

Do ponto de vista das instituições fiscais, para efeito de análise da relação com a sustentabilidade fiscal, Rose elenca quatro específicas (2010, p. 819-827): (a) regras orçamentárias equilibradas, que representam a necessidade de os governos possuírem regras a evitar situações de déficits causados por distorções, bem como diretrizes para ajuste de gastos e impostos em resposta a choques fiscais inesperados, de maneira até a favorecer possível aquisição de créditos a custos menores; (b) limites de débitos, situação que possui relação com a ilusão fiscal, significam o estabelecimento de limites de endividamento; (c) limitações de impostos e despesas, tratam-se de limites numéricos colocados sobre gastos e receitas, de maneira a desacelerar o crescimento do governo; (d) reserva para contingências (*rainy day funds*), significa adotar medidas de constituição de fundos, aumentando a poupança do Estado, para amparo de situações de recessão econômica, que inevitavelmente impactam o âmbito fiscal.

As **regras orçamentárias equilibradas** podem ser reconhecidas em quase todos os estados e governos, sendo distinto o desenho institucional das mesmas. Em sua grande maioria, nota-se exigência de o governo apresentar um orçamento equilibrado à legislatura, e a legislatura deve passar por um orçamento equilibrado ou o governo deve assinar um orçamento equilibrado – sendo visível a presença destas três ou de alguma destas características. Ressalta-se que uma forma mais rígida de regra orçamentária pode ser a proibição de transitar em déficit durante o período orçamentário (ROSE, 2010, p.819).

Em síntese, entende Rose (2010, p. 821) que a existência de regras orçamentárias balanceadas tendem a apresentar uma melhora na sustentabilidade fiscal, pois: estão associadas a cenários de déficits menores; menor endividamento; melhores classificações de crédito, a choques fiscais; e, menos manipulação política dos orçamentos. Todavia, frisa a autora que os efeitos visualizados são válidos para estados com regras de não-transferência.

Por sua vez, os **limites de débitos** têm potencial para melhora da sustentabilidade fiscal, citando Rose (2010, p. 821-823) quatro tipos principais de restrições: a proibição absoluta de se contrair dívidas garantidas, que é menos comum; inclusão de tetos de endividamento e requisito de referendo do Legislativo, seja por maioria simples ou qualificada; vinculação do teto da dívida à porcentagem da base tributável ou referência financeira da moeda oficial; disposições concessivas de exceção do limite de gasto, desde que destinado a algum fim já determinado.

Já as **limitações de impostos e despesas** entende Rose (2010, p. 823-825) que possuem eficácia modesta na desaceleração do crescimento do governo, elevando cinco categorias de implementação: os limites de receita baseados em um índice de renda, inflação ou crescimento populacional; limites de gastos baseados em um índice de renda, inflação ou crescimento populacional – que é a mais comum delas; limitação de restrição da dotação orçamentária à porcentagem da previsão de receita oficial; regra de aprovação dos eleitores quanto ao aumento de impostos; e, maioria qualificada do Legislativo para aumento de impostos.

Por fim, sobre as **reservas para contingências** assevera Rose (2010, p. 825-827) que a adoção de reserva de contingência decorre dos cenários de crise econômica dos estados, bem como do objetivo de aumentar a poupança estatal. Em geral, tais reservas consistem em variedade de provisões definidas em certas condições – *v.g.* excedentes de final de exercício – e hipóteses específicas para retirada – *v.g.* custear déficits de receita orçamentária. Salienta-se que apesar de os estudos demonstrarem a eficácia de geração de poupança para o estado, certo é que as regras das reservas de contingência é que vão determinar sua eficácia ou não. Igualmente, a existência de reservas para contingências se torna importante para o enfrentamento de momentos de desaceleração da economia e consequente manutenção de *rating* de crédito do estado. Logo, as reservas para contingências auxiliam na melhora da sustentabilidade fiscal. Veja-se o Quadro 1 o qual apresenta a síntese das instituições fiscais e características de acordo com Rose (2010):

**Quadro 1 – Instituições fiscais, segundo Rose (2010).**

<b>Instituições</b>	<b>Características</b>
Regras orçamentárias equilibradas	(i) apresentação de orçamento equilibrado; (ii) legislatura passar por orçamento equilibrado; (iii) governo assinar orçamento equilibrado.
Limites de débitos	(i) proibição de contrair dívidas garantidas; (ii) teto de endividamento e referendo legislativo; (iii) vinculação do teto da dívida à percentual base tributável ou referência financeira da moeda; (iv) exceção limite de gastos, quando houver fim específico;
Limitações de impostos e despesas	(i) limites de receita baseados em um índice de renda, inflação ou crescimento populacional; (ii) limites de gastos baseados em um índice de renda, inflação ou crescimento populacional; (iii) limite de restrição da dotação orçamentária à porcentagem de um índice de renda, inflação ou crescimento populacional; (iv) aprovação de eleitores quanto ao aumento do imposto; (v) maioria qualificada do legislativo para aumento de impostos.
Reservas para contingências	(i) provisões em condições; (ii) hipóteses de retirada.

Fonte: Elaboração própria.

No caso Brasil, desde o período de transição da ditadura militar para a nova ordem democrática – com a promulgação da Constituição Federal, em 1988 – tem sido gradativamente ampliada participação popular na discussão de estratégias políticas e decisões governamentais (SILVA, 2018, p. 9).

A criação formal de representação e participação da sociedade nas esferas de decisão política decorreu de intervenção estatal, com participação de atores governamentais e representantes de organizações da sociedade civil – formatos institucionais híbridos (SILVA, 2018, p. 10).

As instituições, entendidas como organizações civis colegiadas, deliberativas e participativas, têm demonstrado uma tendência de presença crescente, como exemplo, no caso do âmbito federal, nos programas do Plano Plurianual (PPA), dentre os quais: conselhos gestores de políticas públicas, conferências nacionais, consultas públicas, audiências públicas, ouvidorias e reuniões em grupos de interesse. Chegando o número de órgãos federais com programas de participação de instituições subir de 60,4%, em 2002, para 89,3%, em 2010 (SILVA, 2018, p. 12-13 *apud* PIRES; VAZ, 2012).

Nota-se, assim, uma tendência de as instituições de caráter organizacional auxiliarem no fortalecimento de temas específicos fiscais da agenda governamental.

Outro ponto importante está em avaliar a circunstância dos valores sociais à democracia e às instituições representativas, como forma de aferir a adesão e comportamentos dos cidadãos e da política com a construção democrática do país.

Dados de pesquisa demonstram que, na América Latina, a preferência pela democracia é uma tendência predominante em vários países, mas, de maneira paradoxal, há desconfiança nas instituições representativas e com baixos índices de interesse e participação na política convencional (JÚNIOR, 2010, p.367).

Pode-se afirmar que estudos quanto aos processos de mudanças nas sociedades demonstram que a experiência econômica e política específica de gerações como um aspecto central para o melhor entendimento sobre o conjunto de valores e atitudes observados (JÚNIOR, 2010, p. 369). No caso Brasil, desde a implementação do regime democrático, a dimensão econômica pessoal geral, entendida como a busca de bem-estar e patamares de sobrevivência mínima, foi o aspecto básico na concepção constituída. Já a partir do Plano Real, em 1994, notam-se tendências importantes de apoio ao governo e definição de preferências para composição de forças políticas. Quanto à experiência recente, constata-se que o curso das ações econômicas tem impacto nas possibilidades políticas, mas não de maneira específica (JÚNIOR, 2010, p.369-370).

Interessante também foi o estudo quanto às bases da preferência democrática brasileira, a partir de 2002, que demonstrou relativa independência entre as dimensões da satisfação com o regime e avaliação das instituições, possibilitando um cenário de valores dos cidadãos, de maneira a constatar que o bom funcionamento democrático não estava imediatamente associado à percepção do desempenho das instituições públicas e privadas (JÚNIOR, 2010, p.375, *apud* MENEGUELLO, 2006).

### **2.3 Regras Fiscais ou Instituições Fiscais no Brasil**

Para se tratar sobre o tema se entende necessário revisitar os aspectos e características tanto da Contabilidade Pública como do Orçamento Público, em virtude de estes estarem diretamente relacionados à dinâmica e definições relativas às regras fiscais.

A Contabilidade Pública consiste na área de especialização das Ciências Contábeis a qual versa sobre o tratamento das informações, conceitos, princípios e normas atribuídas à gestão patrimonial de uma entidade governamental, tendo como objeto o patrimônio público e cujo um dos objetivos é fornecer à sociedade informações acessíveis quanto à gestão da coisa pública (LIMA; CASTRO, 2015, p.1-2).

O campo de atuação da Contabilidade Pública está associado basicamente ao requisito de utilização de recursos públicos constantes dos orçamentos anuais, podendo ser tanto aplicada às pessoas jurídicas de Direito Público – União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias, Fundações e, excepcionalmente, às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista –, como também às entidades privadas, a exemplo das organizações do “Sistema S” – Sesi, Senai, Senac e similares –, que são financiadas por contribuições parafiscais (DE LIMA; DE CASTRO, 2015, p. 2).

Dentre os objetivos, cabe ainda explicitar os seguintes (DE LIMA; DE CASTRO, 2015, p.3): (a) o registro da previsão de receitas e fixação de despesas dos orçamentos anuais; (b) o registro de todos ativos e de todos os passivos; (c) a escrituração e acompanhamento da execução orçamentária e financeira das receitas e despesas; (d) o controle da dívida ativa, das operações de crédito e das obrigações do ente público; (e) a apresentação das variações patrimoniais, com ênfase no resultado do valor patrimonial; (f) o fornecimento das informações do desempenho fiscal dos entes públicos; (g) o fornecimento de dados dos entes públicos para efeito da mensuração da Contabilidade Nacional – área do conhecimento especializado nas estatísticas econômicas do país; (h) o fornecimento de informações auxiliares na mensuração do desempenho de estruturas e programas governamentais.

No que tange ao Orçamento Público, este pode ser considerado como o planejamento realizado pela Administração Pública no atendimento dos programas e planos de trabalho, em determinado lapso temporal, através de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, visando a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços públicos (DE LIMA; DE CASTRO, 2015, p.9).

O processo orçamentário consiste em um ciclo dinâmico com quatro etapas principais (GIACOMONI, 2017, p. 227): (a) elaboração da proposta orçamentária; (b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (c) execução orçamentária; e, (d) controle de avaliação da execução orçamentária.

Enfatiza Giacomoni (2017, p. 227) que o processo orçamentário não deve ser encarado como autossuficiente, uma vez que a primeira etapa do ciclo é renovável anualmente, e decorre de definições de programação de médio e longo prazo, ou seja, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento.

Assim, partindo dessa integração entre planejamento e orçamento, pode-se definir que o orçamento anual se trata de instrumento, de curto prazo, o qual operacionaliza programas setoriais e regionais de médio prazo, sendo estes por seu turno interligados às estipulações dos

planos nacionais nos quais são definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas (GIACOMONI, 2017, p. 233).

Do ponto de vista histórico, a ordem constitucional atual, estabelecida em 1988, inovou significativamente na gestão pública, ao trazer novos instrumentos de médio prazo, com o plano plurianual – estabelecido por lei – e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como pela definição detalhada da composição da lei orçamentária anual, o que possibilitou a criação de condições objetivas para observância do princípio da universalidade do orçamento, já que agregou a inclusão da totalidade de receitas e despesas no processo orçamentário (GIACOMONI, 2017, p. 235).

O Plano Plurianual (PPA) possui como conteúdo o estabelecimento de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, seja para despesas de capital, outras delas decorrentes, e para os programas de duração continuada, conforme artigo 165, § 1º da Constituição (GIACOMONI, 2017, p. 235). No que se refere aos prazos, o projeto de lei do PPA deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício, 31 de agosto, o qual será devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa, 22 de dezembro. O período de vigência está compreendido entre o segundo ano do mandato presidencial e o final do exercício do primeiro mandato subsequente (GIACOMONI, 2017, p. 238).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com conteúdo tanto constitucional – como dito –, mas também com tratamento pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tem por finalidade compreender as metas e prioridades da administração pública federal, bem como despesas de capital e para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer políticas relativas às agências financeiras oficiais de fomento (GIACOMONI, 2017, p. 239).

Ainda, a Constituição Federal estabelece como conteúdo incumbido à LDO o tratamento sobre os parâmetros para iniciativa de lei quanto à fixação das remunerações no âmbito do Legislativo, os limites das propostas orçamentárias do Judiciário e do Ministério Público e a autorização para qualquer ampliação de remuneração, cargos, empregos, funções, alteração de estrutura de carreira ou contratações dos integrantes da administração direta e indireta, com exceção das empresas públicas e das sociedades de economia mista (GIACOMONI, 2017, p. 239).

Outrossim, a LRF ampliou a competência de certos temas a serem tratados pela LDO, a exemplo (GIACOMONI, 2017, p. 240): dos riscos fiscais; das metas fiscais; do equilíbrio entre

receitas e despesas; da programação financeira e cronograma mensal de desembolso; das normas quanto ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas iniciados; das condições para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas; e, da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Importante ainda o conteúdo dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, que acompanham a LDO (GIACOMONI, 2017, p. 240/241). O Anexo de Metas Fiscais tem o objetivo de tratar sobre: as metas anuais relativas às receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, seja para o exercício como para os dois subsequentes; da avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior – nítido instrumento de desempenho; demonstrativo das metas anuais, com memória de cálculo e metodologia, correlacionando com as dos três exercícios anteriores, bem como evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; evolução do patrimônio líquido, com destaque da origem e aplicação de recursos objetivos com a alienação de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial; e, demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Já o Anexo de Riscos Fiscais tem o condão de apresentar a avaliação sobre os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, apresentando, desde já, eventuais medidas paliativas, caso as situações se realizem (GIACOMONI, 2017, p. 241).

Quanto ao prazo, a LDO deverá ser encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício, 15 de abril, e retornado para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, 17 de julho (GIACOMONI, 2017, p. 242).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), seguindo a disposição constitucional, é composta por três orçamentos distintos: o fiscal; da seguridade social; e, dos investimentos das empresas. Sua finalidade está, basicamente, atrelada à organização dos orçamentos, com classificação das previsões de receitas e fixação das despesas, dos demonstrativos estabelecidos pela Lei nº 4.320/64, em seu artigo 22, além de matérias sobre autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (GIACOMONI, 2017, p. 247/248).

Os prazos legais para a LOA seguem, igualmente, estipulação expressa, sendo que o Executivo deverá encaminhar o projeto de lei ao Congresso Nacional quatro meses antes do encerramento do exercício, 31 de agosto, e este, por sua vez, devolverá para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa, 22 dezembro (GIACOMONI, 2017, p. 249).

Superado o tratamento proposto sobre Contabilidade e Orçamento Público, serão expostas as peculiaridades sobre as regras fiscais, bem como verificado um panorama de sua aplicação no âmbito brasileiro.

Do ponto de vista econômico, ainda é controverso e sem conclusão aparente os benefícios quanto à aplicação de regras fiscais, em antagonismo com a discricionariedade no estabelecimento das mesmas. Contudo, o argumento teórico em favor das regras fiscais se fundamenta no fato de o processo orçamentário apresentar um viés deficitário, oriundo de distorções de natureza política, o qual impede que o balanço orçamentário se equilibre, durante o ciclo econômico (GOBETTI, 2014, p. 9).

A esse fenômeno de constância de *déficit*, mesmo em momentos econômicos de prosperidade, é explicado pela teoria clássica da escola *Public Choice* com justificativa na hipótese da *ilusão fiscal* a qual os cidadãos são submetidos pela não compreensão das restrições orçamentárias governamentais. Em outras palavras, a população tem uma visão superestimada de benefícios correntes dos gastos e subestimam o custo futuro de aumentos na tributação, sendo que os políticos extrairiam vantagem deste fato para aumentar os gastos e favorecer reeleições (GOBETTI, 2014, p. 9).

Independente da explicação do viés deficitário, a existência de regras fiscais, sejam mais rígidas e simples ou flexíveis e complexas, tem por objetivo a prevenção de políticas discricionárias inconsistentes (GOBETTI, 2014, p. 10 *apud* KELL, 2001).

Seguindo o trabalho de Gobetti (2014, p.28-29), o presente estudo estabelece como panorama das regras fiscais brasileiras por dois institutos que subsidiam o processo de elaboração e execução do orçamento e da política fiscal, quais sejam: a LRF e o Regime de Metas de *Superávit* Primário; principalmente pela relevância da representação da sistemática do regime fiscal brasileiro que ambos representam.

Enquanto a LRF trata dos princípios e regras fiscais a serem seguidos pelas administrações públicas, o Regime de Metas de *Superávit* Primário constitui um instrumento rígido que se baseia em metas independentes do ciclo econômico, sendo inicialmente fixada em 3,75% do PIB, em 1999, e posteriormente ampliada para 4,25%, em 2003, com posteriores ajustes em razão da revisão metodológica do PIB e exclusão de algumas empresas estatais da sistemática de cálculo (GOBETTI, 2014, p. 29).

Por fim, cabe salientar que a obtenção de resultados fiscais robustos, em sintonia com ambos institutos, consiste em um dos tripés da política macroeconômica brasileira, a qual permitiu reconquistar a credibilidade dos mercados e proporcionar estabilidade para

desenvolvimento dos negócios e da economia (GOBETTI, 2014, p. 29). Porém, o próprio Gobetti (2014, p. 29) enfatiza que desde suas criações, ambos institutos têm revelado limitações em atingir seus objetivos mais imediatos, de controle das finanças públicas, ou mesmo contribuição para finalidades mais amplas, como a estabilização dos ciclos e o crescimento sustentável.

#### 2.4 Ilusão Fiscal

A denominada Ilusão Fiscal se trata de uma definição econômica que consiste na constatação de quando um contribuinte não tem a percepção correta da realidade de quanto ele paga ao Estado ou mesmo quanto ele recebe em contrapartida pela contribuição dos tributos em serviços públicos. A importância de seu estudo se revela pelo fato de tal conceito ser a fonte da desconfiança entre os cidadãos e o Estado, sendo que, de acordo com Amilcare Puviani, precursor do estudo econômico da ilusão fiscal, tal ignorância dupla do contribuinte acarreta em prejuízo para a própria vida democrática (DELL'ANNO; MOURÃO, 2012, p. 271).

Complementa Da Silva e Siqueira (2012, p. 10) que a essência do argumento da teoria da ilusão fiscal consiste na facilidade que o governo tem de tornar custosa para o contribuinte acessar informações completas sobre sua parcela de contribuição para o financiamento estatal. Por outro lado, o contribuinte não vê benefícios para investir tempo e dinheiro na obtenção da informação requerida, haja vista que a participação direta na política – através do voto – não impacta significativamente sobre os resultados das escolhas públicas, dada a baixa representatividade – um entre milhões de eleitores.

Dessa forma, a escolha mais racional do contribuinte/eleitor é permanecer mal informado, porém quando votar se guiar por percepções (DA SILVA; SIQUEIRA, 2012, p. 10 *apud* BUCHANAN; WAGNER, 1977).

Dentre as várias estratégias utilizadas pelos governos para redução da carga tributária perceptível, uma das mais discutidas empiricamente é a arrecadação de receitas via tributos embutidos nos preços dos produtos, os conhecidos tributos indiretos, já que estes dificultam ao contribuinte ter a real percepção e, conseqüentemente, o leva a subestimar a carga tributária que recai sobre ele (DA SILVA; SIQUEIRA, 2012, p. 11).

No mesmo sentido, esclarece Araújo e Siqueira (2016, p. 191) que três das fontes de ilusão mais tratadas na literatura empírica, e que tem pertinência no caso brasileiro, são: a complexidade do sistema tributário, o grau de visibilidade tributária e a participação de transferências intergovernamentais no financiamento do gasto público.

Acrescenta, ainda, os autores quanto à importância das transferências intergovernamentais no financiamento do gasto público brasileiro, que tem como característica latente o forte desequilíbrio fiscal em seu federalismo. Tal constatação decorre da assimetria existente entre as responsabilidades de gasto e a capacidade de mobilização de recursos para fazer frente, a exemplo dos governos municipais que dependem de transferências estaduais e federais (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016, p. 192).

A ligação entre a expansão do gasto público e a ocorrência da ilusão fiscal ganham relevância, porém chega a ser intrigante a pouca dedicação de estudos neste sentido no caso do Brasil (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016, p. 192). Mais ainda, Araújo e Siqueira (2016, p.192, *apud* SIQUEIRA; NOGUEIRA, 2014) enfatizam que a ilusão fiscal ajuda a explicar a questão da baixa efetividade da política fiscal brasileira, que ajusta elevada carga tributária com elevada desigualdade de renda, sem contar serviços públicos de baixa qualidade.

É de concluir pela necessidade de incluir no debate sobre políticas de controle e qualidade do gasto público no Brasil o problema da ilusão fiscal (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016, p. 216).

## 2.5 Medição da Responsabilidade Fiscal

Pela revisão literária realizada, nota-se que pouco se tratou sobre medidas de mensuração de indicadores fiscais, em especial relacionada à criação de um índice que retratasse a medição da responsabilidade fiscal de um país. Nesse sentido, ganha relevância para o presente trabalho dois estudos específicos, o desenvolvido na dissertação estadunidense de mestrado de Augustine et al. (2011) e, no âmbito nacional, o trabalho científico de Klering, Stranz e Gobetti (2007).

No trabalho de Augustine et al. (2011) o primeiro passo para desenvolvimento do índice proposto – *Sovereign Fiscal Responsibility Index (SFRI)* – foi definir o que seria responsabilidade fiscal. Para os autores (AUGUSTINE et al., 2011, p. vii) comumente o instituto é usado tanto com conotação para prudência governamental nos limites de gastos públicos ou a gestão razoável da dívida interna, sendo ambos referentes às medidas e processos governamentais de gestão fiscal.

Todavia, Augustine et al. (2011, p. vii) estabeleceram uma definição de responsabilidade fiscal observada em três critérios: (a) o atual nível de dívida do governo; (b) a sustentabilidade dos níveis de endividamento ao longo do tempo; e, (c) o grau de transparência e responsabilidade que os governos possuem por suas decisões fiscais.

Após a definição, os autores propõem três principais componentes para formulação do índice, a saber (AUGUSTINE et al., 2011, p. vii): (a) **espaço fiscal**, para mensuração dos níveis atuais de dívida de um governo; (b) **trajetória fiscal**, que trata sobre a sustentabilidade dos níveis de dívida de um governo ao longo do tempo; e, (c) **governança fiscal**, que seriam as regras e instituições vigentes para verificar a responsabilidade fiscal atribuída ao processo de gestão governamental. Tais critérios são discriminados no Quadro 2 a seguir.

**Quadro 2 – Pontuação Total de Responsabilidade Fiscal, de acordo com SRFI**

<b>Espaço fiscal</b>	<b>Trajectoria Fiscal</b>	<b>Governança Fiscal</b>		
Razão do teto da dívida soberana em relação à dívida	Níveis futuros projetados de dívida e espaço fiscal implícito	<b>Regras fiscais</b>	<b>Transparência fiscal</b>	<b>Aplicabilidade</b>
Dívida total sobre a razão do teto da dívida		Limites da dívida	Órgão de previsão independente	Mecanismos de execução
Razão da dívida estrangeira		Metas de déficit orçamentário	Orçamento e processo de auditoria autônomos	Natureza do órgão de monitoramento
		Regras de despesas	Políticas governamentais abertas	Natureza do órgão encarregado de fiscalizar
		Regras de receita		Visibilidade midiática das regras

Fonte: Adaptação Augustine et al. (2011, p. 11).

Sobre tais componentes cabem ainda uma reflexão pragmática. Quanto ao **espaço fiscal**, como podemos classificar quanto débito é o limite suportável por um governo? A resposta para tal pergunta está associada a uma simples constatação teórica, uma vez que países podem possuir diferentes níveis de dívida fiscal: a representatividade do montante adicional de dívida que um país pode incorrer antes de adentrar em uma crise fiscal (AUGUSTINE et al., 2011, p. vii).

A **trajetória fiscal** possui tanta importância quanto o espaço fiscal, uma vez que a análise cronológica dos níveis de dívida também não é de definição tão simples, pois mesmo no caso de uma país com certo equilíbrio de débitos fiscais atuais, porém com governo estável, é muito melhor do que um país com baixo nível de débitos fiscais hoje, mas em ascensão dos déficits pela projeção dos gastos do governo (AUGUSTINE et al., 2011, p. viii).

Quanto à **governança fiscal**, salienta-se (AUGUSTINE et al., 2011, p. ix) a importância da existência de instituições, regras e procedimentos fortes como necessários para a garantia da manutenção de um comportamento responsável do governo, ao longo do tempo, sendo que para tanto foram classificadas três categorias para sua composição: regras, transparência e aplicabilidade.

Em síntese, buscou-se avaliar a responsabilidade fiscal no aspecto quantitativo e no qualitativo. No quantitativo, os valores numéricos dos gastos do governo no estado atual, com o espaço fiscal, e no futuro, com a trajetória fiscal. E no aspecto qualitativo, ao tratar sobre a governança fiscal (AUGUSTINE et al., 2011, p. 4).

Sobre o **procedimento de cálculo** dos critérios apontados por Augustine et al. cabem alguns registros.

No caso do **espaço fiscal**, Augustine et al. tiveram como proposição incluir três componentes, um apenas da dívida soberana, a qual inclui passivos explícitos e implícitos (2011, p. 5), outro da dívida subnacional, denominada dívida pública, e a dívida estrangeira, determinado um nível ponderado de 33% (trinta e três por cento) entre os componentes (2011, p. 12). O Quadro 3 apresentado abaixo consolida tais informações:

**Quadro 3 – Metodologia para as categorias do Espaço fiscal – SRFI**

<b>Espaço fiscal sob o teto da dívida</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ponderação de categoria</b>	<b>Lógica</b>
Dívida soberana em relação ao teto da dívida.	Razão da dívida soberana bruta e explícita em relação ao teto da dívida.	33%	Indicador mais direto da dívida soberana verdadeira, portanto, recebe maior ponderação.
Índice de dívida total sobre o teto da dívida.	Proporção de todas as dívidas do governo (incluindo subnacional) para o teto da dívida	33%	Semelhante ao primeiro indicador, mas menos importante devido à inclusão da dívida subnacional.
Dívida externa.	Relação entre a dívida externa e o teto da dívida fixa (50% do PIB)	33%	Relevante, mas apenas uma parte da dívida total, recebendo assim uma classificação mais baixa.

Fonte: Adaptação Augustine et al. (2011, p. 12)

Cabe um registro de esclarecimento de que Augustine et al. (2011, p. viii) classificam, a partir da análise realizada, que deve um país manter pelo menos 50% (cinquenta por cento) do PIB no espaço fiscal, de maneira a minimizar os riscos de crise fiscal.

Na **trajetória fiscal** entenderam Augustine et al. (2011, p.13) por utilizar pressupostos do FMI sobre o crescimento do PIB, déficits do governo, gastos com pensões e gastos com saúde para chegar a nível de dívida para cada país analisado até 2050, não se valendo de

obrigações subnacionais., além de dados sobre taxas de juros dos títulos do governo, a partir da *Trading Economics* (TRADING ECONOMICS, 2018). Assim, considerou-se o número de anos que o país levou para atingir seu limite de dívida (este entendido como o ponto em que seu espaço fiscal chega a zero).

Já a **governança fiscal** foi estabelecida a partir de uma média entre os três componentes propostos: regras, a partir de um escalonamento empreendido por estudos, inclusive do FMI – *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, SM/09/274, Washington D.C., IMF* –, analisou-se quatro bases normativas distintas, constitucional (regra escrita na constituição), legal (regra aprovada pelo Legislativo), coalização (regra aceita pelo governo de um país) ou política (regra declarada por um funcionário do governo), e quatro tipos de regras quantitativas, sejam os limites da dívida (máximo para dívida pública em relação ao PIB), metas de déficits orçamentário (limites anuais, visando prevenir o aumento ao longo do prazo), regras de despesas (limites para os gastos do governo) e regras de receita (níveis de receita esperada, tetos de receita ou tratamento para realização de receita inesperada); transparência, voltada na tradução de melhores desempenhos econômicos e menor dívida soberana, observando com requisito as políticas governamentais abertas, existência de auditoria autônoma ou órgão/comitê orçamental, e órgão independente que realize projeções econômicas imparciais; e, aplicabilidade, associada à aplicação de sanções pelo descumprimento de regras e mecanismos de correção (AUGUSTINE et al., 2011, p. 7-10).

Nas regras fiscais, partindo do pressuposto que o tipo de regra e sua base normativa impacta a responsabilidade fiscal, analisou-se dois relatórios do FMI, um que classifica a eficácia de diferentes bases normativas para regras fiscais e o outro com a classificação das regras e seu impacto na sustentabilidade da dívida (AUGUSTINE et al., 2011, p. 13). Demonstra-se tais critérios no Quadro 4 a seguir:

**Quadro 4 – Metodologia para os componentes das Regras Fiscais – SRFI**

<b>Base normativa (grau decrescente de eficácia na responsabilidade fiscal)</b>	<b>Tipo de regra (grau decrescente de eficácia na responsabilidade fiscal)</b>
Constitucional	Limites da dívida
Legal	Metas de déficits orçamentário
Coalização	Regra de despesa
Política	Regra de receita

Fonte: Adaptação Augustine et al. (2011, p. 14)

Na transparência fiscal, foi dividido em três subcomponentes: governo aberto; orçamento autônomo; e, processo de auditoria e previsão orçamentária independentes. Esses

ponderados igualmente, com pontuação computada em 100. Sendo que esses dados foram extraídos de bases e indicadores econômicos da União Europeia, Relatórios de Observância a Códigos e Padrões (ROSC) do FMI e orçamento da OCDE (AUGUSTINE et al., 2011, p. 14-15). Conforme Quadro 5 a seguir:

**Quadro 5 – Metodologia para os componentes da Transparência Fiscal – SRFI**

Componente	Ponderação	Critério avaliativo
Governo aberto	33%	Frequência (0 a 2 pontos) + acessibilidade (0 a 2 pontos) + mandato (0 a 2 pontos)
Orçamento autônomo e processo de auditoria independente.	33%	Independência (0 a 1 ponto) x mandato (1 a 3 pontos)
Previsão orçamentária independente	33%	Independência (0 a 1 ponto) x mandato (1 a 3 pontos)

Fonte: Adaptação Augustine et al. (2011, p. 15)

E na exigibilidade foi dado ênfase ao componente do mecanismo de aplicação de regra, em relação ao órgão de monitoramento, órgão de fiscalização e à supervisão da mídia, conforme Quadro 6 abaixo (AUGUSTINE et al., 2011, p. 15-16):

**Quadro 6 – Metodologia para os componentes da Exigibilidade – SRFI**

Subcomponente	Descrição	Sistema de pontuação (baseado no FMI e União Europeia)
Mecanismo de aplicação da regra	Existência de mecanismos automáticos de correção e a possibilidade de imposição em caso de desvio de regra, favorecendo o <i>compliance</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 pontos: correção automática e multas</li> <li>• 3 pontos: mecanismo de correção automática</li> <li>• 2 pontos: regra legal para correção</li> <li>• 1 ponto: sem ação pré-definida</li> </ul>
Natureza do órgão encarregado de monitoramento	Se o monitoramento for realizado por um organismo independente, o qual pode enviar aviso prévio, na hipótese de identificação de risco de descumprimento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 pontos: autoridade independente</li> <li>• 2 pontos: algum órgão do governo</li> <li>• 1 ponto: sem monitoramento público</li> </ul>
Natureza do órgão encarregado de fiscalizar	Existência de mecanismos automáticos de correção e a possibilidade de imposição em caso de desvio de regra, favorecendo o <i>compliance</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 pontos: autoridade independente</li> <li>• 2 pontos: algum órgão do governo</li> <li>• 1 ponto: sem monitoramento público</li> </ul>
Visibilidade midiática da regra	A eficácia das regras fiscais é considerada mais alta quando elas podem se beneficiar de maior visibilidade da mídia, e a não observância causar debate público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 pontos: monitoramento de mídia próximo</li> <li>• 2 pontos: algum monitoramento de mídia</li> <li>• 1 ponto: modesto ou nenhum interesse da mídia</li> </ul>

Fonte: Adaptação Augustine et al. (2011, p. 16).

Cabe registrar que foram utilizados dados numéricos, estatísticos e análise extraídos de estudos econômicos desenvolvidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto aos três componentes do SFRI (AUGUSTINE et al., 2011, p. vii-xii).

No que tange à classificação final constatada por Augustine et al. (2011, p.xiii) o Brasil figurou em 10º no ranking de 34 países analisados, constatando como pontuação: de **espaço fiscal** o valor de 102,3% do PIB; **trajetória fiscal** o valor de 39 anos; e, por **governança fiscal** a pontuação de 56,9, de 100 pontos possíveis.

Já o trabalho científico desenvolvido por Klering, Stranz e Gobetti buscou elaborar o índice de mensuração da responsabilidade fiscal baseada em três dimensões (2007, p. 197): (a) a puramente fiscal, que verifica a observância dos limites definidos pela LRF; (b) interna, intitulada de responsabilidade interna ou eficiência de gestão; e, (c) social, busca relacionar os aspectos fiscais com às áreas de saúde e educação.

Cada dimensão é composta por um conjunto de subíndices, derivados de indicadores extraídos de banco de dados oficiais, do seguinte modo (KLERING; STRANZ; GOBETTI, 2007, p.198-199): (a) **dimensão fiscal**, analisa o endividamento, a suficiência de caixa, gasto de pessoal e superávit primário; (b) **dimensão interna** – de gestão – analisa os gastos com custeio da máquina administrativa, despesas na função legislativa e taxa de investimento; e, (c) **dimensão social**, analisa o gasto e desempenho com saúde e educação, em virtude serem os setores sociais mais representativos.

## 2.6 Estudos aplicados

No que se referem aos estudos aplicados, quanto à questão fiscal brasileira, constatou-se pela revisão bibliográfica alguns problemas macros que demonstram a dificuldade de sustentabilidade do mesmo.

Do ponto de vista das dificuldades do orçamento, verifica-se (NUNES; NUNES, 2002, p.21-22) que o fator histórico que dificultou o ajuste das contas públicas está atrelado ao irrealismo do orçamento, seja pela possibilidade de superestimação de receitas – de acordo com informações de previsão de inflação e taxa de crescimento do PIB – ou subestimação das despesas, principalmente com aquelas que não permitem que sejam evitadas – despesa com pessoal e benefícios orçamentários. Dessa forma, tais deficiências de parâmetros na elaboração orçamentária implicam inviabilidade no atingimento das metas de superávit primário, até por mudanças conjecturais – v.g. crises econômicas – (NUNES; NUNES, 2002, p.22).

Outro ponto relativo ao planejamento, contata-se pela dificuldade na forma federativa de organização do estado brasileiro que dificultam o controle efetivo sobre a política fiscal (NUNES; NUNES, 2002, p.24).

Do ponto de vista institucional, no que tange ao desequilíbrio estrutural das finanças públicas, pode-se afirmar que há incongruência entre as despesas decorrentes do papel do Estado implicitamente definidas pela Constituição vigente e as fontes de recurso previstas para seu financiamento (OLIVEIRA; SILVA, 2000, p. 25).

Tal fato é perceptível em virtude de o texto constitucional não delimitar a carga tributária suportável pelos contribuintes, a fim de estimar a correspondente despesa, no caso do sistema brasileiro as alterações promovidas na Constituição vigente implicaram especificação exaustiva de despesas decorrentes dos direitos sociais criados nos setores da previdência, da saúde, da assistência social e da educação (OLIVEIRA; SILVA, 2000, p. 26).

Ainda, no que se refere às receitas, é evidente uma enorme rigidez orçamentária na vinculação da maior parte das receitas da União a usos específicos, no que se refere a setores sociais, o que impede a livre alocação de recursos desfavorecendo, assim como no caso das despesas, na dificuldade de planejamento (OLIVEIRA; SILVA, 2000, p. 26).

De igual importância também é a questão da busca de elevação, no curto prazo, do resultado primário, fato que implica no corte de investimentos e aumento da carga tributária (GOBETTI; ORAIR, 2015, p.7).

### 3 METODOLOGIA

De acordo com Marconi e Lakatos (2009, p. 109) a especificação da metodologia da pesquisa “é a que abrange maior número de itens, pois responde, a um só tempo, às questões *como?, com quê?, onde?, quanto?*”.

Certo é que a pesquisa pode ser considerada um procedimento formal com método definido e se constitui no caminho para conhecimento da realidade ou descobrimento de verdades parciais. Nesse contexto, toda pesquisa implica no levantamento de dados de fontes, independentemente do método ou técnica empregada, podendo se obter os dados através de: documentação direta, aquela na qual o levantamento de dados ocorre no próprio local onde os fenômenos ocorre – *v.g.* pesquisa de campo ou da pesquisa de laboratório; e, documentação indireta, pela qual se obtém fontes de dados coletados por outras pessoas, podendo ser de material já elaborado ou não, ou seja, pesquisa documental (quando a fonte é primária, do próprio órgão que realiza a observação) ou pesquisa bibliográfica (quando a fonte é secundária, com o levantamento de bibliografia já escrita sobre determinado assunto) (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 43-44);

Conforme definido na introdução, a presente pesquisa tem por objetivo identificar as instituições fiscais, bem como quantificar a importância da responsabilidade fiscal, ambos no Brasil. Para tanto, quanto à tipologia de delineamento de pesquisa (RAUPP; BEUREN, 2006, p. 79), trata-se de um estudo com objetivo de pesquisa exploratória, com procedimento de levantamento bibliográfico e abordagem de pesquisa qualitativa.

A partir do referencial teórico exposto anteriormente, identificou-se como preponderante para a presente pesquisa os trabalhos de Rose (2010) e Augustine et al. (2011).

Para efeito de identificar as instituições fiscais será utilizado como referência a classificação proposta por Rose (2010): o que se pretende é identificar as instituições fiscais do Brasil e, posteriormente, classificá-las conforme a estrutura da autora, exposto no Quadro 1 – Instituições fiscais, segundo Rose (2010).

Para analisar a importância da responsabilidade fiscal no Brasil será utilizada como base o trabalho de Augustine et al. (2011). No Quadro 7 a seguir apresentam-se as variáveis que serão utilizadas para quantificar a responsabilidade fiscal no Brasil:

**Quadro 7 – Dados utilizados.**

<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)	Análise do total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, Estaduais e Municipais, junto ao Setor Privado, ao Setor Público Financeiro e ao resto do mundo, bem como operações compromissadas com títulos públicos.	Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central do Brasil (BACEN)
Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)	Análise do balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central.	Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central do Brasil (BACEN)
Dívida Externa Bruta	Análise da relação da dívida externa bruta do país, compreendendo a soma da dívida do setor público não-financeiro e do Banco Central com organismos internacionais.	IPEA Data
Ingressos financeiros oriundos do endividamento em relação às Despesas de Capital (“Regra de Ouro”)	Análise da margem de suficiência do excedente de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito, a fim de atestar o cumprimento da vedação de endividamento para pagamento de despesas correntes.	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Meta de déficit orçamentário	Análise do cumprimento do resultado primário e dos passivos efetivos comparado à LDO. Posteriormente, das metas definidas pela LDO, relação com as alterações, alterações e deduções legais e do resultado primário efetivo.	Pereira (2018)
Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida	Análise do cumprimento do limite legal de não exceder em até 60% (sessenta por cento) a relação das Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida.	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Arrecadação Bruta das Receitas Federais	Análise da arrecadação bruta tributária federal.	Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central do Brasil (BACEN)

Fonte: Elaboração própria.

Registra-se, desde já, limitações metodológicas da pesquisa que foram encontradas – e que justificam seu objetivo exploratório –, seja do ponto de vista do tempo para realização ou pela falta de dados identificáveis durante a pesquisa para corroborar para levantamento pretendido, o que se sugere desde já que seja complementado no futuro.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Identificação das Instituições Fiscais

Partindo da classificação de Rose (2010), conforme exposto no referencial teórico, apresenta-se o quadro de instituições fiscais e características de maneira a apontar correlações próprias no Brasil. Vejamos no Quadro 8 a seguir:

**Quadro 8 – Instituições fiscais, segundo Rose (2010).**

Instituições	Características	Brasil
Regras orçamentárias equilibradas	(i) apresentação de orçamento equilibrado; (ii) legislatura passar por orçamento equilibrado; (iii) governo assinar orçamento equilibrado.	(i) PPA, LDO e LOA; (ii) PPA, LDO e LOA; (iii) PPA, LDO e LOA.
Limites de débitos	(i) proibição de contrair dívidas garantidas; (ii) teto de endividamento e referendo legislativo; (iii) vinculação do teto da dívida à percentual base tributável ou referência financeira da moeda; (iv) exceção limite de gastos, quando houver fim específico;	(i) Artigo 40, §5º; (ii) Artigo 30 da LRF; (iii) Artigo 30, §3º da LRF; (iv) Artigo 30, §5º §6º da LRF.
Limitações de impostos e despesas	(i) limites de receita baseados em um índice de renda, inflação ou crescimento populacional; (ii) limites de gastos baseados em um índice de renda, inflação ou crescimento populacional; (iii) limite de restrição da dotação orçamentária à porcentagem de um índice de renda, inflação ou crescimento populacional; (iv) aprovação de eleitores quanto ao aumento do imposto; (v) maioria qualificada do legislativo para aumento de impostos.	(i) Não identificado; (ii) Artigo 107, II da ADCT; (iii) Artigo 107, II da ADCT; (iv) Não identificado; (v) Artigo 146 da Constituição Federal.
Reservas para contingências	(i) provisões em condições; (ii) hipóteses de retirada.	(i) Não identificado; (ii) Não identificado;

Fonte: Elaboração própria.

Depreende-se do quadro acima que do ponto de vista das **regras orçamentárias equilibradas** temos nacionalmente os instrumentos legislativos do processo orçamentário – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Conforme exposto no referencial teórico, o processo orçamentário brasileiro tem como característica definições equilibradas entre receitas e despesas, de maneira a determinar orientações de curto prazo (anual) até médio prazo (quatro anos), situação esta que se identifica como similar à exposta por Rose (2010).

Contudo, cabe lembrar do exposto inicialmente, no que se refere às dificuldades do orçamento, uma vez que há em nosso sistema um irrealismo, seja pela possibilidade de superestimação de receitas ou subestimação de despesas (NUNES; NUNES, 2002, p.21-22).

No que se refere aos **limites de débitos** foi possível identificar institutos para as quatro características apontadas: (i) proibição de contrair dívidas garantidas, é visível no artigo 40 §5º da LRF (BRASIL, 2000) no qual especifica a nulidade de garantia oferecida em operações de crédito além dos limites fixados pelo Senado Federal; (ii) teto de endividamento e referendo legislativo, é constatado no artigo 30 da LRF ao tratar sobre as propostas de limites globais da dívida pública pelo Senado Federal ou Congresso Nacional, quando se tratar de dívida mobiliária federal; (iii) vinculação do teto da dívida à percentual base tributável ou referência financeira da moeda, não foi identificada similitude de instituto desta natureza nas regras existentes no Brasil; (iv) exceção limite de gastos, quando houver fim específico, nota-se a partir do disposto nos §5º e §6º do artigo 30 da LRF (BRASIL,2000) ao estabelecerem hipóteses de alterações aos limites de gastos originalmente definidos pelo Senado ou Congresso, em circunstâncias econômicas específicas.

Já quanto às **limitações de impostos e despesas**, igualmente foi possível a constatação parcial de institutos próprios no Brasil: (i) limites de receita baseados em um índice de renda, inflação ou crescimento populacional - não se constatou, durante o período da pesquisa, qualquer instituto que definisse limitação de receitas nos moldes propostos por Rose (2010); (ii) limites de gastos baseados em um índice de renda, inflação ou crescimento populacional e (iii) limite de restrição da dotação orçamentária à porcentagem de um índice de renda, inflação ou crescimento populacional - identificou-se no artigo 107, II dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (BRASIL, 1988) instituto de limitação das despesas primárias da União aos gastos do ano anterior corrigidos pelo índice inflacionário do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), balizando assim a possibilidade para edição do processo orçamentário, tudo isso por um período de 20 anos, sendo tal instituto atrelado ao denominado Novo Regime Fiscal; (iv) aprovação de eleitores quanto ao aumento do imposto - não se constatou, durante o período da pesquisa, qualquer instituto que definisse limitação de receitas nos moldes propostos por Rose (2010); (v) maioria qualificada do legislativo para aumento de impostos – tem-se a partir da regra definida no artigo 146 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) a necessidade de lei complementar – esta entendida como instrumento legislativo que depende de quórum diferenciado para aprovação, conforme artigo 69 (BRASIL,

1988) – para definição de tributos, espécies, fatos geradores e base de cálculo, sendo hipótese que se amolda à sugestão apresentada por Rose (2010).

Convém um registro, no que se refere ao teto fixado no artigo 107, II da ADCT, instituído pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 parece estar bem definida com as melhores práticas observadas para limite de despesas, principalmente por ser transparente, simples e adequada com a correção do desequilíbrio das contas públicas (HORTA, 2017, p. 305).

Todavia, alerta Horta (2017, p. 305), de acordo com simulações realizadas para comparar cenários de gastos públicos com ou sem a adoração da regra, no horizonte de 2017 a 2032, que sem uma efetiva diminuição dos gastos projetados com benefícios previdenciários, a limitação acabará determinando uma substancial redução real nas outras despesas do orçamento ao longo dos anos. Assim, uma reforma da previdência passa a ser de extrema importância para manter a credibilidade da regra fiscal do artigo 107, II da ADCT.

Igualmente, o instituto de limite de gasto e restrição orçamentária definido pela regra do artigo 107, II da ADCT, na classificação proposta por Rose (2010), leva a uma reflexão crítica: ao se limitar despesa, se limita, por via transversa a receita correspondente, assim se leva ao questionamento da necessidade de um critério mais definido sobre o aspecto do investimento, uma vez que na medida em que as despesas são controladas ou diminuem há espaço na receita para o incentivo ao investimento – fato que não foi tratado pela autora.

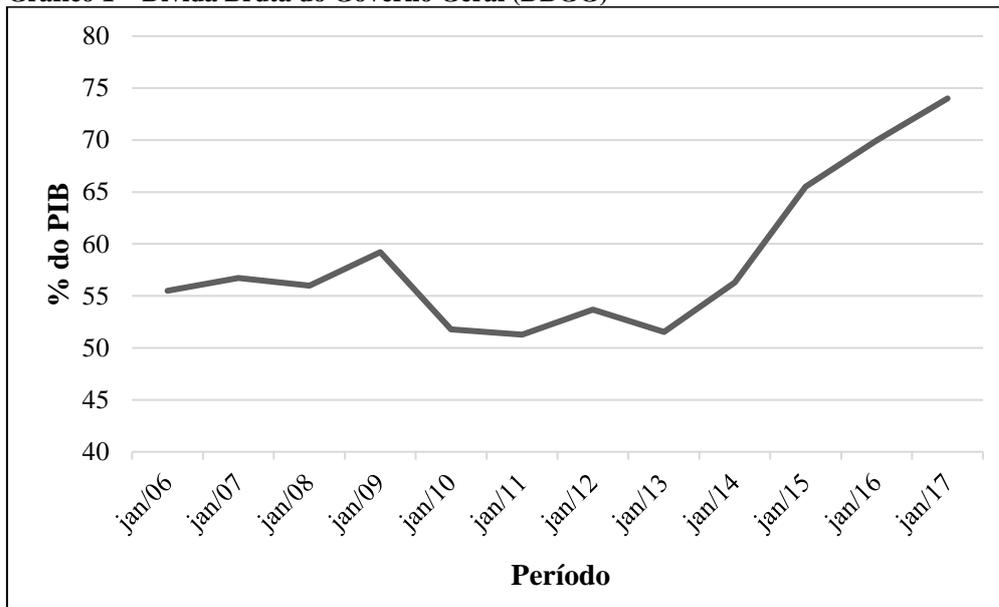
Por fim, quanto às **reservas para contingências** durante o tempo da pesquisa não se identificou norma no Brasil que defina provisões para condições específicas ou mesmo hipótese de retirada para utilização.

## **4.2 Variáveis relacionadas à Responsabilidade Fiscal no Brasil**

Seguindo o trabalho de Augustine et al. (2011) se buscou inspiração para analisar variáveis que possam estar relacionadas à aferição da importância da responsabilidade fiscal no Brasil. Desse modo, do ponto de vista temporal, com enfoque de demonstrar as variações quantitativas no período de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se utilizará, sempre que possível, dados a partir do ano 2000 até o mais recente possível.

### **4.2.1 Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)**

Inicialmente, no Gráfico 1 a seguir se sintetizou a variação da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) ocorrida entre os anos de 2007 a 2017:

**Gráfico 1 – Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)**

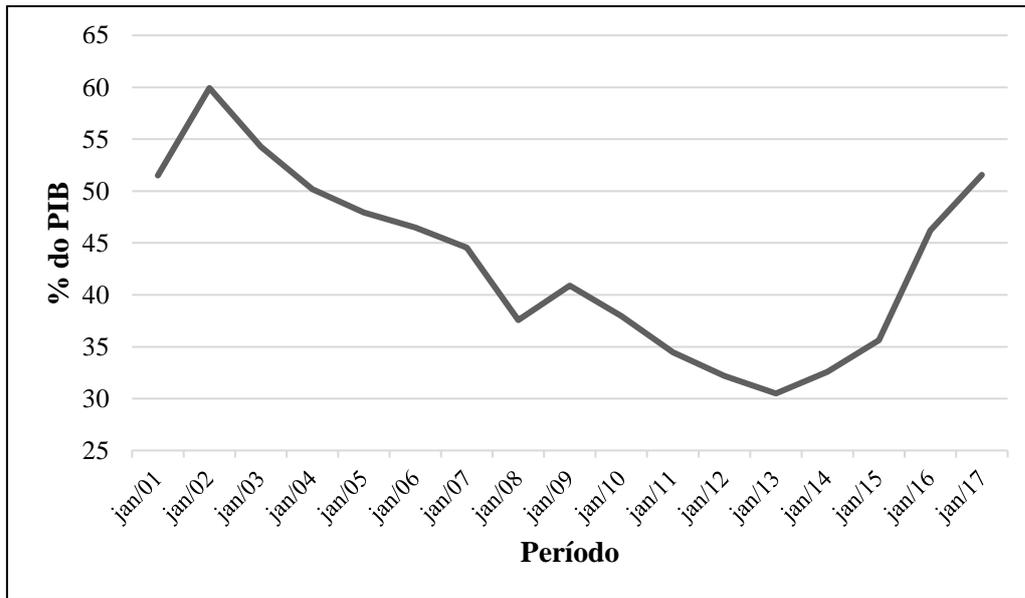
Fonte: Elaboração própria com base em série histórica do BACEN.

Nota-se uma evolução, com oscilações, desse referencial de medição dos gastos públicos, dos anos de 2006 (55,48% do PIB) até 2009 (59,21% do PIB). Já com relação ao período de 2009 (59,21% do PIB) até 2013 (51,54% do PIB) houve um decréscimo, com ligeiro aumento entre 2011 (51,27% do PIB) e 2012 (53,67% do PIB). Por fim, de 2013 (51,54% do PIB) até 2017 (74% do PIB) se verifica um crescimento expressivo em apenas 4 anos, de aproximadamente 23% (vinte e três por cento).

Em um contexto integral do período avaliado – 2006 a 2017 – é possível concluir em um crescimento da dívida pública, mesmo com períodos de diminuição, o que causa certa preocupação quanto à sustentabilidade da continuidade da projeção da dívida do governo, caso permaneça na crescente atual.

#### **4.2.2. Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)**

Com relação ao outro indicador da evolução do gasto público, no caso da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), apresenta-se o seguinte Gráfico 2, o qual ressalta os valores relativos aos anos de 2001 a 2017:

**Gráfico 2 – Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)**

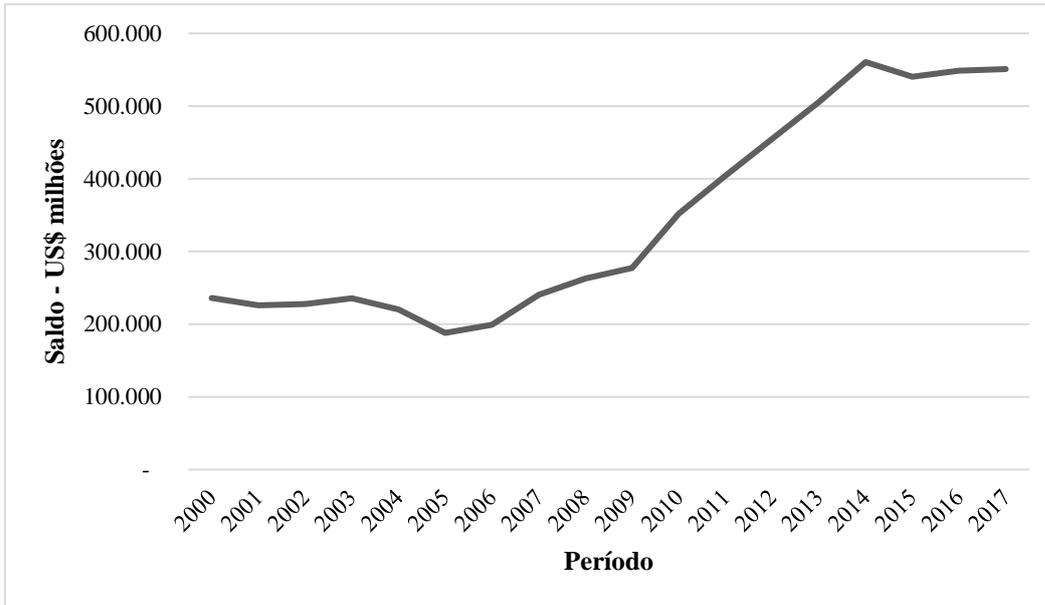
Fonte: Elaboração própria com base em série histórica do BACEN.

No caso da dívida líquida, nota-se – igualmente à dívida bruta – oscilações de uma maneira geral. Entre os anos de 2001 (51,49% do PIB) a 2002 (59,93% do PIB), a dívida apresentou um crescimento acelerado, atingindo seu maior pico no período analisado. Posteriormente, de 2002 (59,93% do PIB) a 2008 (37,57% do PIB) a dívida diminuiu constantemente – se comparado ao crescimento do PIB – variando neste lapso em aproximadamente 22% (vinte e dois por cento), apresentando um ligeiro aumento para 2009 (40,88% do PIB), voltando a decrescer até 2013 (30,5% do PIB). Contudo, passado 2013 (30,5% do PIB) até 2017 (51,57% do PIB) a dívida apresentou uma projeção expressiva comparada ao PIB do período.

É possível concluir que de 2001 até 2013, apesar dos cenários pontuais de alguns anos, a dívida teve um controle de maneira geral, frente ao PIB, já que se mostrou em um tendência maior de diminuição proporcional ao PIB, porém de 2013 até 2017 – o que se imagina pelo cenário econômico de crise vivido, que enfraqueceu a economia – a dívida em referência ao PIB mostrou um crescimento e está numa tendência de alta, o que leva à manutenção da preocupação com relação à evolução dos gastos.

#### **4.2.3. Dívida Externa Bruta**

Por outro giro, o Gráfico 3 a seguir apresentado demonstra a evolução da dívida externa bruta do Brasil, observando o período de 2000 a 2017:

**Gráfico 3 – Dívida Externa Bruta**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEA Data.

Diferente dos outros referenciais, nesse há a constatação de uma variação entre crescimento, decréscimo e certa estabilização da evolução da dívida.

No ano de 2000 a Dívida Externa Bruta do Brasil perfazia a quantia de US\$ 236 bilhões, chegando a US\$ 187 bilhões em 2005, o que representa uma diminuição de aproximadamente 20% (vinte por cento) da dívida.

Todavia, do ano de 2005 até o ano de 2014, a dívida teve uma projeção acelerada de crescimento, chegando ao patamar de US\$ 560 bilhões, ou seja, um crescimento em 9 anos de aproximadamente 199% (cento e noventa e nove por cento), o que é muito expressivo para a economia do país.

Já durante o período de 2014 a 2017 houve uma oscilação: de 2014/2015 a dívida diminuiu de US\$ 560 bilhões para US\$ 540 bilhões; enquanto de 2015 a 2017, a dívida voltou a crescer para US\$ 550 bilhões.

Constata-se que, apesar do expressivo crescimento ocorrido durante em parte do período analisado, houve decréscimo da dívida em alguns momentos. Porém, é salutar que a suposta projeção de nova crescente – ante a variação de 2015/2017 – venha a ser estabilizada e se busque formas de diminuição da dívida externa no futuro.

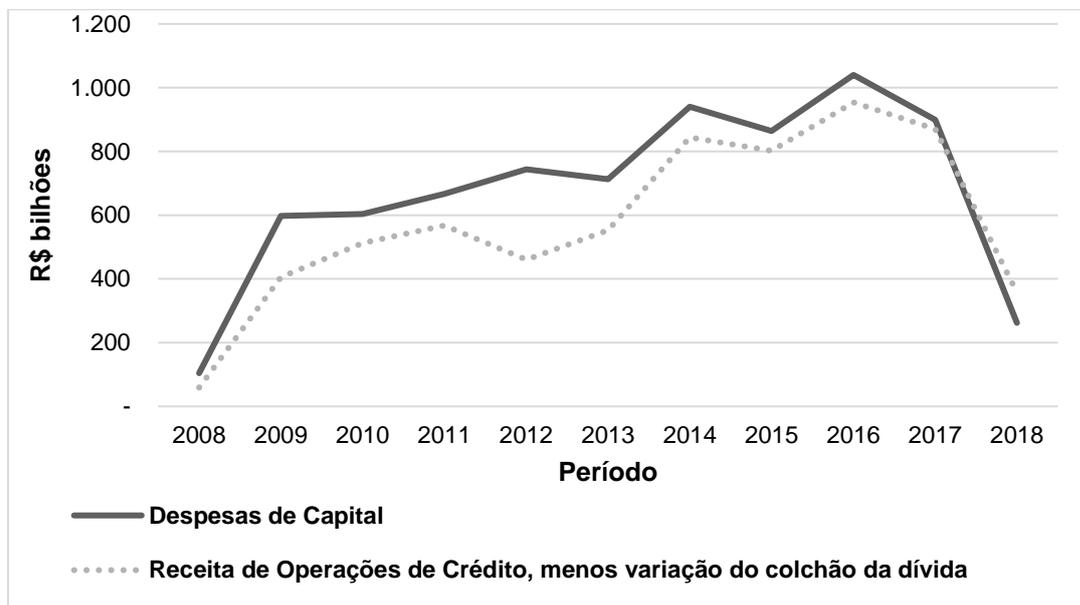
#### 4.2.4. Ingressos financeiros oriundos do endividamento em razão às Despesas de Capital (“Regra de Ouro”)

A denominada “Regra de Ouro” consiste nas determinações legais que vedam que os ingressos financeiros oriundos de endividamento, ou seja, proveniente de operações de crédito, sejam superiores às despesas de capital, que são aquelas relativas a investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida (S.T.N, 2018). Tal norma é disciplinada no artigo 12, §2º e artigo 32 §3º ambos da LRF (BRASIL, 2000) e no artigo 167, III da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A finalidade precípua de tal regra financeira consiste em não permitir que a contratação de investimento seja realizada para custeio de despesas correntes, a exemplo de gastos com pessoal, benefícios sociais, juros da dívida e o custeio da máquina pública (S.T.N, 2018)

A fim de demonstrar a evolução do cumprimento da regra aludida, apresenta-se o Gráfico 4, referente ao período de 2008 a 2018, a seguir:

Gráfico 4 – “Regra de Ouro”



Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN.

De uma maneira geral, nota-se que as receitas de operações de crédito não exasperam as despesas de capital, com exceção do ano de 2018 – o qual possui informações disponíveis até o mês de março.

A fim de permitir uma melhor análise das informações se disponibiliza a Tabela 1, a qual sintetiza os valores de despesas de capital, as receitas de operações de crédito, a margem de suficiência e a relação percentual da despesa coberta com a receita considerada:

**Tabela 1 - Margem de suficiência**

Ano	Despesas de Capital (R\$ bilhões)	Receita de Operações de Crédito, menos variação do colchão da dívida (R\$ bilhões)	Margem de Suficiência (R\$ bilhões)	Relação da despesa coberta com a receita considerada (%)
2008	104,29	59,03	45,26	81,55%
2009	597,91	405,42	192,5	67,81%
2010	603,65	512,61	91,04	84,92%
2011	667,15	567,36	99,79	85,04%
2012	743,97	460,35	282,62	61,88%
2013	712,49	552,31	160,18	77,52%
2014	940,64	844,42	96,22	89,77%
2015	863,63	801,48	62,15	92,80%
2016	1.039,93	953,78	86,16	91,72%
2017	898,98	870,18	28,8	96,80%
2018	262,16	357,54	-95,37	103,59%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN.

Nota-se, exatamente o que foi exposto no Gráfico 4: quanto ao cumprimento geral da “regra de ouro”, com exceção do ano de 2018. Ressalta-se, contudo, que nos anos de 2014 a 2017 a relação de despesa de capital coberta com a receita de operações de crédito ficou muito próximo de atingir o limite máximo.

Interessante citar que no ano de 2018 foi apresentado no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 97/2018 (BRASIL, 2018), a qual visa dispor sobre a “regra de ouro” do artigo 167, III da Constituição. Em síntese, tal proposição visa alterar a LRF nos pontos que tratam da matéria – artigo 4º, 32 e 32-A, com revogação do §4º do artigo 33 –, apresentando assim (a) normas nas LDOs relativas à operacionalização da elaboração e da execução dos orçamentos considerando a participação do Congresso na discussão de ajustes fiscais relevantes, (b) uma nova metodologia de apuração da “regra de ouro” com objetivo de tornar efetivo o controle da aplicação de operações de crédito em despesas correntes primárias – folha de pessoal e benefícios da previdência –, (c) vinculação das mesmas sanções previstas para o descumprimento do teto de gastos nas situações em que operações de crédito superarem as despesas com investimentos e (d) a possibilidade discricionária de constituir reserva, quando estiver em vigor as sanções do teto de gastos, nos casos quando os limites da regra de ouro forem extrapolados.

É de concluir que a “regra de ouro”, a qual consiste em importante regra financeira, tem sido observada. Entretanto, os dados permitem inferir que no ano de 2018 existe uma tendência de que não haja o cumprimento da mesma, ou que no caso de uma análise mensal – inclusive aplicável aos outros anos tal suposição – não haja o respeito à “regra de ouro”, mas tão somente a preocupação quando finalizado o exercício por completo.

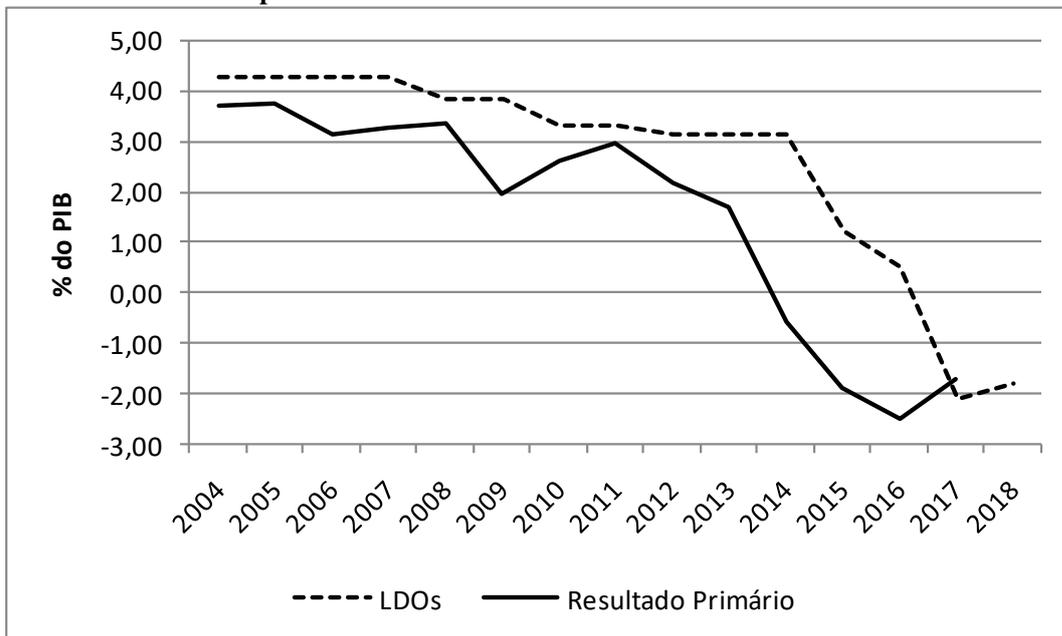
#### 4.2.5. Meta de déficit orçamentário

O denominado Anexo de Metas Fiscais, acrescentado à LDO pela LRF, visa estabelecer regras fiscais com metas para observância nos três exercícios fiscais subsequentes, além de avaliar o cumprimento das mesmas no ano anterior (BRASIL, 2000).

Contudo, estabelecer-se metas fiscais induz a indagação quanto à razoabilidade das estimativas definidas nas mesmas (PEREIRA, 2018, p. 9), e para tanto se demonstrará a evolução de três metas de déficit orçamentário nos gráficos a seguir.

O Gráfico 5 consiste na apresentação da série das metas de resultado primário das LDOs relacionadas ao exercício fiscal a que cada LDO se refere, em contraposição à série de resultado primário efetivo (PEREIRA, 2018, p. 35):

**Gráfico 5 – Resultado primário – Resultado efetivo X meta LDO.**



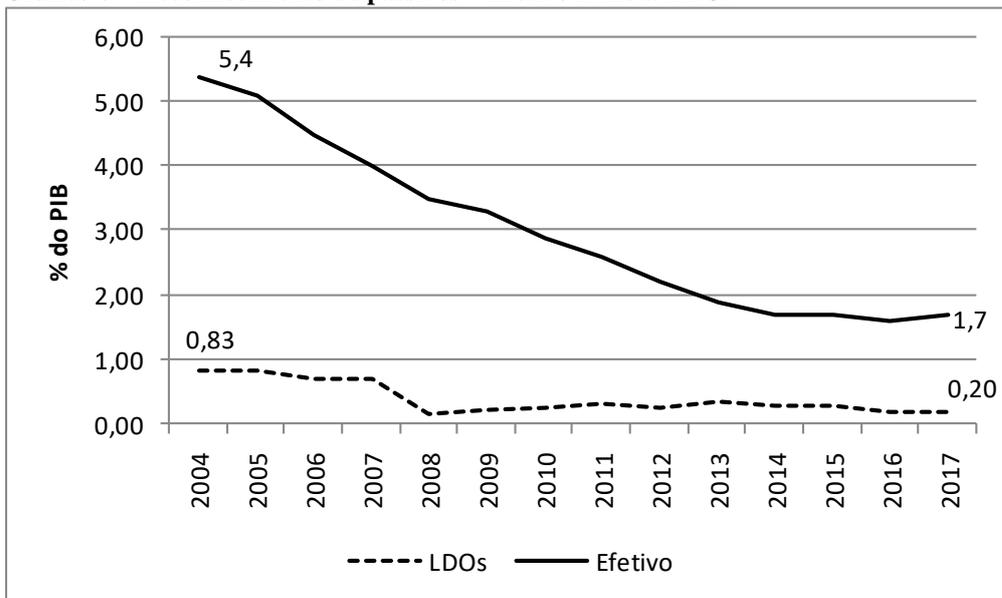
Fonte: Pereira (2018).

Observa-se que as estimativas de metas disponibilizadas pelas LDOs são de maneira geral superiores ao resultado primário alcançado. Porém, a partir 2014, os resultados primários efetivos foram deficitários, sendo que as metas definidas somente reconheceram as previsões deficitárias em 2017 e 2018.

Ademais, é verificável que após 2011 as metas fiscais começaram um declínio do marco de 3% (três por cento) de superávit. Para os exercícios de 2014 a 2017 é constatável que as metas fiscais estabelecidas estavam exasperadamente inalcançáveis.

Já no Gráfico 6 se buscou demonstrar o confronto entre os passivos efetivos que foram reconhecidos a cada ano e a meta estabelecida na LDO para o ano fiscal correspondente (PEREIRA, 2018, p. 36):

**Gráfico 6 – Reconhecimento de passivos – Efetivo X meta LDO.**

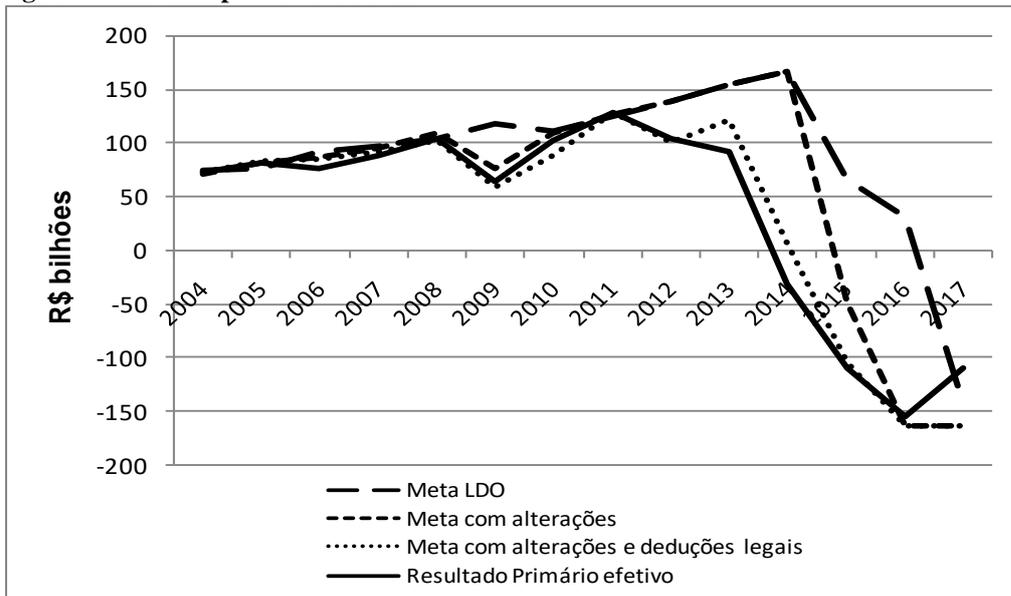


Fonte: Pereira (2018).

Dois circunstâncias são observáveis do Gráfico 6: primeiro, que as metas para reconhecimento de passivos das LDOs são drasticamente discrepantes com o reconhecimento efetivo; segundo, e de maneira positiva, há um declínio constante de redução dos passivos efetivos, porém poderiam ter sido ajustadas as metas da LDO, as quais de mostram praticamente constantes desde 2008 até 2017.

Por fim, no Gráfico 7 sintetiza as informações de (i) metas inicialmente definidas nas LDOs, (ii) metas com alterações, (iii) metas com alterações e deduções legais e (iv) o resultado primário efetivo (PEREIRA, 2018, p. 51):

**Gráfico 7 – Resultado Primário: Metas LDOs X Metas com alterações X Metas com alterações e deduções legais X Resultado primário efetivo.**



Fonte: Pereira (2018).

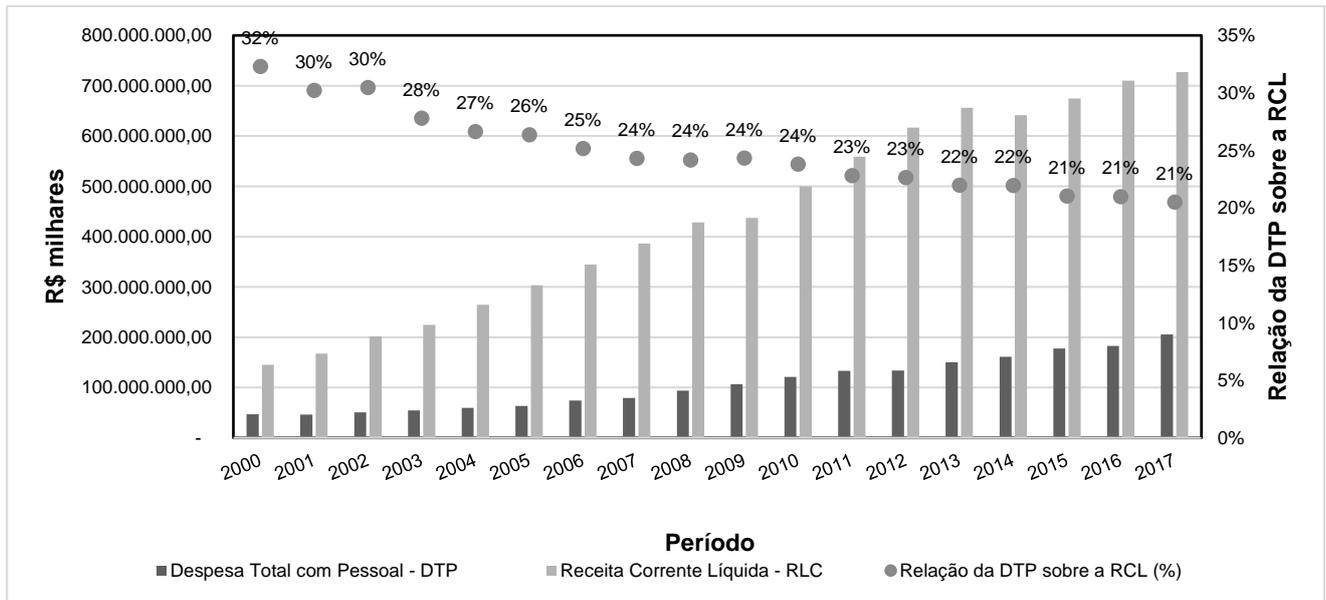
Constata-se que no início do período – de 2004 a 2008 – os quatro referenciais tiveram um equilíbrio. Já de 2008 a 2010 houve uma divergência da meta LDO para os demais, retornando ao equilíbrio até 2012. A partir de então a meta LDO apresentou um crescimento considerável, que teve que ser revisto, seja na meta com alterações e na meta com alterações e deduções legais. Após 2014, e até o final do período, chama a atenção o fato de o resultado primário efetivo se tornar deficitário, mesmo assim foi mantida a meta originária LDO superavitária, o que teve que ser drasticamente revisto nas metas com alterações, e nas metas com alterações e deduções legais, sendo que a meta LDO somente se tornou deficitária próximo ao exercício de 2017.

Tal circunstância mostra uma certa falta de razoabilidade - ou até despreparo, para não supor o pior – na política de estipulação de metas pelo Estado.

#### ***4.2.6. Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida***

Em se tratando de um dos limites estabelecidos pela LRF, especificamente nos incisos I, II e III do artigo 20, há determinação para que as tidas despesas com pessoal – esta compreendidas apenas do Executivo Federal, ou seja os gastos da União com ativos, inativos e pensionistas – não pode superar o limite máximo 37,9% (trinta e sete inteiros e nove décimos por cento) da receita corrente líquida arrecada no mesmos períodos (BRASIL, 2000).

Assim a fim de demonstrar o cumprimento de tal imposição de restrição de gastos fiscais se apresenta o Gráfico 8 a seguir:

**Gráfico 8 – Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida**

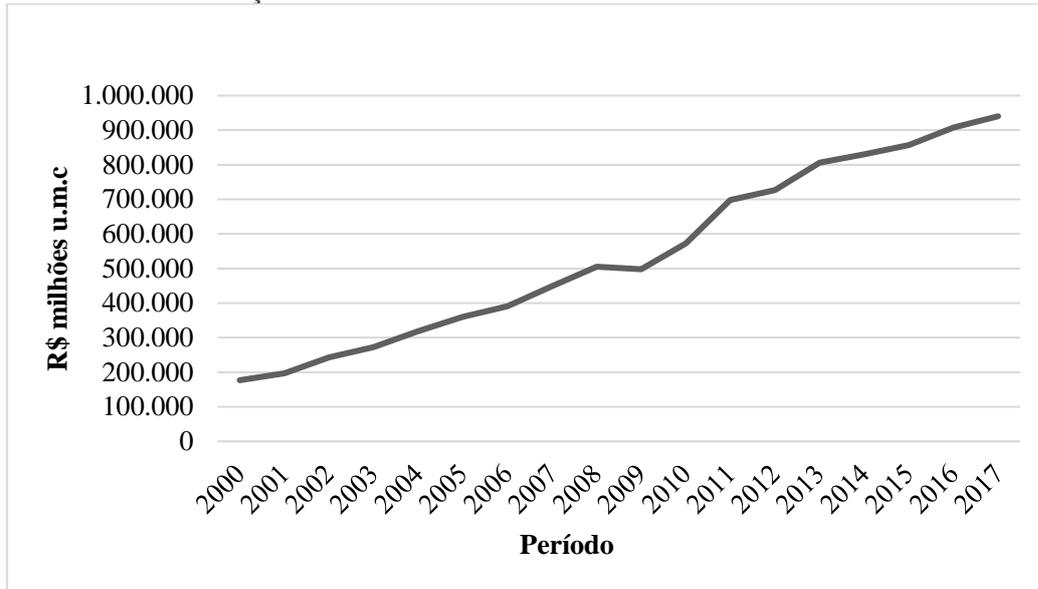
Fonte: Elaboração própria com base em série histórica do BACEN.

Depreende-se no período analisado – 2000 a 2017 – que se respeitou durante todo o tempo o limite máximo dos gastos com pessoal em relação com a receita corrente líquida. Ademais, é constatável uma evolução constante da receita corrente líquida, com exceção da transição do ano de 2013 para 2014. As despesas com pessoal foram relativamente constantes de 2000 a 2008, momento no qual se iniciou um crescimento deste gasto até 2017.

Todavia, cabe uma ressalva que tal respeito ao limite de despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida não é observável no plano subnacional – Estados e Distrito Federal –, uma vez que o controle de tais despesas é difícil pelos entes. Tal situação é observável conforme Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (STN, 2016, p. 8 e 15) o qual demonstra que apesar de a LRF estabelecer para como limite máximo para os Estados e Distrito Federal de 60% a relação entre Despesa com Pessoal / Receita Corrente Líquida, doze estados extrapolaram o teto em 2015

#### **4.2.7. Arrecadação Bruta das Receitas Federais**

Por fim, de maneira a demonstrar a evolução da parte da receita, apresenta-se o Gráfico 9 quanto às arrecadações brutas das receitas federais. Vejamos:

**Gráfico 9 – Arrecadação Bruta das Receitas Federais**

Fonte: Elaboração própria com base em série histórica do BACEN.

Complementando a informação da receita corrente líquida, nota-se do Gráfico 9 que no que se refere às receitas federais estão em crescimento durante todo o período de 2000 a 2017, com exceção dos anos de 2008 para 2009, quando houve uma aparente estabilização.

Portanto, é de concluir a ausência de preocupação em se estabelecer controle na arrecadação por parte do governo, viés que é relevante para situação de sustentabilidade fiscal de maneira geral.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo exposto, foi verificado no desenvolver da pesquisa científica que a responsabilidade fiscal *latu sensu* possui correlação com diversas temáticas, o que torna seu estudo muito rico e proveitoso.

No que se refere ao problema proposto, constatou-se pela possibilidade de identificação de diversas instituições fiscais no Brasil, principalmente tomando como pressuposto as variáveis e ensinamentos apresentados nos trabalhos de Rose (2010) e Augustine et al. (2011).

Foi identificado de acordo com a classificação de Rose (2010) que o Brasil possui instituições fiscais na categoria (a) regras orçamentárias equilibradas, com relação aos instrumentos orçamentários, (b) limites de débitos, com as regras estipuladas na LRF, (c) limitações de impostos e despesas, apenas no que tange às despesas, mas não quanto às receitas, (d) reservas para contingências, não se identificou qualquer instituição neste sentido.

Por outro lado, notou-se pelas variáveis selecionadas, a partir de um parâmetro com o trabalho desenvolvido por Augustine et al. (2011), sobretudo para demonstrar a importância da responsabilidade fiscal, que o cenário de gestão fiscal do Brasil, mesmo com os institutos fiscais existentes, é de constante crescimento das despesas do governo federal, seja do ponto de vista bruto ou líquido, e da dívida externa do país, somado à crescente arrecadação de receita, o que leva a concluir pela insustentabilidade fiscal de tal circunstância para a sociedade.

Todavia, constatou-se que há uma observância aos limites e metas definidos seja do ponto de vista da denominada “regra de ouro” –com ressalvas – e da despesa com pessoal, ambas regras de responsabilidade fiscal. No que tange à questão das metas da LDO e o resultado primário efetivo, houve discrepância no estabelecimento de estimativas de maneira irreal frente aos resultados que estavam ocorrendo, fato que só foi ser corrigido depois de sucessivas ocorrências.

Por fim, sugere-se a continuidade de pesquisa posterior, especialmente relativo às outras instituições fiscais, de acordo com o modelo proposto por Rose (2010), que não foram identificadas ao tempo da pesquisa, bem como da possível evolução mensal da “Regra de Ouro”, a fim de identificar o respeito ao endividamento frente às despesas de capital, além do próprio impacto da ilusão fiscal no atendimento da responsabilidade fiscal do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade Fiscal no Brasil: uma memória da lei**. FGV Projetos. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas – FGV, 2010;

ARAÚJO, Jevuks Matheus. SIQUEIRA, Rozane Bezerra. Demanda por gastos públicos locais: evidências de ilusão fiscal no Brasil. **Estudos Econômicos**. vol. 46, n. 1, jan-mar, p. 189-219. São Paulo, 2016;

AUGUSTINE, T. J. MAASRY, Alexander. SOBO, Damilola. WANG, Di. **Sovereign Fiscal Responsibility Index 2011: final report for the comeback America initiative**. (Master's Thesis). Stanford University. 55 f. California, 2011;

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 05/10/1988;

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, de 04/05/2000;

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, de 17/03/1964;

BRASIL, Projeto de Lei do Senado nº 97 de 2018. Dispõe sobre a Regra de Ouro, prevista no art. 167, inciso III da Constituição. **Senado Federal**, de 08/03/2018;

DA SILVA, Alexandre Manoel Angelo. SIQUEIRA, Rozane Bezerra. **Demanda por gasto público no Brasil no período pós-redemocratização: testes da lei de Wagner e da hipótese de Mil de ilusão fiscal**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012;

DE LIMA, Diana Vaz. DE CASTRO, Róbison Gonçalves. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015;

DELL'ANNO, Roberto. MOURÃO, Paulo. Fiscal Illusion around the World: an analysis using the structural equation approach. **Public Finance Review**. n.40(2) p. 270-299. Califórnia: SAGE, 2012;

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017;

GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 5 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016;

GOBETTI, Sérgio Wulff. ORAIR, Rodrigo Octávio. **Flexibilização fiscal novas evidências e desafios**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015;

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras Fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014;

HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. Regras Fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. **Revista do BNDES** nº 47, junho de 2017, p. 259-308;

JÚNIOR, José Celso Cardoso *et al.* **Estado, instituições e democracia: democracia**. v.2. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília, 2010;

KLERING, Luís Roque. STRANZ, Eduardo. GOBETTI, Sérgio Wulff. Avaliação da gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social – 2002 a 2006. **Revista de Desenvolvimento Regional – REDES**. v. 12, n. 2, p. 196-217, maio-ago, Santa Cruz do Sul, 2007;

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projetos e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009;

MICHAELIS – **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2018. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>>. Acessado em: 21/03/2018;

NUNES, Selene Peres Peres. NUNES, Ricardo da Costa. **O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: Instrumento de Planejamento**. 2002. Disponível em:

<[http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O\\_Processo\\_orcamentario\\_na\\_LRF\\_instrumento\\_de\\_planejamento.pdf](http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf)>. Acessado em: 22/05/2018;

OLIVEIRA, José Carlos de. SILVA, Paulo Fontenele e. Reformas das instituições fiscais: reflexões sobre o caso do Brasil. **Série Política fiscal**. Abril. División de Desarrollo Económico. Naciones Unidas. Chile, 2000;

PEREIRA, Taynara Alves. **LDO e o Anexo de Metas Fiscais: análise das estimativas e metas**. 2018. 61 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2018;

POSNER, Paul. BLÖNDAL, Jón. Democracies and Deficits: prospects for fiscal responsibility in democratic nations. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**. vol. 25. n. 1. January. p. 11-34. Belfast, 2012;

RAUPP, Fabiano Maury. BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In. BEUREN, I.M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006;

RAUSCH, Rita Buzzi. SOARES, Maurélio. Controle social na Administração Pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPEC**. v. 4 n.3, art. 2, p. 23-43, Brasília, 2010;

ROSE. Shanna. Institutions and Fiscal Sustainability. **National Tax Journal**. December, n. 63 (4, part 1), p. 807-838, Washington, 2010;

S.T.N. **Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais**. Tesouro Nacional, 2016.

S.T.N. **Regra de Ouro. Tesouro Transparente**, 2018. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/regra-de-ouro>>. Acesso em: 23/05/2018;

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 26 ed. Atualizadores Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006;

SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018;

TRADING ECONOMICS. **Trading Economics.** 2018. Disponível em: <<https://tradingeconomics.com/>>. Acesso em: 18/06/2018;

TRAVASSOS, Silvana Karina de Melo. Avaliação De Aspectos Da Gestão Fiscal Dos Municípios Brasileiros: Análise De Indicadores Trienais Da Receita, Despesa E Endividamento Ex-Ante E Ex-Post Lei De Responsabilidade Fiscal. **11º Congresso de Controladoria e Contabilidade Gerencial. Universidade de São Paulo (USP)**, 2011;

ZUCCOLOTTO, Robson. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências dos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças da Universidade de São Paulo – RCF USP.** v. 25 n. 66, p. 242-254, São Paulo, 2014;