



Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont)

SELENE PERES PERES NUNES

**A DINÂMICA INSTITUCIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA**

Brasília  
2018

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
**Reitora da Universidade de Brasília**

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
**Vice-Reitor da Universidade de Brasília**

Professora Doutora Adalene Moreira Silva  
**Decano de Pós-Graduação**

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira  
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas**

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes  
**Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais**

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva  
**Coordenador do Programa Pós-Graduação em Ciências Contábeis**

SELENE PERES PERES NUNES

**A DINÂMICA INSTITUCIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de Brasília.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino  
Universidade de Brasília  
Orientador

Prof. Dr. José Roberto Rodrigues Afonso  
Fundação Getúlio Vargas e Instituto Brasiliense de Direito Público  
Examinador Externo

Prof. Ph.D Gustavo Henrique de Barroso Franco  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Examinador Externo

Prof. Dr. José Matias Pereira  
Universidade de Brasília  
Examinador Interno

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon  
Universidade de Brasília  
Examinador Suplente

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me conceder a oportunidade de aprendizado e a paciência necessária para vencer todas as etapas do processo.

A meu esposo e filhos pela compreensão nos momentos em que deixei de me dedicar a eles para estudar e pelo apoio nos momentos difíceis.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino e ao meu co-orientador Prof. Dr. César Augusto Tibúrcio Silva, por toda dedicação, paciência e auxílio.

A todos os professores que contribuíram para a minha formação e, em especial, aos professores do Doutorado do PPGCONT e ao Prof. Dr. Paulo Calmon.

Aos queridos colegas de turma e a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão de mais uma etapa na minha vida.

SELENE PERES PERES NUNES

**A DINÂMICA INSTITUCIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de Brasília.

Orientador Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino

Área de Concentração: Mensuração Contábil

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade no Setor Público, nas Organizações e na Sociedade.

Brasília

2018

Nunes, Selene Peres Peres

**A Dinâmica Institucional da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma Análise na Perspectiva Institucionalista/ Selene Peres Peres Nunes – Brasília, DF, 2018.**

69 f.

Orientador: Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília (UnB). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCONT)

1. Lei de Responsabilidade Fiscal 2. Instituições 3. Tribunais de Contas 4. Contabilidade Criativa 5. Regime contábil

## RESUMO

O trabalho analisa a dinâmica assimétrica da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na perspectiva institucionalista, auxiliando a compreender as diferenças no cumprimento da regra fiscal nos estados brasileiros ao longo do tempo e, em particular, a complementaridade da LRF com outras instituições, como as regras que definem a composição e funcionamento dos tribunais de contas. Ao analisar a série histórica de resultados fiscais primários dos estados, de 1995 a 2017, constata-se quebra estrutural no ano de entrada em vigor da LRF. A dívida consolidada líquida como proporção da receita corrente líquida, de 2000 a 2017, apresenta queda contínua, com redução do número de desajustados e do tamanho do sobre endividamento, mas também assimetrias no comportamento fiscal dos estados. No entanto, mesmo depois de profunda crise econômica, os resultados primários médios ainda são melhores que antes da LRF, embora a heterogeneidade tenha aumentado muito. Um questionário aberto, respondido por técnicos dos tribunais de contas, mostra, de um lado, a modernização que a regra fiscal ocasionou e, de outro, a mudança institucional da LRF, provocada por práticas de contabilidade criativa. As mudanças institucionais impediram que a regra fiscal formal fosse completamente aplicada na solução de problemas de gasto excessivo e sobre-endividamento, reforçando a permanência de algumas práticas anteriores. A adoção do regime de caixa para apuração dos resultados fiscais no Brasil serviu também como instrumento à ilusão fiscal, contribuindo para explicar por que alguns severos desequilíbrios das contas públicas foram possíveis apesar da LRF.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Instituições; Tribunais de Contas;. Contabilidade Criativa; Regime de Competência.

## **ABSTRACT**

The thesis analyses the asymmetric dynamics of the Fiscal Responsibility Law (FRL) in the institutionalist perspective, helping to understand the differences in the compliance with the fiscal rule in the Brazilian states over time and, in particular, its complementarity with other institutions, such as the rules that define the composition and the functioning of the Courts of Accounts. Analysing the historical series of primary fiscal results of the states, from 1995 to 2017, it is found a structural break in the year of entry into force of the LRF. The net consolidated debt as a proportion of net current revenue, from 2000 to 2017, shows continuous decline, with a reduction in the number of misfit states and in the size of the over indebtedness, but also asymmetries in the fiscal behavior of the states. However, even after a deep economic crisis, the mean primary fiscal results are still better than before the FRL, although the heterogeneity has increased greatly. An open questionnaire, answered by the Courts of Accounts technicians, shows, on the one hand, the modernization that the fiscal rule caused and, on the other hand, the institutional change of the FRL, caused by creative accounting practices. The institutional changes prevented the formal fiscal rule from being completely applied in solving problems of excessive spending and over-indebtedness, reinforcing the permanence of some previous practices. The adoption of the cash regime to calculate fiscal results in Brazil has also served as an instrument for fiscal illusion, contributing to explain why some severe public account imbalances were possible despite the FRL.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law; institutions; Courts of Accounts; creative accounting; accrual basis.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIs - Ações Diretas de Inconstitucionalidade

ACF - *Advocacy Coalition Framework*

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Cadip - Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público

CF - Constituição Federal

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

DCL - Dívida Consolidada Líquida

EC - Emenda Constitucional

FINBRA - Finanças do Brasil

FGV - Fundação Getúlio Vargas

IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IGPM - Índice Geral de Preços do Mercado

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MDF - Manual de Demonstrativos Fiscais

NFSP - Necessidades de Financiamento do Setor Público

PIB - Produto Interno Bruto

PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

RCL - Receita Corrente Líquida

RCPGs - Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIC - Sistema de Informações de Custos

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SISTN - Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCs - Tribunais de Contas

TCU - Tribunal de Contas da União

## LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

Quadro 1: Descrição da metodologia de cálculo de Resultado Primário “acima da linha”....	23
Tabela 1: Resultado primário acima da linha dos estados (R\$ mil de 2017) .....	24
Figura 1: Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida média dos estados .....	25
Tabela 2: Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida dos estados .....	26
Quadro 2: Análise da DCL/RCL por grupos de estados .....	26
Figura 2: Grupo sempre ajustado e com tendência de queda da DCL/RCL .....	27
Figura 3: Grupo sempre ajustado e com tendência de crescimento da DCL/RCL .....	28
Figura 4: Grupo com forte ajuste e tendência de queda da DCL/RCL .....	28
Figura 5: Grupo ajustado até a crise e com tendência de crescimento da DCL/RCL .....	29
Figura 6: Sempre desajustado, com tendência a queda da DCL/RCL .....	29
Tabela 3: Montante da Dívida Consolidada em 2017 (R\$ milhões) .....	30
Quadro 3: Fontes de mudança institucional .....	37
Quadro 4: Regras informais nos Tribunais de Contas .....	41
Quadro 5: Comparação entre o Anteprojeto e a LRF .....	47
Figura 7: Restos a Pagar inscritos da União (R\$ bilhões) .....	50
Tabela 4: Resultados Primário e Nominal da União (R\$ milhões) .....	53
Tabela 5: Resultado Primário dos Estados (R\$ milhões) .....	54

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 ASSIMETRIAS NO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS ESTADOS: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA</b> .....	155
<b>2.1 Introdução</b> .....	15
<b>2.2 A mudança institucional na perspectiva institucionalista</b> .....	17
<b>2.2.1 A criação da LRF</b> .....	17
<b>2.2.2 As alterações da LRF</b> .....	19
<b>2.3 Metodologia</b> .....	21
<b>2.4 Resultados</b> .....	24
<b>2.5 Conclusão</b> .....	30
<b>3. INTERAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL: OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA INTERPRETAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	32
<b>3.1 Introdução</b> .....	32
<b>3.2. Regras Fiscais como Instituições Endógenas para a Solução de Problemas de Cooperação</b> .....	32
<b>3.3 Interação e Complementariedade entre Instituições</b> .....	35
<b>3.4 Metodologia</b> .....	37
<b>3.5 Resultados</b> .....	38
<b>3.6 Conclusão</b> .....	44
<b>4 O REGIME CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DE RESULTADO FISCAL NO BRASIL: UMA VISÃO CRÍTICA</b> .....	45
<b>4.1 Introdução</b> .....	45
<b>4.2 Breve histórico do regime contábil no setor público do Brasil: permanências e mudanças institucionais</b> .....	46
<b>4.3 Conceito, regime contábil e fontes de informação dos resultados primário e nominal</b> .....	51
<b>4.4 Conclusão</b> .....	55
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	57
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	59
<b>ANEXO 1</b> .....	64

## 1 INTRODUÇÃO

A introdução de regras fiscais por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi uma reação às causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas, o qual comprometia a estabilidade macroeconômica. A inspiração em experiências internacionais mesclou-se ao diagnóstico nacional para criar um modelo brasileiro, misto de regras e transparência, com o objetivo de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas de todos os entes da Federação. A gênese ocorre num contexto de conflito entre grupos políticos polarizados: a coalizão pró-LRF, identificada com a estabilidade, o equilíbrio fiscal, a redução do gasto público; e a coalizão pró-gasto, identificada com a ideia de que o gasto público gera crescimento econômico e deveria ser ampliado, de que o papel do Estado deveria aumentar e sua atuação não deveria ser restringida por limites.

No entanto, a mudança institucional não se esgota na criação da regra fiscal, pois, pela via interpretativa, continuaram a ocorrer alterações não uniformes, dando origem a uma espécie de mutação genética da LRF. No modelo federativo brasileiro, os tribunais de contas têm a função de julgar contas e aplicar sanções de forma autônoma, o que dá origem a uma jurisprudência local. Embora sujeita a mimetismos, essa jurisprudência não implica subordinação de um tribunal a outro, isto é, não há mecanismos de coerção uniformes.

Por outro lado, há evidências de que os critérios de indicação política para os tribunais de contas fazem com que fiquem sujeitos a atender pressões políticas locais, que podem estar associadas à coalizão pró-LRF ou coalizão pró-gasto. Assim, em virtude da interação e complementariedade dinâmica entre as instituições LRF e Controle Externo, a aplicação da regra fiscal no tempo e no espaço não se alterou de forma aleatória, mas pode estar relacionada à estrutura de poder assimétrica, e à maneira como as normas se difundiram, por exemplo, quando grupos diferentes tiveram interpretações e narrativas diferentes.

Como os tribunais de contas têm pouca possibilidade de alterar a LRF pela via legislativa e grande flexibilidade para interpretá-la, simplesmente alteram pela via interpretativa os conceitos. O principal conceito interpretado de forma flexível é a despesa com pessoal, seja para atender a interesse próprio e evitar cortes de pessoal, seja para atender interesses políticos dos governantes que os indicaram para os cargos, ou das outras instâncias de poder locais. A interpretação das regras fiscais passa, então, a instrumentalizar a alteração da LRF na prática.

O referencial teórico parte da teoria neo-institucionalista de North (1990), com as distinções entre as instituições formais, de que a LRF é um exemplo, e as informais, compostas pelas interpretações e narrativas construídas para aplicar e dar enforcement à LRF. Para explicar a resistência às regras fiscais, é utilizado o conceito de *path dependence* de North, que impede que as regras fiscais formais sejam aplicadas em sua integralidade e reforça a permanência de algumas práticas anteriores. Um recuo à teoria evolucionista de Veblen (1898) permite compreender a tendência a reproduzir práticas passadas transmitida pelo “DNA da sociedade” e, ao mesmo tempo, introduz o conceito de mutação genética, via inovação humana, nas instituições. A taxonomia de Mahoney e Thelen (2009) para mudança institucional gradual mostra como a lei “muda sem mudar”, pela via interpretativa. Pode-se dizer que, de início, a LRF alterou o comportamento dos agentes, que se adaptaram, mas depois foi também alterada por eles em diferentes graus.

A explicação para a alteração da LRF surge das forças em conflito que se apresentam nos modelos de persistência institucional e de mudança institucional de Acemoglu et al. (2005). O Advocacy Coalition Framework, de Sabatier e Weible (2007), também explica que as instituições são criadas num contexto de conflito entre grupos políticos, coalizões mantidas por

interesses (identidade movida por recursos que detém ou desejam deter) e por ideologia (valores e ideias) e que, quando as coalizões não conseguem alterar os *deep core beliefs*, neste caso representados pelo valor do equilíbrio fiscal, nem os *policy core beliefs*, dados pelas metas e limites da LRF que visam assegurar o equilíbrio fiscal, então, atacam os *secondary beliefs*, ou seja os aspectos operacionais e contábeis, dando origem à contabilidade criativa.

Assim, a Contabilidade Pública desempenha um papel importante nesse processo ao sistematizar e validar regras e suas interpretações. Esse papel, no entanto, não se restringe aos tribunais de contas. A padronização de demonstrativos fiscais pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) define, por exemplo, o regime contábil utilizado no cálculo do resultado primário. O regime de caixa pode ser utilizado para criar uma ilusão de ajuste fiscal, quando a antecipação de receitas e a postergação de gastos eleva, sem nenhum esforço fiscal, o resultado primário. Se o efeito das decisões fiscais não é conhecido no momento em que são tomadas, podem ser gerados desequilíbrios das contas públicas, sem que sejam adotadas as medidas corretivas, em plena vigência da LRF.

O papel das regras fiscais tem despertado interesse na literatura contemporânea, porém, é escassa a literatura que trata das relações entre a LRF e o comportamento fiscal dos agentes na ótica neo-institucional. Até o momento, a literatura não analisou criticamente os demonstrativos fiscais e sua compatibilidade com a necessidade de evidenciar tempestivamente a situação fiscal do setor público, de modo a subsidiar decisões.

O problema de pesquisa refere-se à investigação de como e por que a regra fiscal mudou, permitindo que houvesse desequilíbrios das contas públicas. Questiona-se se a crise fiscal nos estados é consequência de um descumprimento geral da LRF por artifícios contábeis nos 18 anos de vigência e se há uma heterogeneidade de regras e de comportamentos entre entes e ao longo do tempo. São levantadas hipóteses para explicar tais assimetrias.

Compreender a gênese e a dinâmica de instituições como a LRF é importante porque elas têm o potencial de influenciar decisões individuais e coletivas. O objetivo geral é analisar a dinâmica assimétrica da LRF na perspectiva institucionalista, auxiliando a compreender as diferenças no cumprimento da regra fiscal nos estados ao longo do tempo e, em particular, a complementaridade com outras instituições, como as regras que definem a composição e funcionamento dos tribunais de contas.

Para tanto, são elaborados três artigos. O primeiro artigo analisa a série histórica de resultados primários dos estados de 1995 a 2017, bem como de dívida consolidada líquida como proporção da receita corrente líquida (DCL/RCL) de 2000 a 2017, identificando as assimetrias no comportamento dos estados no tempo e do espaço e levantando hipóteses e conjecturas sobre as possíveis causas subjacentes a essa trajetória. O segundo artigo analisa como a interação de duas instituições no Brasil, o controle externo e a LRF, contribui para explicar as diferenças na interpretação da LRF e no comportamento da dívida dos estados. O artigo descreve a contabilidade criativa utilizada por estados no cálculo dos limites e analisa como as regras de organização e funcionamento dos tribunais de contas podem explicar a contabilidade criativa. O terceiro artigo apresenta uma visão crítica da adoção do regime de caixa nos demonstrativos de resultado fiscal no Brasil, demonstrando que ele pode contribuir para explicar os desequilíbrios das contas públicas. Avalia a abrangência conceitual, a consistência metodológica, o regime contábil e as fontes de informação utilizadas para apurar os resultados fiscais no Brasil, apresentando uma proposta de cálculo pelo regime de competência.

No primeiro artigo, é analisada a série de resultado primário acima da linha, de 1995 a 2005, com ajustes metodológicos, e é identificada quebra estrutural na introdução da LRF. São comparados os períodos 1995-1999 (antes da LRF), 2000-2012 (depois da LRF e antes da crise econômica) e 2013-2017 (depois da LRF e da crise econômica), verificando a média de

resultados primários dos estados e o grau de heterogeneidade. São analisados também os dados de Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida, de 2000 a 2017, separando-se os estados em grupos com comportamentos diferentes: assimetrias de nível da DCL/RCL, tendência recente em relação do limite e montante da Dívida Consolidada.

No segundo artigo, a metodologia é qualitativa e utiliza um questionário aberto, aplicado a técnicos de tribunais de contas, que versa sobre regras de composição e funcionamento bem como práticas de contabilidade criativa, para realizar uma abordagem comparada dos casos.

O terceiro artigo confronta o cálculo do resultado primário da União apurado pelo regime de caixa (estatística oficial), em 2015 e 2016, com o resultado primário se fosse utilizado o regime de competência. Cálculo semelhante é realizado para os estados de 2015 a 2017. A pesquisa, de caráter exploratório, mostra que o regime de caixa serviu de instrumento à ilusão fiscal, contribuindo para explicar por que severos desequilíbrios das contas públicas da União foram possíveis apesar da LRF e indicando os riscos da extensão dessa metodologia para os estados a partir de 2018.

## 2 ASSIMETRIAS NO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS ESTADOS: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA

### 2.1 Introdução

Crises e pressões do mercado levaram muitos países a adotarem, a partir da década de 90, regras fiscais. A literatura interpretou essa onda com base em dois tipos de explicações. A primeira atribui a gênese das regras fiscais a organismos internacionais. Essa alternativa analítica, influenciada pela teoria da dependência, confere papel reduzido aos atores sociais internos, como se toda mudança tivesse origem exógena e fosse orquestrada por organizações contrárias ao interesse de países em desenvolvimento. A segunda explicação tem inspiração institucionalista, mas trata as regras fiscais como um mero transplante isomórfico que, na linha de DiMaggio e Powell (1991), poderia ser atribuído à ação dos mecanismos coercitivo, normativo e mimético.

Um e outro modelos teóricos, contudo, falham em explicar a adoção de desenhos tão diversos em países com vários graus de desenvolvimento. Schaechter, Kinda, Budina e Weber (2012) fizeram uma compilação das regras fiscais utilizadas em 81 países, entre 1985 e 2012, tanto nacionais como supranacionais: limites para dívida, metas de resultado fiscal (global, estrutural ou ciclicamente ajustado), teto para despesa (total, primário ou corrente) ou itens de despesa (pessoal) e tetos ou pisos para receita. Se as regras são impostas ou reproduzidas por mecanismos de isomorfismo, o que explicaria tais diferenças de desenho?

Análises comparadas de prós e contras das regras não explicaram, mas reconheceram a diversidade de desenhos, concentrando-se na investigação dos seus resultados. Para Kopits e Symansky (1998), as características ideais de uma regra fiscal seriam: definição clara do indicador, da abrangência e das situações excepcionais para evitar ambiguidades e falta de *enforcement*; simplicidade e transparência na contabilidade, previsão e arranjos organizacionais para obter apoio popular e no Legislativo; flexibilidade para acomodar choques exógenos; possibilidade fática de ser cumprida; *enforcement* garantido por sanções estabelecidas na legislação; consistência interna com outras políticas macroeconômicas; ser catalizadora para outras reformas fiscais necessárias à sua sustentabilidade.

Nessa ótica, as regras criariam mecanismos e incentivos para conduzi-rem agentes racionais a comportamentos de equilíbrio das contas públicas e, como alguns desenhos seriam intrinsecamente mais eficientes que outros, bastaria, então, encontrar a regra ideal e reproduzi-la. Porém, se existem regras mais eficientes e todos os agentes são racionais, o que explicaria que alguns governos optem por sua adoção e outros não? E por que regras supostamente mais eficientes mudam ao longo do tempo?

Para além das semelhanças explicadas pelo isomorfismo, é preciso compreender as diferenças e elas não parecem estar associadas apenas a uma eficiência intrínseca das regras. Conforme demonstrou Gerschenkron (1962), não há um determinismo histórico no desenvolvimento dos países; não se poderia esperar, portanto, determinismo nas instituições. Essa ideia foi retomada por North (1990), ao explicar os graus de desenvolvimento dos países a partir da escolha, pelos atores internos, de instituições formais e informais capazes de garantir direitos de propriedade.

Nesse contexto, uma regra fiscal aprovada por lei seria uma instituição formal, enquanto a sua interpretação e aceitação na prática constituiria instituição informal. Para Streeck e Thelen (2005), também não há um modelo único, uma teoria geral para a mudança institucional, mas vários caminhos possíveis como demonstra a história dos países. Mahoney e Thelen (2010)

descreveram quatro tipos de mudança institucional, dentre eles a conversão, em que o que muda não é a lei em si, mas a forma de interpretá-la, o que pode incluir contabilidade criativa.

Não se trata, portanto, de advogar, como fizeram Brennan e Buchanan (2008), que as regras sejam estabelecidas na Constituição, para terem um caráter de imutabilidade e para que decisões técnicas sejam isoladas do mundo político. Mesmo as regras mais estáveis, como as constitucionais, não são nem imutáveis, nem imunes ao sistema político. Nessa perspectiva, uma regra fiscal pode até começar com motivação exógena, como uma crise no modelo de mudança institucional de Acemoglu, Johnson e Robinson (2005), mas a reação à crise, sendo endógena, dependerá das instituições existentes, das relações de poder e dos agentes. A pergunta, então, passa a ser por que e como as regras fiscais mudam?

Muito antes do institucionalismo, a teoria evolucionista de Veblen (1898) desenvolveu, por analogia à tradição biológica de Darwin, o conceito de mutação genética, não mais aleatória, mas deliberadamente via inovação humana, como criação de variedade, para adaptação a mudanças no ambiente. Ao mesmo tempo, porém, reconheceu a tendência a reproduzir práticas passadas transmitida pelo “DNA da sociedade”, algo semelhante ao *path dependence* de North (1990) ou ao modelo de persistência institucional de Acemoglu *et al.* (2005). A resultante, portanto, será uma combinação de forças conflitantes: de um lado, o estímulo à mudança; de outro, a tendência a simplesmente não mudar. Essas forças são pautadas pelo processo político e sua combinação pode produzir mutações genéticas. Ou seja, a regra fiscal pode mudar no espaço e no tempo porque, no processo histórico, influências externas mesclam-se a diversas necessidades internas, com estímulos a mudanças e permanências.

No Brasil, a introdução de regras por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também foi uma reação às causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas, o qual comprometia o crescimento econômico, a estabilidade monetária e a entrada de capital externo, especialmente quando ocorriam crises financeiras internacionais (Leite, 2005). Porém, não se pode dizer que houve um mero transplante de regras por imposição de organismos internacionais, nem por uma suposta tendência a imitar o que fazem as economias desenvolvidas.

Primeiro, porque o apoio de organismos internacionais nem sempre esteve presente e “técnicos do FMI chegaram a criticar o anteprojeto preparado pelo Executivo, por mesclar princípios com regras e compreender matérias muito diversas” (Afonso, 2010, p. 6). De fato, das três experiências internacionais que inspiraram aspectos da LRF (Estados Unidos, União Europeia e Nova Zelândia), as duas primeiras estavam assentadas em regras e a terceira em transparência, dando origem a um modelo brasileiro misto, até então sem paralelo.

Segundo, porque a influência internacional mesclou-se ao diagnóstico nacional do reordenamento das finanças públicas iniciado na década de 1980, que indicava a necessidade de completar ou alterar regras já existentes (Tavares, Manoel, Afonso & Nunes, 2000, p. 8). Assim, a concepção da LRF também não parte do zero, mas toma por base a estrutura de regras pré-existente, com todos os desafios que ela impõe às mudanças. Além disso, sua gênese dá-se num contexto de conflito entre grupos políticos, coalizões mantidas por interesses (identidade movida por recursos que detém ou desejam deter) e por ideologia (valores e ideias), nos termos de Sabatier e Weible (2007).

Terceiro, porque uma vez gerada a regra fiscal nacional, ela continuou sofrendo a atuação dos agentes internos e, como o Brasil é um país federativo, as mudanças não foram uniformes. Então, considerando a LRF como instituição formal e as suas interpretações como instituições informais, pode-se dizer que, nestas últimas, ocorreu uma mutação genética na Federação semelhante à ocorrida entre países.

Compreender a gênese e a dinâmica de instituições como a LRF é importante porque elas têm o potencial de influenciar decisões individuais e coletivas. O papel das regras fiscais tem despertado interesse na literatura contemporânea, porém, é escassa a literatura que trata das relações entre a LRF e o comportamento fiscal dos agentes na ótica neo-institucional. Passados 18 anos da entrada em vigor da LRF, quão bem sucedida foi a regra fiscal em modificar os comportamentos fiscais na Federação? A crise fiscal nos estados é consequência de um descumprimento geral da LRF por artifícios contábeis para burlar as regras, como supôs Kopits (2001) ou há uma heterogeneidade de regras e de comportamentos?

O objetivo deste artigo é analisar a dinâmica assimétrica da LRF na perspectiva institucionalista, auxiliando a compreender as diferenças no cumprimento da regra fiscal nos estados ao longo do tempo. Para tanto, está dividido em cinco seções. Na seção subsequente a esta introdução, é apresentado o referencial teórico do trabalho. A terceira seção descreve a metodologia para a análise nos estados, com base em indicadores construídos a partir da LRF. Os resultados são o objeto da quarta seção. A quinta seção apresenta as principais conclusões do trabalho.

## **2.2 A mudança institucional na perspectiva institucionalista**

O marco analítico que estrutura a análise da criação e da alteração da LRF é o evolucionismo de Veblen (1898) e o neo-institucionalismo, mais especificamente, os trabalhos de institucionalistas históricos como North (1990), Streeck e Thelen (2005), Sabatier e Weible (2007), Mahoney e Thelen (2010), Acemoglu *et al.* (2005), Acemoglu e Robinson (2014).

### **2.2.1 A criação da LRF**

Na interpretação da equipe que havia elaborado o Projeto da LRF, o diagnóstico fiscal indicava o esgotamento de um padrão de financiamento de déficits públicos, historicamente financiados por impostos, privatização, dívida e inflação. (Tavares *et al.*, 2000, p. 8). Não se considerava desejável o retorno da inflação, nem a elevação da carga tributária que já era superior a 30% do PIB, nem a elevação da dívida pública e as possibilidades de novas privatizações eram reduzidas. As medidas de curto prazo possíveis no âmbito do Governo federal já haviam sido adotadas em 1997, no Pacote fiscal 51, elaborado como reação à crise da Ásia. Assim, a LRF entrou na agenda do governo, em parte, por motivações internas, pela dificuldade de manter, de forma sustentável, as outras alternativas de financiamento. A saída era buscar um ajuste fiscal estrutural, com foco no equilíbrio intertemporal das contas públicas, para além do equilíbrio orçamentário, o que se coadunava com as demais políticas econômicas já inseridas na agenda do governo pelo Plano Real (Franco, 2017, p. 542).

Os atores envolvidos e os processos são, de acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2011), os fatores que ajudam a compreender por que a LRF entrou na agenda do governo, mostrando como foi construída essa política pública e como foram especificadas alternativas. A equipe que havia elaborado o Projeto da LRF era basicamente de economistas, três deles com passagens pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujo *ethos* importa, pois há na organização uma identidade de guardião da estabilidade fiscal. Os estudos desses técnicos evidenciavam os indicadores necessários ao diagnóstico do problema e estavam prontos quando surgiu uma dupla janela de oportunidade: institucionalizada e econômica.

A janela de oportunidade institucionalizada foi a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (EC 19/1998), que havia determinado um prazo de seis meses para que o Poder Executivo enviasse um projeto regulamentando o art. 163 da Constituição Federal, pois, passados dez anos da promulgação da Constituição, não havia sido editada a lei complementar de finanças públicas prevista (Afonso, 2010). A outra janela de oportunidade foi a crise internacional de 1998, que demonstrava a necessidade de construir bases macroeconômicas sólidas que permitissem resistir à volatilidade de capitais. Nos momentos de crise, *“as forças são expostas e as fraquezas são examinadas minuciosamente, permitindo aos observadores perceber os relacionamentos que permanecem obscuros em momentos de prosperidade, quando bons tempos atenuam a propensão para contestar e desafiar. Em tempos de crise, novas instituições e novos padrões devem ser construídos, no lugar dos antigos, que sucumbem”* (Gourevitch, 1986).

Importante destacar que as crises econômicas criam um conjunto de pontos de escolha, nos quais formam-se alianças entre diferentes atores. Desse modo, foi obtido apoio junto a atores que não faziam parte do governo, mas tinham grande influência na área política, como o mercado financeiro e os articulistas da mídia especializada, dando início a uma verdadeira campanha nos meios de comunicação. A aceitação popular foi construída com a narrativa da reação à crise. Na sequência, buscou-se apoio dos governadores e dos secretários de fazenda de estados e municípios-capitais, que pleiteavam o enquadramento dos demais poderes nos limites da LRF, e tinham influência no Congresso Nacional.

A construção de consenso no Congresso Nacional veio na etapa posterior, com a tramitação. Buscou-se apoio dos consultores da Câmara e do Senado e as adesões graduais de políticos que, mesmo não fazendo parte da base de apoio do governo eram convencidos pelos formadores de opinião. Assim, pode-se dizer que, na terminologia da *garbage can* de March (1994), os diferentes fluxos, de problemas e de soluções políticas, combinaram-se para que fosse aproveitada a janela de oportunidade, porém não sem conflito e tensões.

Um aspecto fundamental do processo de elaboração e aprovação da LRF foi a influência das posições políticas. A LRF sofreu forte oposição de todos os atores que não tinham interesse em reduzir a despesa ou de terem sua atuação restringida por limites ou mesmo de ter seu poder reduzido. Essa resistência se fez sentir tanto em setores do Governo Federal, como na Federação, em movimentos de *advocacy* no Congresso Nacional. O Banco Central tentou, inicialmente, ficar fora do alcance da LRF. Os bancos oficiais (Banco do Brasil, Caixa e BNDES) atuaram no sentido de tentar evitar restrições à concessão de financiamentos. O Ministério da Previdência atuou no sentido de excluir aportes previdenciários da despesa com pessoal. Associações de tribunais de contas e do Judiciário manifestaram-se contrários ao estabelecimento de limites de pessoal por Poder. Prefeitos mobilizaram-se contra o limite dos Restos a Pagar, dando início à primeira Marcha dos Prefeitos. Pelas condições políticas da época, a aprovação da LRF era considerada improvável, em virtude dos vários interesses que estavam sendo enfrentados (Leite, 2005).

Os partidos de esquerda, que não compunham a base de apoio do governo, aglutinaram e verbalizaram essas resistências em uma coalizão pró-gasto, em franca oposição à coalizão pró-LRF. Essas duas coalizões agregam, cada qual, uma multiplicidade de subsistemas que têm em comum o sistema de crenças. A coalizão pró-LRF estava profundamente identificada com a estabilidade, o equilíbrio fiscal, a redução do gasto público. Já a coalizão pró-gasto estava identificada com a ideia de que o gasto público gera crescimento econômico e deveria ser ampliado, de que o papel do Estado deveria aumentar.

O *framework* analítico proposto por Sabatier e Weible (2007) e por Weible e Jenkins-Smith (2016) lida com questões controversas, conflituosas, que envolvem fortes disputas

técnicas (*wicked*), como é o caso. Uma política pública pode ser vista como produto da competição entre coalizões que agem baseadas em suas crenças, valores e ideias, com o objetivo de fazer valer suas posições por período não inferior a dez anos. Essas coalizões mantêm um grau coordenado de ações políticas, utilizando, por exemplo, a opinião pública, “tropas” mobilizadas e lideranças políticas bem articuladas para fazer oposição, como foi o caso do Deputado Sérgio Miranda, na Câmara dos Deputados.

Um pressuposto do ACF que se confirmou na prática é que a complexidade de alguns temas exige especialização. Assim, participam da coalizão não apenas políticos, grupos de interesse e burocratas do governo, mas também jornalistas, membros do Judiciário, Ministério Público e tribunais de contas, além de acadêmicos ideologicamente identificados de setores da Unicamp, UFRJ, IPEA e FGV-SP, por exemplo. O conhecimento técnico subsidia a atuação política e alimenta um processo de aprendizagem política (*policy-oriented learning*), com a busca contínua de novos argumentos e estratégias.

Na terminologia dos autores do Advocacy Coalition Framework (ACF), cada coalizão identificava seus *deep core beliefs* na posição estratégica de cada qual em relação à aprovação ou não da LRF, ao valor do equilíbrio fiscal, da estabilidade macroeconômica. Já as *policy core beliefs*, as soluções identificadas com as opções programáticas para se atingir os valores do *deep core*, seriam os limites, metas e regras específicas propostas pela legislação e sua operacionalização. Os *secondary beliefs* seriam os aspectos operacionais e contábeis (Sabatier & Weible, 2007). Então, quando a coalizão pró-gasto não conseguisse impor seus valores, ou contrapor-se de forma efetiva às regras formais da LRF, atuaria nos operacionais e contábeis, pela via da contabilidade criativa, por exemplo.

Não obstante a forte atuação no Congresso Nacional, a coalizão pró-gasto foi vencida no primeiro embate, com a aprovação da LRF, sem aprovação das emendas que feriam as crenças e valores centrais propostos pela legislação. Contudo, continuou em sua atuação crítica, procurando alterar a LRF pelas vias legislativa, judicial e interpretativa.

## 2.2.2 As alterações da LRF

O primeiro evento importante na trajetória de 18 anos da LRF foi a alternância política na União, o que conferiu influência política e recursos à coalizão pró-gasto permitindo que retornasse com maior força ao embate que teve lugar na elaboração da lei. Permaneceu no centro do debate a relação entre regras fiscais e crescimento econômico. A principal tese da coalizão pró-gasto, conhecida como “nova matriz econômica”, era que o aumento da despesa primária e da renúncia estimularia a demanda, os investimentos, o crescimento econômico, e este geraria aumento de arrecadação, equilibrando as contas públicas e mantendo a inflação sob controle. Enquanto isso, a coalizão pró-LRF criticava a renúncia de receita e os aumentos de despesa que transferiam o ônus para o futuro.

A crise econômica internacional de 2008/2009 e a recessão econômica após 2013, com nível de desemprego recorde, adicionaram novos elementos ao embate com a luta de narrativas. Afinal, de quem era a culpa e qual seria a solução? A coalizão pró-gasto defendia a necessidade de aumentar a dosagem do remédio com medidas contra-cíclicas. Nas palavras da então Presidente, “gasto é vida”. A coalizão pró-LRF, por sua vez, atribuía a origem da crise à própria política do governo. Além da crise econômica, a coalizão pró-gasto foi crescentemente abalada por escândalos de corrupção e pela utilização de contabilidade criativa, o que culminou na recomendação, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), da rejeição das contas da Presidente em 2014 e 2015, e no *impeachment* em 2016 (TCU, 2015, b e TCU, 2016).

As alterações da LRF foram influenciadas por tais eventos. Conforme demonstraram Mahoney e Thelen (2010), há quatro tipos de mudança institucional da LRF: deslocamento, acréscimo em camadas, deslizamento e conversão. A primeira mudança a ser tentada pela coalizão pró-gasto foi o deslocamento das regras pela via judicial. Logo após a entrada em vigor da LRF, foram apresentadas várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal, questionando a lei como um todo e 31 dispositivos. Desses, o Supremo suspendeu liminarmente apenas sete, que eram de importância marginal, ou seja, o cerne da LRF não foi tocado pelo Supremo.

A segunda tentativa de mudança institucional foi pela via legislativa. Mais de 200 propostas de alteração da LRF haviam sido apresentadas no Congresso Nacional até 2010<sup>1</sup>. Não obstante, até 2013, apenas uma alteração havia sido aprovada e, ainda assim, para fortalecer o pilar de transparência da LRF (Lei Complementar nº 131/2009). Assim, no Governo Federal, a tentativa de acréscimo em camadas ficou difícil, pelo menos até 2014.

A partir de 2014, quando começa a grave crise econômica, a narrativa da coalizão pró-gasto soma-se à pressão de governos estaduais, impulsionando a aprovação no Legislativo de novas regras, flexibilizando a LRF. Foram aprovadas propostas para permitir a alteração de índices nos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais (Lei Complementar nº 148/2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.616/2015, alterada pela Lei Complementar nº 151/2015, e Lei Complementar nº 156/2016) e o refinanciamento das dívidas (Lei Complementar nº 159/2017). Além disso, a Lei Complementar nº 160/2017 afastou a necessidade de compensação nas novas renúncias de receita nos estados em casos específicos.

Isto não quer dizer que, até 2014, a LRF não tenha sido alterada. Diante da impossibilidade de alterar a LRF pela via legislativa, enfrentando as *policy core beliefs*, os limites, metas e regras específicas da legislação, a contabilidade criativa pode ter permitido que os *secondary beliefs*, os aspectos operacionais e contábeis, alterassem a LRF na prática, sem mudanças legislativas (Sabatier, & Weible, 2007). No Governo Federal, a conversão deu-se pelo ataque indireto, com o desenho de operações heterodoxas com o propósito de driblar as regras da LRF, como demonstraram Nunes, Silva e Marcelino (2017, p. 18). Nos estados, a conversão foi na via interpretativa da contabilidade criativa e, a partir de uma relação simbiótica da LRF com o Controle Externo, foram introduzidos comportamentos que seriam nacionalmente indesejáveis, mas que atendiam às pressões políticas locais (Nunes, Nunes & Marcelino, 2018).

Os conceitos de Veblen (1898) de mutação genética, seleção e replicação no contexto econômico-social mostram a importância da dispersão e da variedade de características, em detrimento dos valores médios. A respeito dessa engenharia genética das instituições, Acemoglu e Robinson (2014, p. 114) dirão que:

*“Do mesmo modo como as diferenças entre duas populações isoladas de organismos vão gradualmente se aprofundando – em um processo de diferenciação genética devido ao acúmulo de mutações genéticas aleatórias –, duas sociedades similares sob outros aspectos também tendem a se afastar lentamente uma da outra em termos institucionais. Assim como a diferenciação genética, porém, a diferenciação institucional não tem um caminho predeterminado nem sequer precisa ser cumulativa; ao longo dos séculos, pode levar a diferenças perceptíveis e, às vezes, significativas. As disparidades decorrentes desse processo serão particularmente impactantes nos momentos críticos, à medida que influenciam o modo como a sociedade reage a circunstâncias econômicas ou políticas.”*

<sup>1</sup> Segundo levantamento da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, em 2010.

Atuando conjuntamente com a mutação genética, estariam os mecanismos de replicação e de seleção. A replicação atuaria na transmissão de caracteres, via cópia ou imitação, aprendido e introjeção de normas e rotinas, explicando as permanências. Algo semelhante ao *path dependence* de North, aos mecanismos coercitivo, normativo e mimético descritos posteriormente por DiMaggio e Powell (1991) e ao modelo de persistência institucional de Acemoglu *et al.* (2005). Como os indivíduos são produto de suas heranças hereditárias, compostas por experiência acumulada, tradições, convenções, quando a regra fiscal entra em vigor, eles procuram adaptar-se, aprendem a reagir às novas circunstâncias, mas nunca se adaptam inteiramente à situação atual. Por essa razão, a mudança institucional é mais gradual e evolucionária do que revolucionária.

Não é por acaso que Acemoglu *et al.* (2005) adotam dois modelos, um de mudança e outro de persistência institucional, porque as duas forças estarão em conflito. No modelo de mudança institucional, o estímulo à mudança é exógeno (uma crise, por exemplo), mas a reação à crise é endógena e determinante dos resultados. A reação depende da capacidade de diagnosticar os problemas, encontrar soluções, propô-las, implementá-las e ter resiliência para se adaptar ao contexto. No modelo de persistência institucional, as instituições são variável endógena e dependem do conflito distributivo, da relação de poder, da cultura, do *status quo* que pode permanecer por gerações, resistindo às tentativas de alteração de comportamentos. Assim, em um momento, a LRF altera o comportamento dos agentes, induzindo o ajuste fiscal; no momento seguinte, torna-se variável endógena, a depender da relação de poder, e é a própria instituição que é alterada pela atuação dos agentes.

### 2.3 Metodologia

A primeira parte da metodologia do artigo visa demonstrar a mudança de comportamento nos estados representada pela introdução da LRF. Para tanto, optou-se por realizar, para o resultado primário dos estados, o teste de quebra estrutural de Saikkonen e Lütkepohl (2002), com seleção endógena da data da quebra, para evitar que a imposição de uma data pudesse suscitar questionamentos de *data-mining*. Os dados foram utilizados em nível, com valores correntes. A escolha do indicador foi norteada pelas variáveis que a lei procura controlar e pela disponibilidade de dados para calcular, com metodologia uniforme, uma série temporal mais longa possível.

Dentre as regras de cunho principiológico da LRF, encontra-se o planejamento no âmbito do processo orçamentário. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, cada ente da Federação – Governo Federal, Estado e Município – tem autonomia para fixar suas próprias metas para três exercícios compreendendo cinco variáveis básicas: receitas, despesas, resultado primário e nominal e dívida pública. As metas devem ser construídas a partir da trajetória de superávits primários compatíveis com a estabilização da dívida pública. Uma vez estabelecidas, passam a orientar toda a política fiscal, pois o monitoramento bimestral da execução estabelece os cortes necessários para que o resultado primário seja atingido.

Embora a meta de resultado primário tenha sido criada pela LRF, o conceito de resultado primário já existia. A diferença é que antes o resultado primário era apenas calculado, como resíduo da política fiscal praticada; depois da LRF, passou a ser um compromisso em torno do qual se estrutura essa política, devendo ser buscado. Como não há exigência de encaminhamento *ex-ante* das metas fiscais ao Governo Federal, não há como conhecer em termos agregados quais são as metas de resultados fiscais estabelecidas por Estados e Municípios, a menos que se consulte cada uma das leis de diretrizes orçamentárias divulgadas em sites dos entes da Federação, seja no Poder Executivo, seja no Poder Legislativo. Mesmo

sem saber ao certo qual o grau de aderência que o resultado primário obtido tem com as metas, assume-se que o cumprimento do princípio básico da LRF, de que o governante não deve, em média, gastar mais do que arrecada, deve induzir o estabelecimento de metas de superávit e não de déficit.

Pela divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que contém o Demonstrativo de Resultado Primário, é possível conhecer os resultados fiscais, primário e nominal, pelo conceito “acima da linha”, com periodicidade bimestral. De 2006 a 2014, tais demonstrativos foram disponibilizados pelo Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) e migraram para o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). A partir de 2015, o SICONFI passou a coletar essa informação. Contudo, não há dados de Demonstrativo de Resultado Primário anteriores a 2006 disponíveis em base de dados pública e unificada.

Antes de 2006, a informação disponível na base Finanças do Brasil (FINBRA), Execução Orçamentária dos Estados, também no SICONFI, refere-se às contas anuais, cujo encaminhamento a LRF passou a exigir em 2000. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) retroagiu a coleta das contas anuais até 1995, com a abertura de todas as receitas e despesas orçamentárias, estas últimas pelo conceito de empenho. A construção de séries com dados anteriores e posteriores à entrada em vigor da LRF exige, então um esforço de compatibilização conceitual a partir desses dados.

A principal compatibilização metodológica refere-se a que conceitos de receita e de despesa. A partir de 2013, como consequência do processo de convergência para as normas internacionais de contabilidade pública, passaram a ser disponibilizadas informações da contabilidade patrimonial, no conceito de competência integral para receitas e despesas, bem como informações da contabilidade orçamentária, com receitas pelo critério de caixa e despesas empenhadas, liquidadas e pagas.

Embora a LRF faça referência ao conceito de competência para despesas, que em tese seria o mais adequado, e embora se pudesse utilizar como *proxy* do regime de competência as despesas liquidadas, não há série disponível desde 1995. Assim, a análise comparativa pré e pós LRF exigiu que fossem utilizadas as despesas empenhadas. Por outro lado, como a base é anual, o procedimento aqui adotado não fica distante daquele utilizado pelo Demonstrativo de Resultado Primário dos estados até 2017, em que é considerada a despesa liquidada ao longo do exercício e a despesa empenhada ao final.

A compatibilização conceitual, de modo a tornar as informações comparáveis, está descrita no Quadro 1. De 1995 a 1999, a abertura dos dados é relativamente uniforme. Em 2000 e 2001, em virtude das exigências da LRF, há uma explosão das informações, que passam a ser disponibilizadas crescentemente com muito mais detalhamento. Considera-se que o detalhamento apenas explicita informações que antes figuravam nos dados líquidos.

A motivação para que se excluam receitas e despesas financeiras é o fato de estarem relacionadas à dívida contraída por governos anteriores. Assim, o resultado primário representa a contribuição do governo atual para a sustentabilidade. Contudo, uma limitação inerente aos dados coletados é o fato de que, até o momento, não há identificadores orçamentários de resultado primário padronizados nacionalmente, o que pode dar origem a distorções nos cálculos informados no RREO.

As informações autodeclaradas também estão sempre sujeitas a diferenças metodológicas nos cálculos pelos estados, seja por erro material ou por interpretações divergentes, o que constitui uma limitação do trabalho. No entanto, a base das contas anuais está menos sujeita à contabilidade criativa porque não é utilizada para a apuração de limites. No caso do resultado primário, não há sanção pelo descumprimento de meta; o dano decorrente de um resultado

primário ruim, se houver, é inteiramente reputacional, o que tende a ser mais importante para a União.

*QUADRO 1: Descrição da metodologia de cálculo de Resultado Primário “acima da linha”*

<b>Conceitos</b>	<b>Anos</b>	<b>Forma de cálculo</b>
<b>Receita primária</b>	1995 a 2001	Receita total – Receita Financeira – Operação de crédito
	2002 a 2006	Receita total – Juros de Títulos de Renda – Fundos de Investimento – Remuneração de Depósitos Bancários- Remuneração de Depósitos Especiais* - Remuneração de Saldos de Recursos Não Desembolsados – Remuneração dos Investimentos do RPPS - Operação de crédito - Amortização de Empréstimos (* denominado Remuneração de Aplicações Financeiras do FAT em 2004 e 2005)
<b>Despesa primária</b>	1995 a 2001	Despesa Total – Juros e encargos – Amortizações
	2002 a 2006	Despesa Total – Juros sobre a Dívida por Contrato - Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato - Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária - Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária - Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita - Obrigações decorrentes de Política Monetária - Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares - Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos - Principal da Dívida Contratual Resgatado - Principal da Dívida Mobiliária Resgatado - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada - Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação da Receita - Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
<b>Resultado primário</b>	1995 a 2006	Receita primária- Despesa primária

Fonte: Brasil (2016, a). Elaboração própria.

O objetivo é verificar para o conjunto dos estados, se o resultado primário médio se alterou conforme os três períodos considerados: 1995-1999, 2000-2012 e 2013-2017. Para tanto, foram utilizados os dados a preços de 2017, pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) apurado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). No período 1995-1999, anterior à regra fiscal, espera-se que o resultado primário seja mais baixo; no período 2000-2012, posterior à LRF e anterior à crise econômica, espera-se que o resultado primário seja mais elevado; e no período 2013-2017, na recessão, espera-se que o resultado primário volte a cair. Compara-se as médias entre períodos e verifica-se se esse foi um comportamento assimétrico entre os estados. Por meio de estatística descritiva, calcula-se a média, o desvio-padrão, a mediana e um índice de heterogeneidade, dado pela razão, em módulo, entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade, entre estados.

A segunda parte da metodologia refere-se à análise da trajetória da relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), indicador que deriva da própria LRF e de Resoluções do Senado Federal, por essa razão, calculado a partir de 2000. Essa relação está sujeita a um limite de 200% e a redução é um dos principais objetivos da LRF, pois mede a sustentabilidade da dívida ao longo do tempo. Além disso, a variável é adequada pois esteve sujeita a pouca contabilidade criativa.

No caso da relação DCL/RCL, foram utilizadas as informações autodeclaradas pelos estados no Relatório de Gestão Fiscal, disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). De 2006 a 2014, essas informações eram capturadas pelo Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) e, a partir de 2015, a base de dados antiga migrou para o SICONFI e os novos dados passaram a ser registrados diretamente no novo sistema. Antes de 2006, não há informação em sistemas públicos unificados, mas a STN possui o histórico da DCL/RCL desde 2000.

O objetivo é verificar para o conjunto dos estados, se diminuiu o número de desajustados ao limite de 200% desde a entrada em vigor da LRF e se o nível de desajuste diminuiu ao longo dos 18 anos. Além disso, importa constatar se esse foi um comportamento assimétrico entre os estados.

## 2.4 Resultados

O teste de quebra estrutural de Saikkonen e Lütkepohl (2002) para o resultado primário dos estados selecionou endogenamente, para cada um dos estados a mesma data da quebra: 2000, ano da entrada em vigor da LRF. A análise da série histórica, no entanto, evidencia que o comportamento dos estados foi assimétrico no tempo e no espaço. A Tabela 1 apresenta os resultados primários dos estados, a preços de 2017, divididos por três períodos: 1995-1999, 2000-2012 e 2013-2017. De 1995 a 1999, o déficit primário médio é de R\$ 1,7 bilhão e o índice de heterogeneidade é 166. Depois da entrada em vigor da LRF e antes da crise econômica de 2013, passa a haver um superávit primário médio de R\$ 1,7 bilhão e o índice de heterogeneidade é 164, quase igual ao do período anterior, o que revela o impacto da introdução da LRF em todo o País. Contudo, após a crise econômica, o déficit primário médio é de R\$ 259 milhões, o que representa uma mudança significativa em relação ao período anterior, mas ainda é um resultado muito favorável se comparado ao período pré-LRF.

TABELA 1: Resultado primário acima da linha dos estados (R\$ mil de 2017)

UF	1995-1999	2000-2012	2013-2017
AC	-145,239	26,542	-133,550
AL	114,876	608,562	502,491
AM	358,942	156,027	-162,685
AP	88,744	502,168	-11,817
BA	-2,976,095	1,811,708	-188,334
CE	-1,420,506	997,128	-279,382
DF	-216,218	215,676	-1,375,236
ES	-1,560,091	1,487,135	-105,642
GO	-1,437,506	1,081,300	278,319
MA	558,685	937,352	-321,818
MG	-4,421,753	2,342,527	-2,458,981
MS	-267,432	535,906	50,512
MT	-259,548	934,757	-387,503
PA	-497,842	546,242	493,580
PB	168,324	266,919	-71,736
PE	-1,640,800	210,258	-606,215
PI	73,141	333,542	-231,701
PR	-9,564,999	1,175,846	388,078
RJ	-10,235,371	2,894,665	-6,557,657
RN	-803,529	248,924	-70,988
RO	-765,036	151,664	10,440
RR	-29,899	217,228	97,533
RS	-6,465,200	1,248,251	-293,891
SC	-315,350	786,710	-529,623
SE	-588,157	195,512	70,507
SP	-4,348,610	9,326,575	4,874,419
TO	-251,284	245,157	18,819
<b>BR</b>	<b>-46,847,756</b>	<b>29,484,279</b>	<b>-7,002,059</b>
<b>Média</b>	<b>-1,735,102</b>	<b>1,092,010</b>	<b>-259,336</b>
<b>Mediana</b>	<b>-497,842</b>	<b>546,242</b>	<b>-105,642</b>
<b>Desvio-padrão</b>	<b>2,882,211</b>	<b>1,790,580</b>	<b>1,696,689</b>
<b>Heterog.</b>	<b>166</b>	<b>164</b>	<b>654</b>

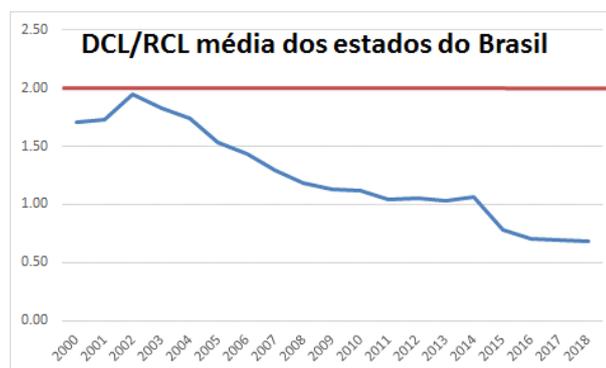
Fonte: SICONFI, FINBRA, Execução Orçamentária dos Estados, de 1995 a 2005, e RREO, Demonstrativo de Resultado Primário; de 2006 a 2017. Elaboração própria.

As mudanças estruturais começaram antes da LRF, em 1999, com os acordos de renegociação das dívidas, os quais exigiam determinada performance de resultado primário. Após a LRF, o resultado primário dos Estados melhorou ainda mais, passando de valores negativos em 1999 para superávits crescentes até 2008, quando atingiu R\$ 23,5 bilhões no conjunto dos estados. Em 2009, a queda do resultado primário foi explicada pela crise internacional. Porém, constata-se que, apesar da crise, permaneceu positivo e recuperou-se bem de 2010 a 2012. Em 2013, a deterioração foi profunda e está associada a uma das piores crises da história da economia brasileira, dando origem a déficits primários crescentes até 2017.

O índice de heterogeneidade explode no último período para 654, o que significa que as escalas de desordem foram bem diferentes. A queda da arrecadação deteriorou as finanças públicas de todos, inclusive dos estados que foram mais responsáveis, mas atingiu em cheio os irresponsáveis. Mesmo na crise, 19 estados ainda conseguiram desempenho melhor que no período anterior à LRF. Portanto, a queda de arrecadação, embora importante, não é o único fator a explicar a mudança no resultado primário. O que ocorreu no último período foi um aumento da assimetria.

De modo geral, os estados tiveram dificuldade em reduzir a DCL/RCL até 2002, possivelmente porque o limite só foi introduzido em 2001 e há certa defasagem na aplicação de medidas que induzem a geração de resultado primário e a redução da dívida. A partir de 2002, a DCL/RCL média manteve-se em queda contínua e expressiva, com alguma estabilidade no início da crise, em 2013-2014. Esse movimento é captado pela Figura 1.

FIGURA 1: Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida média dos estados



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, de 2000 a 2005; SICONFI, a partir de 2006. Elaboração própria.

Na Tabela 2, os valores identificados em vermelho representam desajuste (DCL/RCL superior a 2). Em 2000, havia sete estados desenquadrados em relação ao limite, enquanto que de 2008 a 2015, havia apenas um e, no último biênio da série, dois. O único estado que descumpriu o limite em toda a série foi o Rio Grande do Sul. Ainda assim, mesmo nesse caso, o tamanho do desajuste foi reduzido de 0,66 para 0,19. O resultado é significativo se considerarmos que, em 2002 e 2003, os contratos de refinanciamento com a União, indexados ao IGP-DI, foram afetados pela crise cambial e que, a partir do segundo trimestre de 2014, o País mergulhou numa recessão, o que provocou a queda da arrecadação, o que justificaria um aumento da relação DCL/RCL.

Pela análise da Tabela 2, a média da DCL/RCL nos estados, a média caiu ao longo da série e a heterogeneidade aumentou. O índice de heterogeneidade indica um aumento de 60,58 em 2000 para 94,30 em 2017, o maior da série, o que indica que o comportamento dos estados é altamente assimétrico.

TABELA 2: Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida dos estados

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AC	1.04	0.83	0.73	0.68	0.62	0.45	0.50	0.41	0.28	0.37	0.54	0.42	0.58	0.69	0.74	0.98	0.73	0.72
AL	2.23	1.78	2.36	2.77	2.64	2.25	2.22	2.00	1.97	1.81	1.62	1.48	1.46	1.46	1.60	1.67	1.03	0.95
AM	1.00	0.69	0.67	0.56	0.45	0.37	0.33	0.19	0.13	0.24	0.27	0.19	0.22	0.22	0.30	0.48	0.41	0.36
AP	0.05	0.05	0.28	0.28	0.23	0.11	0.11	0.10	0.04	0.11	0.18	0.12	0.26	0.26	0.41	0.44	0.22	0.14
BA	1.64	1.71	1.82	1.63	1.42	1.17	1.02	0.82	0.72	0.63	0.52	0.46	0.47	0.47	0.44	0.58	0.56	0.58
CE	0.87	0.94	1.18	1.06	0.92	0.73	0.60	0.38	0.24	0.17	0.28	0.29	0.29	0.29	0.42	0.62	0.44	0.46
DF	0.36	0.35	0.40	0.36	0.28	0.35	0.33	0.19	0.16	0.17	0.18	0.16	0.16	0.16	0.21	0.35	0.31	0.34
ES	0.98	0.83	1.16	1.02	0.73	0.44	0.34	0.19	0.10	0.08	0.17	0.14	0.24	0.24	0.27	0.31	0.25	0.17
GO	3.13	2.81	2.77	2.40	2.21	1.83	1.87	1.61	1.40	1.25	1.30	1.08	0.95	0.95	0.95	1.03	0.95	0.92
MA	2.58	2.10	2.73	2.22	1.74	1.33	1.15	0.91	0.75	0.69	0.65	0.47	0.38	0.38	0.52	0.60	0.44	0.44
MG	1.41	2.34	2.63	2.43	2.24	2.03	1.89	1.88	1.76	1.79	1.82	1.82	1.83	1.83	1.79	1.99	2.00	1.86
MS	3.10	2.94	3.10	2.67	2.33	2.01	1.81	1.48	1.15	1.14	1.22	1.13	1.02	1.02	0.99	0.89	0.78	0.76
MT	2.50	1.97	1.59	1.76	1.30	1.11	1.10	0.94	0.70	0.54	0.55	0.42	0.35	0.35	0.49	0.49	0.44	0.44
PA	0.57	0.63	0.67	0.61	0.60	0.46	0.44	0.35	0.28	0.24	0.29	0.19	0.10	0.10	0.10	0.12	0.09	0.06
PB	1.53	1.10	1.42	1.17	1.08	0.89	0.73	0.60	0.48	0.36	0.36	0.25	0.28	0.28	0.35	0.41	0.30	0.29
PE	0.86	1.12	1.25	1.17	1.04	0.83	0.67	0.53	0.42	0.43	0.39	0.38	0.53	0.53	0.58	0.73	0.61	0.61
PI	1.73	1.74	1.64	1.52	1.42	1.09	0.85	0.78	0.60	0.60	0.54	0.57	0.59	0.59	0.61	0.57	0.45	0.41
PR	1.29	1.34	1.24	1.05	1.08	1.30	1.31	1.16	1.19	1.13	0.91	0.76	0.52	0.52	0.58	0.50	0.39	0.29
RJ	2.07	1.90	2.35	2.01	2.04	1.90	1.72	1.73	1.60	1.63	1.56	1.46	1.54	1.54	1.78	1.98	2.29	2.70
RN	0.71	0.54	0.65	0.53	0.38	0.32	0.30	0.22	0.19	0.22	0.21	0.15	0.15	0.15	0.16	0.14	0.12	0.06
RO	1.11	1.05	1.45	1.21	1.03	0.85	0.77	0.64	0.50	0.56	0.54	0.50	0.71	0.71	0.65	0.60	0.50	0.48
RR	0.31	0.28	0.35	0.43	0.04	0.15	0.10	-0.13	-0.13	0.31	0.11	-0.05	0.37	0.37	0.20	0.12	0.37	0.42
RS	2.66	2.51	2.79	2.80	2.83	2.58	2.54	2.54	2.34	2.20	2.14	2.14	2.09	2.09	2.09	2.27	2.13	2.19
SC	1.83	1.45	1.95	1.67	1.64	1.19	1.09	0.90	0.77	0.61	0.63	0.46	0.48	0.48	0.45	0.53	0.50	0.51
SE	0.88	0.78	0.73	0.68	0.65	0.45	0.57	0.42	0.22	0.26	0.33	0.48	0.55	0.55	0.57	0.69	0.60	0.58
SP	1.93	1.97	2.27	2.24	2.23	1.97	1.89	1.71	1.63	1.51	1.53	1.46	1.42	1.42	1.48	1.68	1.75	1.71
TO	0.35	0.27	0.37	0.26	0.35	0.14	0.13	0.08	0.10	0.11	0.16	0.21	0.26	0.26	0.33	0.40	0.33	0.38
<b>Média</b>	1.43	1.33	1.50	1.38	1.24	1.05	0.98	0.84	0.73	0.71	0.70	0.63	0.66	0.66	0.71	0.78	0.70	0.70
<b>Mediana</b>	1.29	1.12	1.42	1.17	1.08	0.89	0.77	0.64	0.50	0.54	0.54	0.46	0.48	0.48	0.52	0.58	0.45	0.46
<b>Desvio-padrão</b>	0.87	0.81	0.88	0.83	0.81	0.73	0.70	0.70	0.67	0.62	0.59	0.58	0.55	0.55	0.56	0.60	0.61	0.66
<b>Heterog.</b>	60.58	60.53	58.42	59.99	65.00	69.23	72.04	83.29	92.44	86.88	83.67	91.48	82.97	82.48	78.71	76.77	87.35	94.30

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, de 2000 a 2005; SICONFI, a partir de 2006. Elaboração própria.

A heterogeneidade dos estados impõe que se considere as situações particulares. Retomando Tabosa, Ferreira & Simonassi (2016), seria preciso avaliar o comportamento de cada um dos estados e não apenas a média. Para avaliar o comportamento assimétrico dos estados, optou-se pela classificação em grupos de comportamento, conforme Quadro 2.

QUADRO 2: Análise da DCL/RCL por grupos de estados

Situação	Tendência	
	DCL/RCL em queda	DCL/RCL crescendo
<b>Sempre ajustado</b>	AM, BA, ES, PB, PI, PR, RN, RO, SC	AC, AP, CE, DF, PE, RR
<b>Ajustou-se</b>	AL, GO, MA, MS, MT	MG, RJ, SE, SP, TO
<b>Sempre desajustado</b>	RS	-

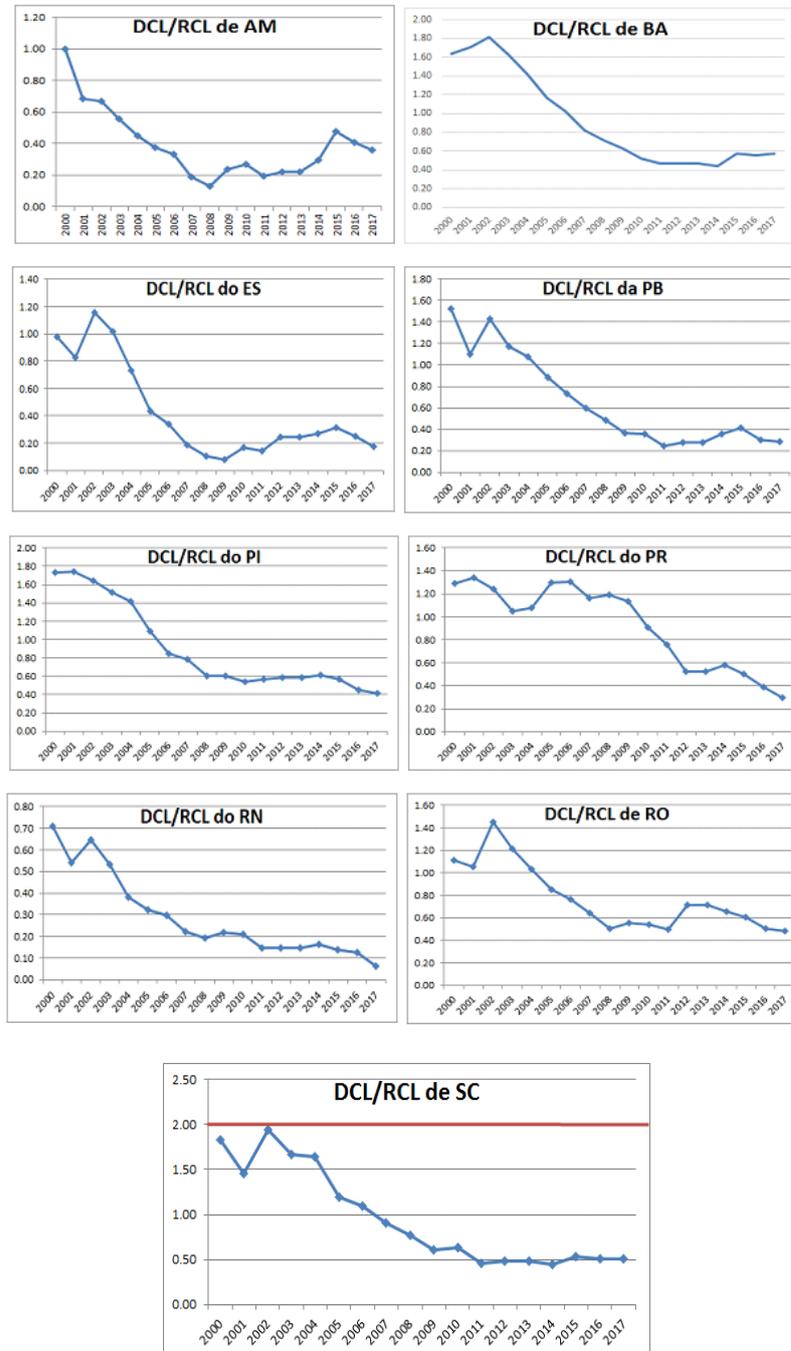
Elaboração própria.

Observa-se que a grande maioria sempre esteve ajustada ou ajustou-se após a introdução do limite, mantendo-se a DCL/RCL em queda. Cinco estados, adotaram medidas de ajuste efetivo mas, após a crise, apresentam alguma tendência de crescimento. Outros seis, mesmo tendo se mantido ajustados ao longo de toda a série, também tiveram piora no indicador no período recente.

A trajetória comparada dos grupos pode ser observada na análise gráfica individualizada das Figuras 2 a 6. Na Figura 2, a DCL/RCL cai de forma expressiva até a crise e, na maioria, até após dela. Na Figura 3, a DCL/RCL também cai, mas após a crise, tem tendência de aumento. Estados como Amapá e Roraima têm comportamento que parece errático, mas esse fato é explicado por ser a DCL/RCL muito pequena. Na Figura 4, a DCL/RCL também cai, mas após um ajuste fiscal bastante expressivo, pois esses estados estavam acima do limite no início da série. Na Figura 5, os estados fizeram ajuste expressivo mas, após a crise, apresentam

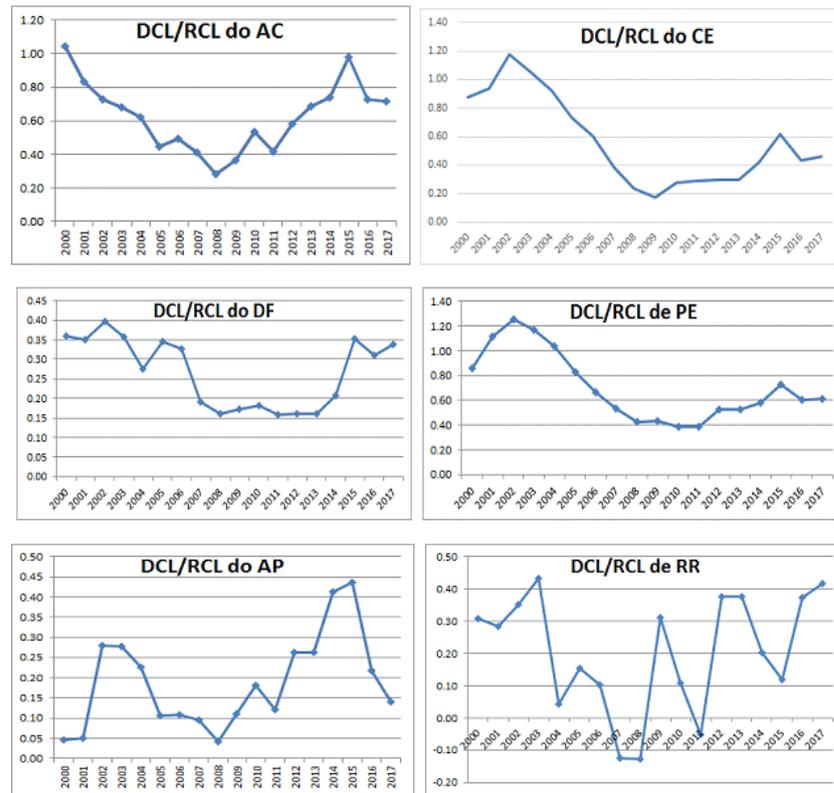
tendência de aumento da DCL/RCL. O caso mais grave é o do Rio de Janeiro que já ultrapassou o limite e está em trajetória exponencial. Nos casos de São Paulo e Minas, houve crescimento após a crise e, embora ainda ajustados no último ano da série, têm volume de dívida elevados e proximidade do limite.

FIGURA 2: Grupo sempre ajustado e com tendência de queda da DCL/RCL



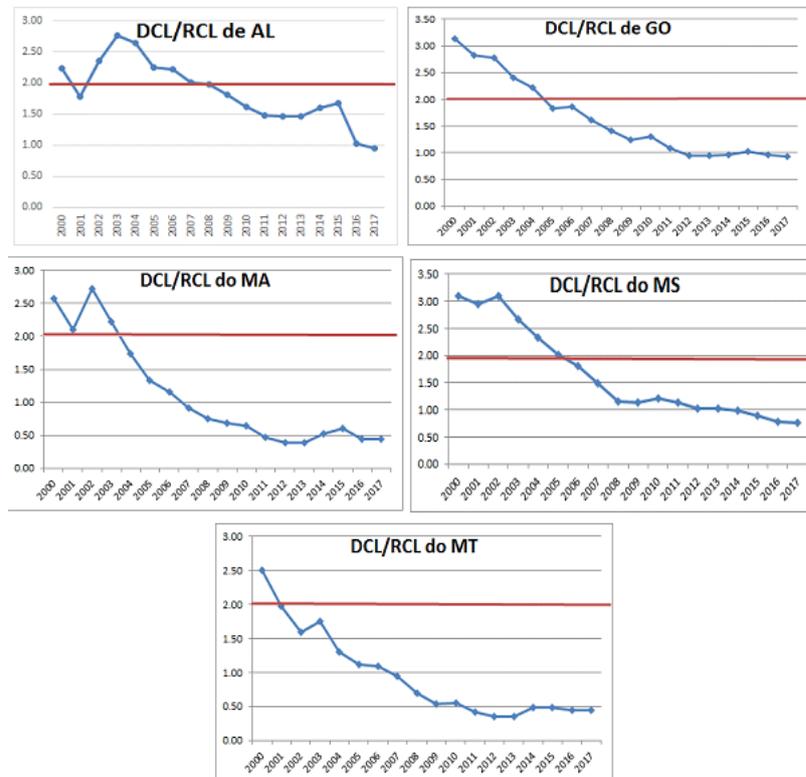
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, de 2000 a 2005; SICONFI, a partir de 2006. Elaboração própria.

FIGURA 3: Grupo sempre ajustado e com tendência de crescimento da DCL/RCL



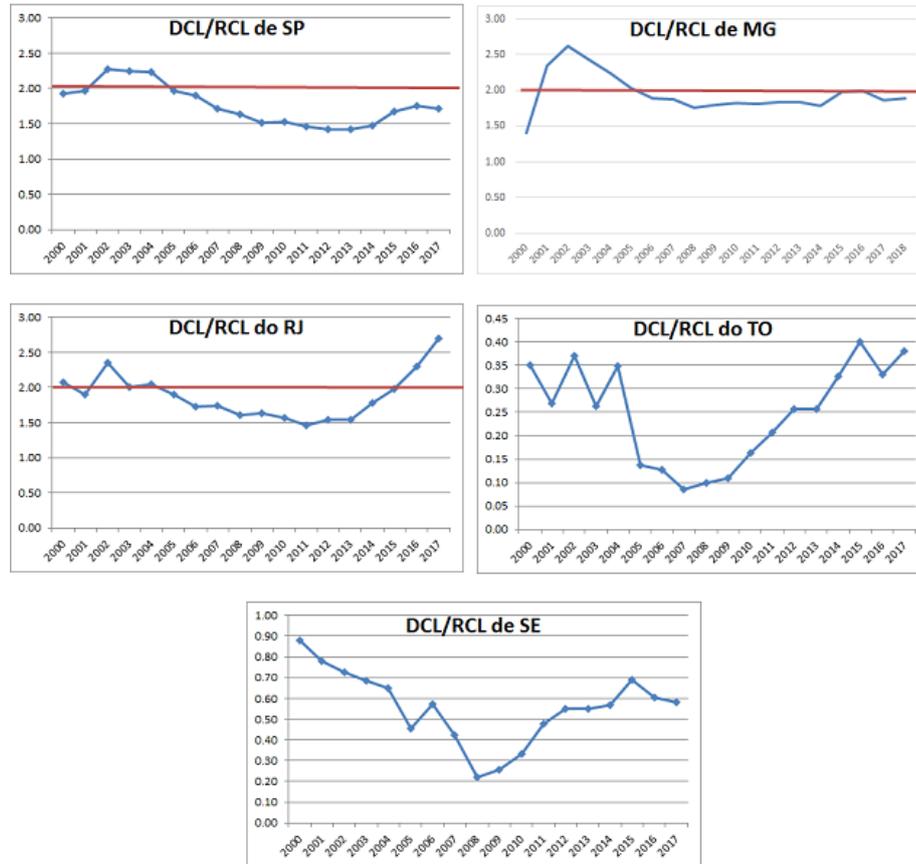
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, de 2000 a 2005; SICONFI, a partir de 2006. Elaboração própria.

FIGURA 4: Grupo com forte ajuste e tendência de queda da DCL/RCL



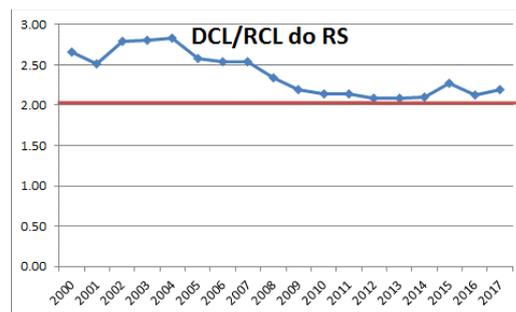
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, de 2000 a 2005; SICONFI, a partir de 2006. Elaboração própria.

FIGURA 5: Grupo ajustado até a crise e com tendência de crescimento da DCL/RCL



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, de 2000 a 2005; SICONFI, a partir de 2006. Elaboração própria.

FIGURA 6: Sempre desajustado, com tendência a queda da DCL/RCL



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, de 2000 a 2005; SICONFI, a partir de 2006. Elaboração própria.

A preocupação é maior no caso dos estados que estão próximos ao limite (Minas Gerais, e São Paulo) ou que descumprem o limite (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) porque concentram cerca de 75% do total da Dívida Consolidada, conforme se observa na Tabela 3. O volume elevado dificulta o ajuste, especialmente em uma conjuntura de queda de receitas. De modo geral, quanto maior o resultado primário, menor tende a ser a dívida. Porém, como apontado por Schaechter *et al.* (2012), além de a dívida ser afetada por outros fatores, como a taxa de juros, pode haver defasagem nessa relação. Em outras palavras, reduzir a dívida é difícil porque ela é dinamicamente impactada pelo acúmulo de juros. O ente precisa, então, fazer um esforço fiscal grande e mais rápido do que o crescimento da dívida para poder abatê-la.

TABELA 3: Montante da Dívida Consolidada em 2017 (R\$ milhões)

UF	Valor	%
SP	294,768.33	35.90%
RJ	137,177.50	16.71%
MG	108,980.29	13.27%
RS	76,703.16	9.34%
Demais	203,413.97	24.78%
<b>Total</b>	<b>821,043.24</b>	<b>100.00%</b>

Fonte: SICONFI, Relatório de Gestão Fiscal, Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, até o 3º quadrimestre de 2017. Elaboração própria.

As diferenças nas trajetórias da DCL/RCL na Federação indicam que os estados com dívida elevada são também os de maior Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, não é possível dizer que apenas o tamanho da dívida do estado explica o desajuste. São Paulo, o Estado que concentra 36% da Dívida Consolidada da Federação, cumpre o limite da DCL/RCL desde 2005 e manteve-se cumprindo mesmo após a crise.

O ambiente político-institucional de cada estado, dado pela influência nas preferências políticas dos governantes, parece ser um fator importante. Nos estados em que a orientação ideológica dos governos permaneceu mais alinhada com a coalizão pró-gasto por longo período, ou não houve ajuste em nenhum momento (Rio Grande do Sul), ou chegou a haver ajuste, mas não foi substancial e, após a crise, a tendência se reverteu (Rio de Janeiro e Minas Gerais). O percurso exato do desenvolvimento institucional depende de “qual das forças em conflito sairá vitoriosa, que grupos serão capazes de constituir coalizões eficazes e que líderes conseguirão estruturar os acontecimentos em benefício próprio.” (Acemoglu & Robinson, 2014, p.114).

Essa explicação é condizente com Souza (2006), que explicou o comportamento fiscal de estados a partir de determinantes políticos na fase posterior à adoção da LRF, observando uma relação entre o resultado primário e ciclos eleitorais, taxa de pobreza e de determinados itens de receita e despesa. A orientação ideológica, contudo, não parece ser tão importante para explicar o comportamento dos pequenos estados que, em sua maioria, simplesmente se ajustam. Conforme mostraram Mahoney e Thelen (2010), os agentes e sua maior ou menor capacidade de veto, de impor posições, importam sempre e sua atuação é determinante do resultado.

## 2.5 Conclusão

Em 2000, a LRF foi criada com o objetivo de estabelecer regras fiscais que induzissem o equilíbrio fiscal intertemporal das finanças públicas de todos os entes da Federação. O federalismo fiscal brasileiro, combinando descentralização financeira, com autonomia política e administrativa e independência dos Poderes, exigia uma estrutura administrativa complexa que elevava custos fixos. A quase totalidade dos governos – Federal, estaduais e municipais – convivia com déficits imoderados e reiterados, renúncias de receitas elevadas e alimentadas pela guerra fiscal entre estados, dívida pública insustentável e gastos com pessoal elevados.

No Governo Federal, as análises das prestações de contas de 2014 e 2015 pelo TCU evidenciaram o descumprimento da LRF (TCU, 2015, b e 2016). A partir de 2014, a crise fiscal na União desencadeou uma deterioração de expectativas que se repercutiu em baixo crescimento econômico, afetando a arrecadação tributária em todos os entes da Federação. Sucessivas desonerações de impostos repartidos com esses entes também corroeram a base de arrecadação.

Contudo, a crise fiscal estadual não pode ser considerada um produto apenas da recessão gerada pela política econômica da União. Tampouco é correto afirmar que a regra fiscal foi inócua em alterar comportamentos por uma tendência inerente a práticas de contabilidade criativa. Para que fosse confirmada tal hipótese, a crise fiscal deveria abater-se igualmente sobre os estados e o aumento das dívidas deveria coincidir com a recessão a partir do segundo trimestre de 2014 e o aumento das renúncias de receita a partir de 2010.

A análise da série histórica de resultado primário evidencia que houve quebra estrutural com a introdução da LRF, em 2000. Os resultados também confirmam a tendência de melhora do indicador DCL/RCL dos estados após a LRF, com redução do número de desajustados e do tamanho de desajuste.

Por outro lado, ao longo de 18 anos, o comportamento dos estados foi assimétrico no tempo e no espaço. A maioria gerou superávits primários e reduziu a DCL/RCL para cumprir o limite imposto pela legislação. Um grupo se ajustou, mas com a estratégia de menor esforço. Outro se ajustou no início, mas mudou de comportamento nos últimos anos. E outro, ainda, nunca se ajustou. A crise econômica a partir de 2014 aumentou a heterogeneidade entre os estados. Porém, em média, os resultados primários ainda foram melhores do que no período pré-LRF.

O ambiente político-institucional assimétrico e maneira como as normas se difundiram, quando grupos diferentes tiveram interpretações e narrativas diferentes, parecem ser fatores importantes para explicar a aplicação da LRF no tempo e no espaço. Se essa aplicação não foi aleatória, mas esteve relacionada à estrutura de poder, então é preciso investigar como se deu a mudança institucional da LRF pelos tribunais de contas, já de no sistema federativo não há mecanismos de coerção uniformes e cada tribunal de contas atua de uma forma, sendo ele próprio ligado às relações de poder locais. Isso poderia explicar por que a LRF passou por mutações genéticas, perdendo a uniformidade original, e por que foram introduzidos comportamentos que seriam nacionalmente indesejáveis, mas que atendiam às pressões políticas locais (Nunes, Nunes & Marcelino, 2018). Pode-se dizer que, de início, a regra fiscal teria alterado o comportamento dos agentes, mas depois teria sido também alterada por eles em diferentes graus. Essa análise será empreendida no próximo artigo.

### **3. INTERAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL: OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA INTERPRETAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

#### **3.1 Introdução**

Desde a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, têm sido constatadas várias mudanças institucionais pela via interpretativa, por práticas de contabilidade criativa dos tribunais de contas (TCs), ocasionando uma espécie de mutação genética. Embora isso não gere necessariamente um problema para governadores e prefeitos, que seguem apenas uma recomendação, reduz a uniformidade na Federação. Consequentemente, o comportamento de organizações como os governos estaduais e municipais e as comissões de orçamento das casas legislativas não é o mesmo.

Tal fato tem reduzido a capacidade da regra fiscal de solucionar problemas de cooperação que geram gasto excessivo e sobre-endividamento. Contudo, as demais alternativas teóricas voltadas para a solução desses problemas também apresentam limitações. Torna-se necessário, então, analisar a dinâmica institucional da LRF, em particular, a complexidade envolvida na introdução de regras fiscais, dada a sua construção endógena e a complementaridade dinâmica com outras instituições, como as regras que definem a composição e funcionamento dos TCs.

A literatura neo-institucionalista tem avançado na explicação das mudanças institucionais, especialmente das regras que “mudam sem mudar”, quando não são confirmadas pelo sistema de crenças dos agentes num processo histórico. (Dixit, 1998; Greif, 2005; Aoki, 2007; Mahoney & Thelen, 2010; Acemoglu & Robinson, 2014). Contudo, as regras fiscais e sua complementaridade dinâmica com outras instituições com as quais mantém uma relação simbiótica ainda não foram analisadas, nem a lógica de adequação das organizações nesse contexto.

O trabalho avança na aplicação da teoria neo-institucionalista à LRF do Brasil, identificando possíveis conexões com as instituições do domínio político na Federação, contribuindo para explicar por que a LRF mudou apenas em parte a cultura fiscal. A metodologia é qualitativa, explicativa e utiliza um questionário aberto, aplicado a técnicos de TCs, que versa sobre regras de composição e funcionamento dos TCs e práticas de contabilidade criativa.

Após esta introdução, a segunda seção apresenta uma síntese das alternativas teóricas voltadas à solução de problemas de cooperação, bem como as limitações dessas alternativas. Na terceira seção, discute-se a interação e complementariedade dinâmica entre a LRF e outras instituições, evidenciando o caráter endógeno dessa construção e como ele pode explicar a mudança institucional ocorrida. A quarta seção descreve a metodologia adotada e a quinta analisa os resultados a partir da interpretação do material empírico. A sexta seção conclui o trabalho.

#### **3.2. Regras Fiscais como Instituições Endógenas para a Solução de Problemas de Cooperação**

A tragédia dos comuns de Hardin (1968) caracteriza um problema de cooperação em que recursos finitos são explorados por agentes que, agindo racionalmente de acordo com seus próprios interesses, tendem a esgotar tais recursos pela superexploração. Uma aplicação às finanças públicas permite explicar como decisões descentralizadas de política fiscal criam

benefícios concentrados para grupos específicos, enquanto o custo dessas decisões é distribuído pela sociedade, conduzindo a gastos excessivos. Supondo que o orçamento seja equilibrado, o gasto público deverá ser integralmente financiado por impostos. Se grupos de interesse específicos procuram maximizar sua utilidade consumindo o máximo de bens públicos e pagando apenas uma fração do custo marginal através de alíquotas tributárias, há uma tendência a elevações recorrentes da carga tributária.

O problema torna-se mais grave quando há quebra da restrição orçamentária pelo financiamento através de endividamento. Como demonstrou Barro (1989), dada a percepção de que o acesso a endividamento permite ampliar a disputa por gastos, os agentes optam pela dívida quando identificam que podem transferir o ônus para o mais longe possível e não serem responsabilizados pelo pagamento da dívida. A ilusão fiscal é ampliada pelo ciclo político, ao aumentar as vantagens do gasto excessivo e do sobre-endividamento para o governante atual. O resultado final pode ser um setor público sem capacidade de financiamento, com déficits crônicos.

Problemas de cooperação foram tratados por diferentes marcos teóricos, identificando-se três grandes blocos de solução - de mercado, de Estado e de supervisão coletiva -, cada qual com limitações.

A solução de mercado seria a redefinição de direitos de propriedade e a redução da intervenção estatal, como no Teorema de Coase (1960). Contudo, como demonstrou North (1990), o desenvolvimento exige instituições mais complexas, algumas das quais nascem como bens públicos (segurança, justiça, diplomacia, legislativo, arrecadação de tributos e elaboração de orçamento, por exemplo). Além disso, o mercado nem sempre é eficiente devido à assimetria informacional (Grossman & Stiglitz, 1980). Cidadãos (o principal) não possuem todas as informações para permitir a escolha de políticos (o agente) que pretendam cumprir as promessas de campanha (seleção adversa), nem para monitorá-los depois de eleitos, ou aos servidores públicos nomeados (risco moral). Assim, numa aplicação da Teoria da Agência de Jensen e Meckling (1976), o conflito somente seria solucionado com a ampliação da informação disponível ou com a introdução de incentivos capazes de fazer o agente mudar de comportamento. Contudo, não é possível dar transparência a todas as motivações de orientam decisões e evitar que políticos hajam visando ao interesse próprio. Como criar incentivos para competir com atitudes oportunistas ao licitar, ofertar cargos ou obter vantagens legislativas e contratuais para empresas?

Para os não alinhados ao marco racionalista, a solução seria substituir o mercado e suas imperfeições pela centralização de decisões no Estado, impondo punições aos que insistissem em não cooperar. Contudo, o Estado também não tem informação completa sobre as finanças públicas. Como bem lembrou Buchanan (1967, p. 4), “O déspota onisciente e benevolente não existe, apesar do amor genuíno por ele às vezes adotado, e, cientificamente, não é uma construção nobre”.

Brennan e Buchanan (2008) propuseram a Constituição como instrumento de cooperação capaz de restringir democraticamente a autoridade inquestionável do Leviatã, evitando “a guerra constante de todos contra todos”. O Estado moderno seria, então, limitado pela Constituição que, por ter estabilidade, estaria menos suscetível à influência política. Por essa concepção, uma regra fiscal como a LRF seria pré-determinada, exógena ao domínio das transações econômicas e da política, e seu sucesso estaria condicionado à impossibilidade de alteração.

Contudo, a Constituição, e com mais razão normas infraconstitucionais, são contratos incompletos, já que não é possível prever todas as contingências e especificar regras para cada uma delas. Mesmo em países onde a tradição jurídica é romano-germânica (*civil law*), a

jurisprudência e a doutrina interpretam a lei e, quando há omissões, o juiz decide de acordo com a analogia, os costumes e os princípios. Conforme observou Dixit (1998), como nunca se define de forma objetiva e definitiva o conjunto completo de regras, um contrato é suscetível de manipulação por atores políticos. Formulado endogenamente na política e nas interações sociais, funciona apenas enquanto a pressão política não for suficientemente forte para repactuá-lo.

A teoria institucionalista de North (1990) permite compreender que as instituições importam e abarcam não apenas as regras formais, como é o caso da LRF, mas as informais, a maneira de criar e interpretar a lei e as narrativas (modelos mentais) criadas para justificar essa interpretação. Isso é possível porque um contrato imperfeito e incompleto pode ser renegociado continuamente e modificado na redação (alterações legislativas), interpretação e implementação (resoluções e acórdãos dos TCs).

Compreender como regras fiscais são construídas é essencial para saber se e como serão alteradas. Utilizando o conceito de Aumann (1976), Aoki (2007) mostrou que instituições são geradas endogenamente, quando as escolhas dos agentes, sustentadas pelas crenças individuais, se convertem em equilíbrio do jogo dinâmico no sentido de *common knowledge*. Embora a aprovação de uma regra fiscal possa mudar as expectativas e ser um equilíbrio do jogo no momento inicial, para que se mantenha ao longo do tempo, precisará ser confirmada pelas crenças dos agentes num processo histórico que pode ser tratado como a repetição infinita de um jogo, gerando aprendizado e construção de relações de confiança. Em outras palavras, a sustentação da regra fiscal provoca uma mudança da cultura ou da mentalidade coletiva, mas, ao mesmo tempo, depende dela. É o que autor denomina de *social embeddedness*: regras e crenças são interdependentes e reforçam-se mutuamente.

Então, se os agentes podem ser convencidos a cumprir a LRF, por acreditarem que serão fiscalizados e sancionados, haverá mais incentivos para cumpri-la. No entanto, se for consensual que muitos agentes são capazes de descumpri-la, ao influenciarem ou subornarem o aplicador da lei, essa crença não será sustentada. A questão passa a ser, então, conhecer o que determina o comportamento do aplicador da lei, mais especificamente, dos TCs.

Dolsak e Ostrom (2003) sugerem que problemas de cooperação não decorrem apenas de assimetria informacional, mas são questões políticas cuja solução poderia estar na supervisão coletiva. Contudo, se, em comunidades pequenas, pode ser mais fácil persuadir agentes a adotarem estratégias coordenadas que reduzam prejuízos comuns, quando se trata de um país, essa negociação envolve toda a complexidade do Estado moderno.

Gerschenkron (1962), North (1990), Dixit (1998) e Acemoglu e Robinson (2014) mostraram que não existe um caminho único e necessário para o desenvolvimento, o qual depende do processo político subjacente à formulação de política econômica. Embora soluções possam emergir de forma negocial, regras facilitam o desenvolvimento. Tentativas de evitar o Estado despótico, como a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos, por exemplo, têm se mostrado satisfatórias em vários países. Em outros, porém, têm apresentado elevado custo fiscal, além de não serem eficientes para monitoramento e imposição de sanções. Se os políticos estão protegidos por imunidade parlamentar, foro privilegiado, julgamento por seus pares e processo administrativo longo, e se têm controle direto sobre as instâncias superiores do Judiciário e os TCs, por meio de nomeações, tais organizações podem ser capturadas por comportamentos oportunistas.

### 3.3 Interação e Complementariedade entre Instituições

Para North (1990), as instituições são as “regras do jogo”, enquanto as organizações são os “times”, que adquirem habilidades e se adaptam à regra formal, a qual interpretam. No caso em análise, a LRF é uma regra fiscal voltada para a solução de um problema de cooperação que gera gasto excessivo e sobre-endividamento. Além da lei em si, há regras informais constituídas por práticas e costumes aceitos, como, por exemplo, a interpretação da LRF pelos TCs, que podem gradualmente formalizar-se em resoluções, acórdãos e decisões que constituem a jurisprudência. Embora sujeita a mimetismos, essa jurisprudência não implica subordinação de um tribunal a outro e pode validar ou não iniciativas de contabilidade criativa que assumem formatos diferentes na Federação.

A LRF apresenta complementariedade dinâmica com outras instituições do “domínio dos intercâmbios político e social” a que se referiu Aoki (2007) ou com as “instituições que restringem a coerção”, como denominou Greif (2005), voltadas para evitar o Estado despótico. Aoki (2007) mostra que as instituições que evoluem em cada um dos domínios podem tornar-se interdependentes e reforçar-se mutuamente, permitindo o equilíbrio, ainda que uma delas seja menos eficiente no sentido de Pareto. Por outro lado, a ausência de instituições complementares e de apoio em outros domínios poderia dificultar o equilíbrio. Nas palavras de Hodgson (2006, p. 37):

“É uma questão aberta se outra instituição forte, além do Estado, poderia cumprir esse papel necessário. Simplesmente observo que existe uma importante classe de instituições que dependem de outras instituições para impor efetivamente suas regras. No mundo real, há muitos exemplos em que algumas instituições são sustentadas e apoiadas por outras. O papel do Estado na aplicação da lei e na proteção dos direitos de propriedade é apenas um exemplo. Uma agenda importante para a investigação é explorar a extensão de tais complementariedades e entender seus mecanismos em profundidade.”

A intuição é que mudanças nas regras formais do jogo político podem gerar mudanças institucionais na LRF, mas mudanças geradas pela introdução da LRF também podem ocasionar mudanças na política. (Loureiro *et al.*, 2009, p.1). Além da LRF, podem-se distinguir instituições como, por exemplo, o conjunto de regras formais e informais que definem a composição e o funcionamento dos TCs, inicialmente unificadas na Constituição Federal, e as legislações locais, como a Constituição de cada Estado e as leis específicas e regimentos que regem sua forma de atuar, doravante denominadas de Controle Externo.

O Judiciário, o Ministério Público e os TCs são as organizações operadoras do Direito, que atuam na interpretação das leis. Os TCs têm a função de julgar contas e aplicar sanções de forma autônoma. As diferentes interpretações dos 34 TCs permitem que os governos gerenciem suas informações contábeis para jogarem com a regra do tribunal, provocando uma mutação genética na regra formal, que não é aleatória, mas decorre das relações de poder que se expressam na instituição Controle Externo<sup>2</sup>.

Os TCs são compostos por nove membros, cabendo a escolha ao Chefe do Poder Executivo e a aprovação ao Senado Federal (no caso do Tribunal de Contas da União) ou ao Poder Legislativo (nos demais casos). No que tange aos servidores dos TCs, a Constituição Federal diz que haverá um quadro próprio de pessoal. A regra geral, que deveria aplicar-se também aos TCs, é o concurso público, mas admitem-se cargos em comissão, sendo estes de livre nomeação e exoneração. Não há sequer um limite mínimo de ocupação de cargos em

<sup>2</sup> Com a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, passaram a ser 33 TCs, a partir de 2017.

comissão por servidores efetivos. A indicação política tende a afetar a análise e julgamento das contas dos gestores.

Esse processo causa mudança institucional da regra formal ao permitir a convivência com comportamentos que seriam nacionalmente indesejáveis, mas que atendem às pressões políticas locais. O grau com que essas organizações são capazes e estão dispostas a confrontar políticos eleitos que descumprem a lei pode diferir muito (Santiso, 2009), o que contribui para que haja distintas interpretações dos TCs e, conseqüentemente, diferentes níveis de coerção em governos estaduais e municipais (Lino & Aquino, 2018).

Cria-se, então, uma relação simbiótica entre as instituições LRF e Controle Externo, mediada por organizações como a Secretaria do Tesouro Nacional, o Supremo Tribunal Federal, os governos locais e os TCs. Essa relação entre as instituições é reforçada por organizações que prestam serviço de contabilidade e assessoria, empresas de software e pelo próprio controle interno que assimilam tais regras “modificadas”, replicam entendimentos nos sistemas informatizados e recomendam ações para garantir *compliance* dos governos locais com o entendimento dos TCs. Não é o mesmo, porém, o comportamento de organizações como governos estaduais e municipais, nem das comissões de orçamento das casas legislativas.

A Secretaria do Tesouro Nacional é a organização que tem o papel de estabelecer normas de consolidação das contas públicas, além de aplicar a suspensão de operações de crédito, garantias e transferências voluntárias em caso de descumprimento da LRF. Contudo, nem sempre essa atuação foi efetiva. Nos primeiros anos, a falta de padrões nacionais contábeis e fiscais, bem como de um sistema centralizado para captura eletrônica de informação prejudicou a aplicação da LRF, fazendo com que os sistemas replicassem os entendimentos dos diversos TCs. Ainda hoje, não há captura eletrônica das informações primárias pela Secretaria do Tesouro Nacional, com geração automática dos relatórios, permitindo que a elaboração de demonstrativos seja adequada às interpretações locais. A aplicação de sanções pelo Governo Federal também demonstrou certa leniência em virtude de pressões políticas que reforçaram a posição divergente dos TCs, em alguns casos com a judicialização no Supremo Tribunal Federal.

A teoria de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010) fornece subsídios para a compreensão desse processo histórico, mostrando que as mudanças não acontecem apenas pela via legislativa e em momentos de crise, mas em longos períodos de estabilidade política e organizacional, pela via interpretativa. A taxonomia de Mahoney e Thelen (2010) inclui quatro tipos de mudança institucional:

a) Deslocamento (*displacement*), em que há remoção e introdução de novas regras, após uma disputa (por exemplo, a criação da LRF, com conflito);

b) Acréscimo em camadas (*layering*), em que novas regras são adicionadas às antigas, mudando o impacto das regras originais no comportamento dos indivíduos (alterações legislativas da LRF, por exemplo, com refinanciamento de dívidas);

c) Deslizamento (*drift*), em que as regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto/ambiente (aplicação da LRF depois que o PT chegou ao poder e com a mudança do cenário externo); e

d) Conversão (*conversion*), em que as regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de maneiras diferentes (jurisprudência dos TCs, alterando-se ao longo do tempo).

Na mudança gradual, os atores desempenham papel relevante e a sua capacidade de veto às mudanças, bem como o nível de arbítrio na interpretação, podem fazer com que as regras

continuam formalmente as mesmas, embora sejam interpretadas e aplicadas de maneiras diferentes. Como se observa no Quadro 3, quando há baixo poder de veto, que se manifesta pela dificuldade de promover alterações legislativas na LRF, combinado com alto nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* da regra formal, a mudança institucional mais provável é a conversão. A implementação descentralizada permite alto nível de arbítrio no cumprimento da LRF, tendo em vista a autonomia dos TCs. Nos casos em que uma regra é especificada de modo impreciso, há mais espaço para essa discricionariedade, embora esse não seja um requisito indispensável, tendo em vista que todas as regras são interpretadas.

QUADRO 3. Fontes de mudança institucional

Características		Características das instituições alvo	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação/ <i>enforcement</i>	Alto nível de discricionariedade na interpretação/ <i>enforcement</i>
Características do contexto político	Alto poder de veto	Acréscimo em camadas	Deslizamento
	Baixo poder de veto	Deslocamento	Conversão

Fonte: Mahoney e Thelen (2010), tradução livre.

A proposição deste artigo é que os TCs se adaptaram à LRF, mas também atuaram nas mudanças institucionais, impedindo que as regras fiscais formais fossem aplicadas em sua integralidade e reforçando a permanência de algumas práticas anteriores.

### 3.4 Metodologia

A metodologia do trabalho é qualitativa, explicativa. A partir da análise de Constituição Federal, LRF, documentos do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros, bem como alguns Acórdãos, Resoluções e Relatórios Técnicos de TCs e de levantamento do Superior Tribunal de Justiça, foi elaborado um questionário aberto, cujo objetivo foi verificar se os técnicos dos TCs confirmariam as proposições explicativas que surgiram na leitura dos documentos e se o fariam com relativo grau de generalidade, ou seja, sem que a conclusão refletisse apenas casos isolados. O questionário é apresentado no Anexo 1.

A primeira parte do questionário diz respeito às regras de composição e funcionamento dos TCs e a segunda parte refere-se a práticas de contabilidade criativa que flexibilizaram a aplicação da LRF.

O questionário foi enviado a dois técnicos de TCs para teste. Algumas sugestões de alteração e inclusão de perguntas foram feitas. Posteriormente, o questionário foi aplicado a um ou dois técnicos dos TCs diretamente envolvidos na aplicação das regras da LRF.

Por se tratar de temas sensíveis, foi preciso assumir um compromisso com os respondentes de que eles não seriam identificados, o que foi observado ao sistematizar as respostas. Ainda assim, não foi possível aplicar o questionário a todos os TCs, pois muitos tiveram receio de sofrerem retaliações.

Dos 34 TCs existentes, trabalhou-se com uma amostra de 12. Foram ouvidas 19 pessoas, todos Procuradores do Ministério Público de Contas ou técnicos exercendo funções de

fiscalização e auditoria, especialmente no que se refere à LRF. As respostas foram sistematizadas, procurando-se identificar os pontos de convergência. As respostas a perguntas abertas foram selecionadas pela capacidade de explicar o que era perguntado.

### 3.5 Resultados

Quando a LRF entrou em vigor, a necessidade de controlar e disponibilizar ao público grande quantidade de informações estimulou a modernização dos TCs que, com troca de experiências, reproduziram práticas em escala nacional (isomorfismo), melhorando a informatização, integração, disponibilização de informações, rapidez das decisões, controle concomitante e rigor nas análises técnicas e decisões do Pleno.

Na primeira parte do questionário, referente às regras de composição e funcionamento dos TCs, identificou-se que os critérios de “idoneidade moral e reputação ilibada”, e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” não são, na prática, respeitados na indicação política dos membros dos TCs pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. Vários afirmaram que os TCs já deram posse a candidato indicado que era investigado pelas Polícias Civil ou Federal ou respondia a ação por crime comum, crime de responsabilidade ou improbidade administrativa. Há casos de conselheiros sem nível superior ou fora das áreas jurídica, contábil, econômica ou de administração.

Embora não tenha sido feito na época da posse, o levantamento feito no Superior Tribunal de Justiça é revelador: quatro ministros do Tribunal de Contas da União e 37 conselheiros de TCs estaduais estão em investigação. O número equivale a 15% dos 240 ocupantes destes cargos dos 34 TCs. Dos 37 conselheiros que respondem a 22 ações penais e 35 inquéritos, 14 teriam sido denunciados, 14 afastados e 11 delatados (Carvalho & Schmitt, 2017).

Quase todos os respondentes têm conhecimento de que algum conselheiro que ocupou cargo de Ministro ou Secretário de Estado nos três anos anteriores à indicação ou durante o mandato de quem o indicou. Além disso, o rigor no atendimento da regra formal nem sempre é observado quando se trata de indicar membro do Ministério Público. Em dois casos, afirmou-se que as duas vagas reservadas a Ministros e Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas que integram o Ministério Público de Contas não têm sido, na prática, um critério respeitado.

A relação de indicação com os demais Poderes não se esgota com o acesso ao cargo de conselheiro. Como não há limite para cargos comissionados, em muitos casos, um percentual relevante dos servidores também é escolhido por indicação política, mesmo que haja regra formal determinando que o ingresso dos auditores de controle externo se dê exclusivamente por concurso público específico. Há servidores comissionados sem vínculo com o órgão e/ou servidores cedidos de outros Poderes desempenhando atividade finalística de controle externo no órgão de auditoria e, à exceção de um, todos disseram que esses servidores desempenham atividade de assessoramento nos Gabinetes dos Ministros, Conselheiros e Procuradores de Contas. Em todos os casos, os TCs permitem, seja por regras formais ou informais, que seus auditores de controle externo de carreira sejam cedidos para exercício de cargo em comissão nos órgãos do Poder Executivo de entes da Federação sujeitos à sua jurisdição.

“(…) continuam a prevalecer práticas políticas não democráticas nesses órgãos, como o nepotismo, o clientelismo etc. Na verdade, as nomeações de funcionários para os TCs são um dos trunfos políticos mais importantes à disposição de suas elites dirigentes e revelam o padrão não republicano que tem vigorado historicamente nos TCs brasileiros, resistindo fortemente ao ordenamento democrático do país.” (Loureiro *et al.*, 2009, p.757).

O questionário também identificou indícios de nepotismo. Na metade dos casos, os técnicos disseram que os TCs permitem a nomeação para cargos em comissão de parentes (na linha reta ou colateral, até o terceiro grau ou por adoção) dos Ministros, Conselheiros e Procuradores de Contas parentesco com conselheiros.

Também não há vedações para exercício concomitante de outras funções, que podem caracterizar conflito de interesse (por exemplo, atuação em escritórios de advocacia e palestras remuneradas a jurisdicionados). Torna-se difícil, assim, estabelecer uma cultura meritocrática que preserve a análise técnica.

Quando perguntados se os auditores de controle externo concentram sua força de trabalho em questões de relevância material (impacto fiscal, relevância para a gestão, risco significativo, etc.), a maioria disse que dedica uma parte do tempo (entre 25% e 70%) a questões relevantes.

Vários demonstraram preocupação não por não haver independência profissional para identificar se houve cumprimento de limites ao longo do ano, por terem posicionamentos alterados por supervisores que “filtram” o trabalho técnico ou por terem expectativa de sofrer assédio moral (remoção, dificuldade para tirar férias, isolamento técnico, etc.).

Hidalgo *et al.* (2016) mostraram que os membros nomeados pelo Executivo ou Legislativo punem políticos que violam a lei - particularmente copartidários - em percentual substancialmente mais baixo do que os membros de perfil técnico e que, mesmo quando há restrições meritocráticas, os membros têm uma tendência pro-política em suas decisões.

A decisão do pleno dos TCs foi considerada menos rigorosa que os relatórios técnicos. O rigor nas decisões tende a variar de acordo com o poder político do fiscalizado, seja de estado ou de municípios, e que é diferente conforme o fiscalizado seja ou não do mesmo partido político a que pertenceu o que indicou o conselheiro. Outras razões apontadas, em pesquisa aberta, foram: amizades, propina; interesses pessoais, benesses; feudos territoriais da base de apoio político do conselheiro e valores envolvidos, conforme a banca de advocacia responsável pela causa.

Na União, a reação ao descumprimento da LRF contou com atuação decisiva do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público de Contas, que acompanhou relatório técnico, recomendando a rejeição das contas de 2014 (TCU, 2015, b). Os achados subsidiaram as teses do processo de *impeachment*. Nos estados, a situação foi diferente. Apesar de manifestações dos Ministérios Públicos de Contas e de alguns conselheiros recomendando a rejeição, a decisão dos TCs foi menos rigorosa e menos aderente aos relatórios técnicos que a do Tribunal de Contas da União. No Estado do Rio Grande do Sul, o único a nunca cumprir o limite da dívida, mesmo após o Ministério Público de Contas ter opinado pela emissão de parecer prévio desfavorável, em 2014, as foram aprovadas por unanimidade pelos conselheiros. (Medeiros, 2016).

Um caso emblemático é o do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Dentre outros, em 2014, o Estado descumpriu as metas de resultado primário e nominal e, em R\$ 1 bilhão, o art. 42 da LRF (limite de restos a pagar), além de fazer maquiagem das contas públicas, o que levou o Relatório Técnico a recomendar a rejeição das contas. Não obstante, o Pleno recomendou a aprovação das contas por unanimidade. (Medeiros, 2016).

“Os fatos apurados demonstram que os resultados dos demonstrativos contábeis e fiscais encaminhados a essa Corte, e divulgados para a sociedade, não são fidedignos, uma vez que os valores das obrigações assumidas pelo [governo] não espelham a realidade.” (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2015)

Completam o arranjo a falta de transparência, principalmente quando a opinião técnica diverge daquela do Pleno, e os atrasos na apreciação das contas, apesar de haver regra formal para que se julgue tempestivamente as contas dos jurisdicionados. Perguntados, em 2017, a que ano se referiam as contas mais antigas não julgadas, os anos variaram entre 2004 e 2015.

Mesmo quando a atuação dos TCs expõe os problemas, não necessariamente impõe uma correção imediata, devido a limitações jurídico-institucionais, como o direito ao devido processo e à defesa, que transcendem a LRF. Dois processos que envolvem litígio sobre cumprimento da LRF pelo Tribunal de Contas da União ilustram bem a dificuldade de prover uma solução rápida: o Acórdão nº 747/2010, com decisão de recurso em 2012, sobre a compensação da renúncia de receita com crescimento econômico; e o Acórdão nº 825/2015, sobre o não contingenciamento e os métodos heterodoxos para obtenção de resultado primário (TCU, 2010 e TCU, 2015, a). Embora tenha recomendado a rejeição das contas da Presidente da República, o Tribunal de Contas da União o fez depois de um longo processo que admitiu vários recursos.

A segunda parte do questionário refere-se a possíveis interpretações que se afastam do texto original da LRF. Brasil (2016, c) comparou os cálculos das despesas com pessoal dos estados, em percentual da Receita Corrente Líquida, pelos critérios adotados pelos TCs e pela regra formal da LRF. A diferença chega a 27,66% no Mato Grosso do Sul, 21,07% no Rio de Janeiro, 14,89% no Distrito Federal e 12,51% no Rio Grande do Sul, cujos técnicos não responderam ao questionário.

Vários respondentes admitiram que são realizadas as seguintes exclusões no cálculo de limite de pessoal não previstas na LRF: inativos, pensionistas, Imposto de Renda Retido na Fonte, espécies remuneratórias (auxílios diversos) que não caracterizam indenização, Programa Saúde da Família, Programa de Agentes Comunitários de Saúde, insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

Três respondentes informaram que a exclusão de Imposto de Renda Retido na Fonte que era aceita em anos anteriores deixou de ser aceita e, em um caso, foi adotada uma reincorporação gradual ao limite. Um técnico informou que o Tribunal admite que sejam adotados percentuais de limites de pessoal por poder diferentes da LRF, dois admitiram que o aporte atuarial para a previdência é utilizado para cobrir déficit financeiro quase imediatamente (em prazo inferior a 5 anos) e três que o Tribunal permite que os órgãos jurisdicionados façam “trem da alegria”. Foram informados casos em que se permite que o regime de competência não seja utilizado para limites de pessoal (13º salário, férias, etc.) ou despesas, inflando as Despesas de Exercícios Anteriores e em que admitem que não haja contabilização de passivo atuarial, reajustes e progressões funcionais devidas e contribuição patronal de inativos e pensionistas.

Como os TCs têm pouca possibilidade de alterar a LRF pela via legislativa e grande flexibilidade para interpretá-la, simplesmente alteram pela via interpretativa os conceitos (conversão de Mahoney & Thelen, 2010). O principal conceito interpretado de forma flexível é a despesa com pessoal. A finalidade seria “atender interesses políticos dos governantes que os indicaram para os cargos”, evitando que estes tenham contas rejeitadas, o que inviabilizaria suas “carreiras políticas, pelo enquadramento na Lei da Ficha Limpa”. Então, a interpretação da LRF pelos TCs está fortemente correlacionada com o critério de indicação política para o cargo de conselheiro.

Vários conselheiros são ex-políticos que têm estreito relacionamento com deputados estaduais. Então, também não há interesse em sancionar chefes do Poder Legislativo ou induzir cortes de pessoal nessas casas. Ademais, alguns respondentes informaram que há tribunais que

reinterpretam a LRF em benefício próprio, pois, caso fossem adotados os critérios originais, teriam que reduzir pessoal e “dispensar comissionados contratados também por afinidade política”. Em um caso, foi informado que “não interessa comprar briga com o Judiciário”, que também estaria desenquadrado aos limites da LRF, não fosse a interpretação mais flexível desde 2002. Trata-se de referência indireta a processos contra alguns conselheiros, como citado na seção anterior.

Em relação a aspectos contábeis, dois respondentes informaram que os TCs admitem que ativos sem liquidez imediata sejam excluídos do cálculo da Dívida Consolidada Líquida. Mais da metade informou que os TCs admitem que os fiscalizados não cumpram as metas fiscais. Foram relatados casos em que os TCs admitem que não haja contabilização de precatórios e dívidas com concessionárias de energia.

Há TCs que aceitam que, no final do mandato, os restos a pagar sejam superiores à disponibilidade de caixa “desde que no ano analisado a indisponibilidade não tenha se agravado em relação ao ano anterior” ou que os restos a pagar processados sejam cancelados para que seja cumprido artificialmente o limite ou que seja utilizada a disponibilidade de caixa do exercício seguinte (de janeiro, por exemplo) para calcular o limite dos restos a pagar. Um dos respondentes informou que a disponibilidade de caixa do Estado é negativa, com anuência do Tribunal. A finalidade também seria evitar que as contas dos governadores e prefeitos fossem rejeitadas, embora, em um caso, tenha sido informado que “o Tribunal adota critérios diferentes para o Estado e os municípios”. O critério adotado para o Estado é menos rigoroso porque o vínculo da indicação política é com o governador. Outros TCs, porém, adotariam critérios igualmente flexíveis para ambos, para não suscitarem questionamentos sobre a diferença de tratamento.

QUADRO 4. Regras informais nos Tribunais de Contas

Indícios	Trechos selecionados de depoimentos
Descumprimento do critério de indicação “idoneidade moral e reputação ilibada”	“O critério não é, na prática, respeitado.”
	“Na posse como conselheiro não, mas na posse da Presidência sim”.
Descumprimento do critério de indicação “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”	Formações de membros dos Tribunais de Contas: jornalistas, psicólogo, engenheiro agrônomo, engenheiro, dentista, médicos, profissional de zootecnia.
	“Não há nenhum da área contábil.”
Influência política na indicação de membros do Tribunal de Contas	“A vaga do Ministério Público de Contas ainda está preenchida de maneira anômala por força de uma decisão estranha tomada pelo Supremo Tribunal Federal que considerou um Procurador de Justiça do Ministério Público, que era chefe de gabinete do Governador, como indicado na vaga do Ministério Público de Contas, cuja instituição só se deu muitos anos depois.”
Desvio de função e influência política na indicação de servidores	“Já foi identificado inclusive servidor de nível médio sendo o presidente da equipe de auditoria.”
	“Existem servidores antigos de nível intermediário, com conclusão posterior de curso superior que exercem funções de controle externo.”
	“Atualmente os cargos são providos por concurso público. No entanto, há o exercício das funções de auditoria por pessoas que não fizeram concurso

	específico, sendo necessário o registro. Além disso, há concursados que exercem a auditoria sem ter a atribuição legal no cargo.”
Nepotismo	“Ocorre a forma cruzada.”
Conflito de interesse	“Embora a Lei Orgânica faça vedação expressa, há casos de advocacia administrativa ‘velada’.”
	“O tribunal não faz qualquer controle sobre isso.”
	“Há casos de advogados fazerem suas peças no gabinete dos conselheiros sob sua orientação.”
Tendência pro-política nas decisões	“Na norma legal e nas instruções não há dúvidas quanto ao que deve ser feito. Porém, o Tribunal é absolutamente fisiológico nos seus pronunciamentos, não raro negando as suas próprias normatizações e pronunciamentos, conforme o caso ou pessoa envolvida. Não raro numa mesma sessão um mesmo dispositivo recebe interpretações incompatíveis, em votações unânimes!”
	“O primeiro motivo pelo qual a decisão do pleno é menos rigorosa que os relatórios técnicos é que os relatórios tem como fundamento, evidências, regras objetivas, leis, critérios definidos, alto nível de conhecimento técnico a respeito da matéria, ...”
	“Considerando somente os julgamentos pela irregularidade das contas (opinião técnica), a maior parte dos processos são julgados com regularidade, com ressalvas (decisão do Pleno).”
	Justificativas para decisões pouco técnicas: amizades, propina; interesses pessoais, benesses; feudos territoriais da base de apoio político do conselheiro e valores envolvidos, conforme a banca de advocacia responsável pela causa.
Falta de transparência	"Não há compartilhamento de informações referentes a relatórios, instruções processuais, pareceres e deliberações, principalmente quando a opinião técnica diverge daquela do Pleno do Tribunal, bem como quanto a reclamações junto à corregedoria e processos disciplinares contra membros dos tribunais,"
	"O Tribunal de Contas admite que os fiscalizados não coloquem as informações exigidas pela LRF em portal de transparência."
Demora no julgamento	"As contas mais antigas não julgadas são de “2015 para prefeituras, sem demanda recursal, mas para câmaras de vereadores e entidades da administração indireta há contas que remontam à década passada.”
	Justificativas para atrasos: “pendências recursais, mudanças de gestor, problemas em Tecnologia da Informação”.
	Justificativas para atrasos: “o trâmite do processo pelos gabinetes de conselheiros substitutos, que atuam após a manifestação do Ministério Público, mas não relatam processos. Eles emitem manifestação de auditoria (uma espécie de segunda opinião) constituindo etapa do processo”.
Falta de independência funcional	"Na escala de hierarquia, os analistas de controle externo (auditores de controle externo) não raro têm seus posicionamentos alterados por atuação dos supervisores.”
	“Apesar de quadro concursado, isso não garante que, em alguns casos, comissionados não participem das atividades indicadas. De todo modo, a independência profissional é bastante prejudicada por práticas que “filtram” o trabalho técnico.”
	“Existem situações de pessoas não legitimadas fazendo auditoria (sem concurso específico), inclusive as contas dos principais gestores (governo do estado e capital) são lideradas por essas pessoas, o que enfraquece ainda mais a

	<p>efetividade das auditorias, interferindo na independência da auditoria e reduzindo a probabilidade de detecção.”</p> <p>“É uma espécie de sistema inquisitorial de contas, onde o que investiga (e decide o que vai ser investigado) vai depois julgar...”</p> <p>“É possível identificar casos em que alterações são feitas no plano de fiscalização e/ou no escopo dos trabalhos em andamento sem maiores justificativas.”</p> <p>“Inclusive o plano de auditoria vem com uma observação no final dizendo que é proibido acrescentar ou excluir item.”</p> <p>“Diria que o receio de retaliação é constante e existe em todas as unidades técnicas do Tribunal de Contas.”</p> <p>“Processos de baixa ou baixíssima materialidade costumemente são colocados como prioridade no âmbito das unidades técnicas”.</p> <p>“Quando a Auditoria de Controle Externo não tem independência para sequer elaborar seu plano de auditoria, não há como exigir que seus servidores tenham. A relevância é um dos principais critérios para elaboração do plano de auditoria. Mas para que isso seja aplicável é necessário que um dos fundamentos da auditoria seja levado a sério, a independência funcional. A relevância dos objetos de auditoria está diretamente relacionada à funcionalidade das atividades auditadas, critério que não é utilizado no Tribunal. A auditoria por função permite a especialização do auditor e o desenvolvimento de uma visão operacional, aproximando-se da avaliação de gestão e risco.”</p>
Contabilidade criativa	<p>Exclusões no cálculo de limite de pessoal não previstas na LRF: inativos, pensionistas, Imposto de Renda Retido na Fonte, espécies remuneratórias (auxílios diversos) que não caracterizam indenização, Programa Saúde da Família, Programa de Agentes Comunitários de Saúde, insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.</p> <p>“Às vezes a LOA não atende o art. 167, VII, CF. Embora haja registro na instrução das contas, a única “penalidade” é uma ressalva, com recomendação. Ano após ano. Também ocorre com os créditos abertos com recursos do superávit financeiro e de excesso de arrecadação que não são computados no limite de abertura dos créditos adicionais.”</p> <p>“Nos 17 anos de LRF, não houve nenhuma aplicação da multa prevista na 10.028/00 e, no entanto, o número de municípios que não cumprem a meta fiscal é enorme. (...) De forma geral, a análise é efetuada verificando as contas isoladas da prefeitura, e se esta no ano manteve equilíbrio orçamentário é aprovada. Pouco importa a consolidação e desequilíbrios financeiros acumulados nos anos anteriores e sua redução.”</p> <p>“A Conta Centralizadora não é segregada por fontes. É como se fosse um grande sacolão. Daí, o governo vai tirando, tirando, tirando...e, quando vê, aquele monte de nota de empenho sem dedução... negativo.”</p> <p>“Um grande problema que ocorre principalmente nos municípios de interior é o uso indevido dos recursos (saques em espécie), por onde são realizados desvios. O art. 43 da LRF trata de depósito, que interpretamos teleologicamente, movimentação financeira, com a finalidade de garantir a rastreabilidade dos recursos. No entanto, a LRF não é expressa sobre a movimentação financeira, sua forma, requisitos, exceções, limites, etc., dando margem para gestores interioranos fechem o ano com milhões registrados em disponibilidade de caixa (gastos em espécie) cujas comprovações são de difícil detecção, quando em testes subsequentes.”</p> <p>“O TC aceita despesas estranhas para fins de cômputo do índice de aplicação em saúde (ex. despesas com o Hospital Militar; saneamento básico; do complexo médico penal; do programa “leite da criança; da Secretaria de Atenção à Saúde, serviços de assistência médica dos servidores públicos) e educação (gastos com ensino superior, a rigor maiores do que o gasto com ensino fundamental e médio).”</p>

Fonte: respostas ao questionário. Elaboração própria.

### 3.6 Conclusão

A LRF provocou adaptações significativas na atuação dos TCs, que parece ter melhorado em vários aspectos: informatização, integração, aumento da disponibilização de informações ao público, rapidez das decisões, controle concomitante e não só posterior, maior rigor nas análises técnicas e nas decisões do Pleno. Em outros aspectos, como corregedoria e a ênfase na macrogestão, a melhora foi menor.

Contudo, a resistência à regra materializou-se na falta de transparência no cálculo dos indicadores e na proliferação de práticas de contabilidade criativa, principalmente no cálculo da receita corrente líquida e da despesa com pessoal. A falta de uniformidade na interpretação da LRF é consequência da relação simbiótica dessa instituição com as regras que definem a composição e funcionamento dos TCs.

As respostas ao questionário revelaram indícios de influência política em decisões que deveriam ser técnicas, das formas mais diversas mas, principalmente, a escolha de membros e servidores por indicação política, a indicação de ex-membro do governo para o cargo de membro de Tribunal, a cessão de auditores de controle externo para exercício de cargo em comissão nos órgãos do Poder Executivo, a indicação de envolvidos em casos de corrupção e a pessoalidade nos julgamentos, conforme partido político e cargo do jurisdicionado.

Revelaram, ainda, indícios de pouco apreço por conduta meritocrática, o que pode afetar a qualidade do serviço prestado. Dentre esses indícios, podem-se citar: nepotismo, ausência de nível superior nas áreas jurídica, contábil, econômico-financeira ou de administração pública, atividades em conflito de interesse, inclusive advocacia administrativa, não exigência de concurso público e ocorrência de desvio de função, falta de independência profissional, prioridades invertidas, falta de transparência e de compartilhamento de informações e procrastinação nos julgamentos. Outros aspectos que tornam morosa a atuação dos TCs são as regras relativas ao direito ao devido processo e à defesa, que permitem tantos recursos que acabam ocasionando a prescrição.

É possível, então, inferir que a ausência de um padrão mínimo para atuação dos TCs e de uma corregedoria nacional pode estar mitigando a capacidade da LRF de prover solução para problemas de cooperação de geram gasto excessivo e sobre-endividamento. Mais do que o desenho das regras formais, a interpretação é determinante dos resultados. As organizações se adaptaram à LRF, mas também atuaram nas mudanças institucionais, impedindo que as regras fiscais formais fossem aplicadas em sua integralidade e reforçando a permanência de algumas práticas anteriores. O trabalho mostra como a estrutura federativa pode tornar mais complexa a implementação de regras fiscais. O aperfeiçoamento de regras fiscais não poderia, então, ignorar a necessidade de alteração de outras instituições, com as quais mantém uma relação simbiótica.

É importante destacar, contudo, que os tribunais de contas não foram os únicos agentes a empreenderem práticas de contabilidade criativa. Ao padronizar os demonstrativos fiscais, a STN define, por exemplo, o regime contábil utilizado no cálculo do resultado primário. O próximo artigo mostra que o regime de caixa pode ser utilizado para criar uma ilusão de ajuste fiscal, quando a antecipação de receitas e a postergação de gastos eleva, sem nenhum esforço fiscal, o resultado primário. Se o efeito das decisões fiscais não é conhecido no momento em que são tomadas, podem ser gerados desequilíbrios das contas públicas, sem que sejam adotadas as medidas corretivas, em plena vigência da LRF.

## **4 O REGIME CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DE RESULTADO FISCAL NO BRASIL: UMA VISÃO CRÍTICA**

### **4.1 Introdução**

A teoria contábil consagra a adoção do regime de competência para o reconhecimento de receitas e despesas, permitindo evidenciar os custos que serão necessários, em determinado período, para alcançar as receitas esperadas. No setor público, não obstante a teoria contábil seja a mesma, há dificuldade de romper com a tradição de apresentar informações orçamentárias ou obtidas pelo regime de caixa. A experiência internacional mostra que a escolha e implementação do regime contábil não são triviais (Flynn, Moretti, & Cavanagh, 2016; Adhikari & Garseth-Nesbakk, 2016; Botelho & de Lima, 2015).

O processo de convergência da contabilidade pública brasileira aos padrões internacionais resgata a base da teoria contábil. Seria de esperar que, a partir da adoção do regime de competência para elaboração das Demonstrações Contábeis, fossem geradas as condições necessárias para o cumprimento integral da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que foi concebida como uma lei mais patrimonial que orçamentária, mais preocupada com o equilíbrio intertemporal das contas públicas que com o equilíbrio orçamentário em um exercício (Tavares, Manoel, Afonso, & Nunes, 2000, p. 8).

No entanto, embora o regime de competência integre o conjunto de regras contábeis da LRF, até 2017, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) continha padrões de demonstrativos diferentes para a União e para estados e municípios. Na União, adotava-se o regime de caixa integral; nos estados e municípios, regime de caixa para a receita e despesa liquidada ao longo do exercício, mais próxima do regime de competência. A partir de 2018, o MDF passa a adotar o regime de caixa integral para todos (Brasil, 2017, p. 222), aumentando o distanciamento da previsão legal.

A Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público informa que o objetivo principal do setor público não é gerar lucro, mas prestar serviços à sociedade (CFC, 2016). Em consequência, a informação mais relevante para subsidiar processos decisórios, prestação de contas e responsabilização não está apenas nas Demonstrações Contábeis, mas em um conjunto mais amplo de relatórios com base contábil, os Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs). Nesse conjunto, se incluem os demonstrativos previstos na LRF, em especial, o Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal, um dos mais monitorados por formadores de opinião.

Easterly (1999) e Irwin (2012) mostraram que o regime de caixa pode ser utilizado para criar uma ilusão de ajuste fiscal, permitindo que sejam substituídos cortes genuínos por postergação de gastos. Nesse caso, o déficit informado é reduzido à custa de déficits futuros e o resultado fiscal perde precisão como indicador fiscal. No Brasil, a literatura, até o momento, não analisou criticamente os demonstrativos da LRF e sua compatibilidade com a legislação, nem a necessidade de evidenciar tempestivamente a situação fiscal do setor público, de modo a subsidiar decisões. Pelas razões expostas, a pesquisa poderia dar uma contribuição efetiva para preencher essas lacunas teóricas.

O objetivo do trabalho é mostrar como a utilização do regime de caixa serviu de instrumento à ilusão fiscal no Brasil, contribuindo para explicar por que severos desequilíbrios das contas públicas da União foram possíveis apesar da LRF. Na compreensão desse processo,

é utilizada a teoria neo-institucionalista, notadamente o conceito de *path dependence* de North (1990) e a taxonomia de Mahoney e Thelen (2010) para mudança institucional gradual.

Após esta introdução, a segunda seção apresenta um breve histórico do regime contábil na contabilidade pública, discutindo suas vantagens e riscos. A terceira seção do trabalho analisa o conceito, o regime contábil e as fontes de informação utilizadas para apurar os resultados primário e nominal, inclusive considerando a abrangência conceitual, a consistência metodológica com a LRF. Para os exercícios de 2015 e 2016, compara-se os resultados primário e nominal oficiais da União, apurados pelo regime de caixa, com o cálculo pelo regime de competência, com base em informações contábeis. A quarta seção apresenta as principais conclusões do trabalho.

## **4.2 Breve histórico do regime contábil no setor público do Brasil: permanências e mudanças institucionais**

Até a edição da LRF, a Lei nº 4.320, de 1964, havia sido a única norma geral de finanças públicas. No seu art. 35, instituía um sistema misto em que eram consideradas no exercício financeiro as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas (Brasil, 1964). A vantagem desse critério é o respeito ao princípio de prudência, evitando que o gestor considere como pertencentes ao exercício receitas que foram apenas previstas, mas não chegaram a ser arrecadadas e talvez nunca sejam. É, portanto, o critério mais adequado para o balanço orçamentário.

A adoção desse sistema misto aliada à ênfase da Lei nº 4.320/64 às classificações orçamentárias ensejou uma interpretação de que o foco da contabilidade pública deveria estar no orçamento e, não, no patrimônio. A difusão dessa interpretação fez com que alguns, equivocadamente, procurassem associar o art. 35 a um “regime contábil”, embora a lei não utilizasse essa denominação, nem fizesse menção a regime de caixa ou de competência. Além disso, muitos contadores relegaram a segundo plano os aspectos patrimoniais, ignorando até disposições explícitas que se referem ao patrimônio, notadamente os arts. 83 a 105. (Brasil, 1964).

Na interpretação da equipe que havia elaborado o Projeto da LRF, eram parte integrante do diagnóstico fiscal as deficiências intertemporais do processo orçamentário que permitiam que os governos assumissem dívidas das mais diferentes formas, nem sempre transparentes, absorvendo o bônus presente da despesa e transferindo o ônus para o futuro: o exercício seguinte, o mandato seguinte ou, se possível, as gerações seguintes. Tudo indicava que era preciso evitar a recorrente geração de despesas não orçadas que se convertiam em passivos não contabilizados, conhecidos como “esqueletos”, que periódica e tardiamente eram assumidos (Nunes, 1998; Tavares *et al.*, 2000, p. 8). Ao longo do tempo, essa realidade não parece ter se alterado substancialmente, pois Cruvinel e de Lima (2011, p. 83) afirmam que “a Contabilidade do setor público vem evoluindo apenas nos registros eminentemente orçamentários, ela não evidencia todas as contas e “esconde” passivos e despesas devido a formalidades legais e interpretações orçamentárias”.

A LRF pretendia atacar as causas estruturais dos desequilíbrios fiscais que escapavam ao controle orçamentário em uma sequência de exercícios, pois independentemente de quão bem elaborado fosse o orçamento, variáveis importantes sempre extrapolavam os controles orçamentários, seja porque já chegavam dadas à elaboração do orçamento (renúncia de receita, despesas obrigatórias de caráter continuado e despesas com pessoal), seja porque tinham efeitos plurianuais não capturados pela anualidade orçamentária (dívida e restos a pagar). Além das

variáveis que transcendiam o orçamento no tempo e no objeto, o próprio conceito de equilíbrio orçamentário apenas garantia que para cada despesa de um exercício houvesse uma fonte de receita suficiente, mas, dentre essas fontes, encontravam-se as receitas de operações de crédito e as receitas de privatização, o que permitia a coexistência de equilíbrio orçamentário com dívida em trajetória explosiva e alterações patrimoniais relevantes. Pode-se dizer que o orçamento não era um instrumento suficiente para assegurar o equilíbrio fiscal, nem este poderia ser confundido com o equilíbrio orçamentário.

A LRF foi concebida como uma lei mais patrimonial que orçamentária, pois seu objetivo é o equilíbrio intertemporal das contas públicas e não apenas o equilíbrio orçamentário em um exercício. Desse modo, embora a contabilidade não fosse seu objeto central, a LRF exigiu que a despesa fosse reconhecida por competência para evitar que atrasos de pagamentos ao funcionalismo público e fornecedores ou postergações de pagamentos em geral promovessem um ajuste artificial aos limites da despesa com pessoal e à meta de resultado primário. O regime de competência para despesas estatuiu os arts. 18, § 2º e 50, figura como norma imprescindível ao seu cumprimento (Brasil, 2000). Já no que se refere à receita, considerou-se o regime de caixa mais prudente, para a apuração de limites e metas fiscais, para evitar que o Estado “criasse” receitas que ainda não ingressaram como forma de se ajustar artificialmente. A opção foi, assim, pelo critério mais rígido, conservador, visto que ofereceria menos espaço à contabilidade criativa.

O Anteprojeto original, encaminhado em dezembro de 1998, já continha referência ao regime de competência, com texto bastante similar ao que seria convertido no art. 50 da LRF, conforme se observa na primeira coluna da Quadro 5, porém com uma conexão explícita entre despesas por competência, resultados fiscais e patrimônio líquido.

QUADRO 5: Comparação entre o Anteprojeto e a LRF

Texto do Anteprojeto, em 1998	LRF, em 2000
Art. 61. A apuração, a quantificação e a classificação das transações governamentais observarão os seguintes preceitos gerais:	Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
I- os registros, as classificações e as declarações e relatórios devem atender aos princípios e práticas contábeis geralmente aceitos;	
II- <u>a despesa, inclusive com o serviço da dívida, e a assunção de qualquer compromisso pelo poder público serão:</u>	II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o <u>regime de competência</u> , apurando-se, <u>em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa</u> ;
a) registradas segundo o <u>período de competência em que são realizadas e assumidas</u> , devendo, <u>em caráter complementar, ser apurado o resultado global de seus fluxos financeiros</u> ; ....	
III- os <u>resultados fiscais</u> devem:	Art. 4º, §2º, II - demonstrativo das <u>metas anuais</u> , instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
a) evidenciar, em um período, <u>as diferenças entre receitas e despesas e as variações da dívida e do patrimônio líquido</u> , bem como demonstrar a consistência e a coerência entre tais resultados; ....	
V- a <u>situação do patrimônio líquido</u> deve ser evidenciada ao final de cada <u>período de competência</u> , bem como suas variações e os efeitos decorrentes das transações realizadas durante tal período.	Art. 4º, §2º, III - <u>evolução do patrimônio líquido</u> , também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

Fonte: LRF e Anteprojeto da LRF. Elaboração própria. (grifo nosso)

Durante a discussão do Projeto na Câmara dos Deputados, no entanto, ocorreu uma tentativa de recuperação de algumas propostas do Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996, que visava substituir a Lei nº 4.320/64 e estava em tramitação. Diferentemente do Projeto da LRF, a organização desse texto seguia a ordem cronológica do ciclo de gestão, do planejamento ao controle. Embora o Poder Executivo tenha atuado no sentido de manter o conteúdo original do Projeto da LRF, o desagrupamento de dispositivos alterou a forma final do texto. Assim, a redação da lei sancionada passou a exigir do leitor uma compreensão mais sistêmica para perceber que o art. 50, que estabelece normas de contabilidade pública, exceto por ressalva expressa, aplica-se à lei como um todo, inclusive ao estabelecimento de metas fiscais.

Tanto no Anteprojeto como na Lei, admitia-se a utilização do regime de caixa para despesas apenas de forma complementar. A adoção de regime de competência não requer que sejam eliminadas as informações obtidas pelo regime de caixa. Isso é verdade quando o regime de competência é utilizado apenas na contabilidade patrimonial, como no Brasil, ou quando é usado também no orçamento, como no Reino Unido (Hoek, 2005, p. 37). O conhecimento dos fluxos de caixa pode auxiliar na circularização, permitindo o confronto de informações e, ainda, ser de interesse para a política monetária, pelo fato de os fluxos de recebimentos e pagamentos do setor público afetarem a liquidez da economia. Na apuração dos resultados fiscais oficiais, no entanto, deveria prevalecer o regime de competência.

A adoção do regime de competência para despesas na LRF suscitou muitas dúvidas entre gestores, contadores e auditores, especialmente pela ruptura radical com a visão orçamentária predominante na cultura do setor público. Como utilizar informações por competência se esse registro sequer existia à época? Como iriam conviver as duas leis, já que a LRF não havia revogado a Lei nº 4.320? Como cumprir a LRF nesse contexto?

Inicialmente, o cálculo dos resultados primário e nominal precisou utilizar os conceitos, sistemas e informações disponíveis naquela ocasião, restritos às receitas e despesas orçamentárias, bem como a informações geradas pelo regime de caixa e obtidas pelo Banco Central junto ao sistema financeiro. A convivência entre as duas leis de finanças públicas seria buscada pelo entendimento de que a coexistência de duas abordagens, uma orçamentária e outra patrimonial, apenas ampliaria as informações disponibilizadas ao usuário, permitindo avançar na transparência da gestão fiscal. É claro que isso exigia a separação conceitual entre o orçamento e o patrimônio, na medida em que os regimes contábeis utilizados em cada caso deveriam estar claramente estabelecidos.

Um obstáculo a essa separação foi o fato de haver uma sinonímia na contabilidade pública, onde se atribui a mesma nomenclatura a variáveis conceitualmente distintas. A origem é a própria Constituição Federal que, na seção sobre orçamentos, faz várias referências a receitas e despesas que não têm conteúdo semântico patrimonial, mas dizem respeito a receitas orçamentárias e despesas orçamentárias. Para solucionar o impasse, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ao editar o MDF, optou por referir-se às receitas e despesas no sentido patrimonial como variações patrimoniais aumentativas e diminutivas.

Ao longo dos dezoito anos de vigência da LRF, ocorreram transformações importantes que impulsionaram o fortalecimento da contabilidade pública e a adoção do regime de competência integral. O processo de convergência da contabilidade pública brasileira aos padrões internacionais, a partir da Portaria MF nº 184/2008 e do Decreto nº 6.976/2009, impôs a perspectiva patrimonial e a adoção do regime de competência integral, conforme a IPSAS 1– Apresentação das Demonstrações Contábeis (IFAC, 2010).

Seria de esperar que, a partir da adoção do regime de competência para ativos, passivos, patrimônio líquido, variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, fossem geradas as

condições necessárias para o cumprimento integral da LRF. Contudo, paralelamente ao desenvolvimento da contabilidade patrimonial, proliferaram várias interpretações que se distanciaram da interpretação original da LRF e os modelos dos Demonstrativos nem sempre acompanharam a disponibilidade de informações.

Por algum tempo, a alegação em prol da utilização do regime de caixa era de que o País ainda estava em fase inicial do processo de convergência para as normas internacionais de contabilidade pública e o regime de competência ainda não estava plenamente implantado. Contudo, o Sistema de Informações de Custos (SIC) do Governo Federal já utilizava uma metodologia que se aproximava do regime de competência, partindo das informações na fase de liquidação das despesas.

No que parece ser uma extensão do raciocínio que diz ser possível a convivência da contabilidade orçamentária com a contabilidade patrimonial, propagou-se a interpretação que assume haver três mundos – orçamentário, patrimonial e fiscal (Brasil, 2016 b, p. 23/24). Essa pretensa separação parece ter sido uma forma de conciliar a exigência legal da adoção do regime de competência com a continuidade da prática de adoção do regime de caixa. Justificou-se que o regime de competência seria apenas para a contabilidade patrimonial, enquanto o regime de caixa integral continuaria sendo utilizado no cálculo dos resultados primário e nominal. A dificuldade básica consiste em ignorar que os “mundos” não são estanques, comunicam-se, e no caso da dívida, essencialmente uma variável patrimonial, o único regime que faz sentido é o de competência.

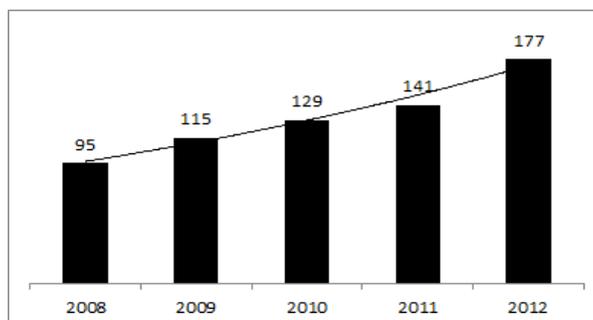
Uma possível explicação para a tradição de utilizar o regime de caixa está no conceito de *path dependence* de North (1990), que mostra como o conjunto de decisões que se enfrenta para qualquer circunstância é limitado pelas decisões que já realizou no passado, mesmo que as circunstâncias passadas possam deixar de ser relevantes. Assim, mesmo após o desenvolvimento da contabilidade, os usuários poderiam sentir-se mais confortáveis em utilizar estatísticas abaixo da linha, simplesmente por estarem familiarizados. Quando foram estabelecidos padrões para os demonstrativos previstos na LRF, resistiu-se à ideia de adotar as informações acima da linha pelo regime de competência e buscou-se uma compatibilização entre os resultados acima da linha calculados pela STN com os resultados abaixo da linha, calculados pelo Banco Central. Como o Banco Central compara fluxos financeiros, o regime de caixa é o único que permite essa compatibilização. Foi assim que o padrão do Demonstrativo de Resultado Primário adotou o regime de caixa, a despeito da legislação. A hipótese *ad hoc* (bastante questionável) é que o resultado primário calculado pelo Banco Central é o correto, o oficial, enquanto o que provém da contabilidade deve ajustar-se.

Além da tradição, ou do conceito de *path dependence*, a resistência à adoção do regime de competência também pode ser, em parte, explicada por atitudes oportunistas de uma gestão pouco identificada com a responsabilidade fiscal. Os subterfúgios conhecidos como contabilidade criativa ou “pedalada fiscal” envolveram mais de dez operações de antecipação de receita e postergação de despesa, de acordo com Roarelli, Ornelas Neto, & Brown Filho (2014). Análises do TCU também indicaram que o Governo Federal vinha, há algum tempo, utilizando várias operações entre o Tesouro, o Fundo Soberano e o BNDES, bem como entre o Tesouro, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, para gerenciar resultados (TCU, 2015). Barros (2013) estimou que, de 2007 a 2013, o impacto de antecipação de receitas diversas (dividendos, lucros e impostos mediante concessão de incentivos, utilização de depósitos judiciais, dentre outros) atingiu R\$ 138,6 bilhões. Apenas em 2010, o impacto de tais operações seria de 104,80% do resultado nominal divulgado.

Tornou-se comum, principalmente de 2009 a 2012, a postergação de pagamentos de despesas, operacionalizada por vários mecanismos. Safatle, Borges, & Oliveira (2016, p. 117)

descrevem o ritual de espera dos servidores responsáveis pela emissão de ordens bancárias, os quais deveriam aguardar o encerramento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), às 17h e 10 min, para fazerem pagamentos que, desse modo, só seriam computados no dia seguinte. O principal mecanismo, contudo, foi o aumento exponencial dos Restos a Pagar. Como se observa na Figura 7, entre 2008 e 2012, houve um crescimento de 87% na inscrição de restos a pagar.

FIGURA 7: Restos a Pagar inscritos da União (R\$ bilhões)



Fonte: TCU (2013, p. 118), referente às Contas de 2012.

Além disso, as Despesas de Exercícios Anteriores também podem estar relacionadas ao registro não oportuno de despesas e passivos correspondentes, diferindo no tempo o impacto nas contas públicas. Outra distorção foi a geração de saldos financeiros vinculados (despesas com saúde e educação, por exemplo) que geram resultado primário pelo regime de caixa, mas não podem ser utilizados para pagar a dívida.

A explicação para o fato de a LRF ter mudado pela via da contabilidade criativa está de acordo também com a taxonomia de Mahoney e Thelen (2010) para mudança institucional gradual. Os manuais editados pela STN e a edição anual de leis de diretrizes orçamentárias permitiriam um acréscimo em camadas (*layering*), adicionando novas interpretações às regras originais da LRF e mudando o seu impacto. Esse efeito foi amplificado quando a coalizão pró-gasto chegou ao poder, em 2003, e quando a mudança do cenário externo, em 2009, forneceu argumentos para o aumento do gasto público. Esse é o processo conhecido como deslizamento (*drift*), em que as regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto/ambiente.

Apesar da previsão explícita do regime de competência na LRF, até 2017, o MDF continha padrões de demonstrativos diferentes para a União e para estados e municípios. A União adotava, para o cálculo do seu resultado primário, o regime de caixa integral para receitas e despesas (Brasil, 2013, pp. 242 e 245). Enquanto isso, a União normatizava o cálculo do resultado primário para estados e municípios pelo critério misto, ou seja, caixa para receitas e liquidação para despesas ao longo do exercício e empenho para despesas no fim do exercício (Brasil, 2013, pp. 228, 229 e 233). Isto é, até a 5ª edição do MDF, o Governo Federal adotava explicitamente um critério contábil para si e outro para os demais entes da Federação.

Na passagem da 5ª para a 6ª edição do MDF, o texto referente às despesas foi suprimido, sem que nenhuma explicação fosse dada na Síntese das Alterações, divulgada no sítio da STN. Permaneceu, no entanto, o mesmo modelo de Demonstrativo, que identificava despesas empenhadas, liquidadas e pagas, agora sem esclarecer qual conceito deveria ser utilizado para o cálculo do resultado primário. (Brasil, 2014)

Apenas na 8ª edição, aplicável a 2018, pela primeira vez, o MDF unifica os demonstrativos dos resultados primário e nominal da União e de estados e municípios, passando

a adotar o regime de caixa integral para todos (Brasil, 2017, p. 222) de maneira contrária ao que prevê a LRF.

Essa alteração poderá estender para estados e municípios os problemas de contabilidade criativa descritos. Paradoxalmente, o argumento é que o resultado apurado pelo regime de caixa seria o mais adequado aos propósitos da legislação, porque permitiria identificar o impacto sobre a dívida (Brasil, 2016 a, p. 218). Na verdade, o regime de caixa permite identificar a dívida paga, mas é falho em evidenciar a que está sendo gerada.

Outro aspecto importante que não fica claro no MDF é qual será a fonte da informação oficial para fins de comparação com as metas de dívida e de resultados primário e nominal no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Na LRF, há uma coerência interna que une o estabelecimento de metas fiscais, o seu monitoramento, as medidas de gestão necessárias ao cumprimento e, por fim, a evidenciação (Brasil, 2000, arts. 4º, §1º, 9º, caput, 31, caput e §1º, II e 53, III e §2º). Se os regimes contábeis e as fontes de informação são diferentes, rompe-se a consistência buscada pela legislação. Na prática, pelo regime de caixa, as despesas podem continuar sendo geradas desde que não sejam pagas, o que não atende ao objetivo da LRF ao prever o estabelecimento da meta fiscal.

Em 2012, a adoção do regime de competência no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) foi objeto de análise e de intenso debate no Tribunal de Contas da União, que apreciou a pertinência do processo de convergência para as normas internacionais de contabilidade pública no âmbito do Acórdão TCU nº 158/2012. A decisão foi pela adoção do regime de competência mas, no processo, debateu-se os riscos para a gestão fiscal. A análise técnica demonstrava receio de que o regime de competência abrisse novas possibilidades de descumprimento da LRF, pela superestimação de receitas: “Com a alteração do regime contábil, os ‘haveres financeiros’ passarão a incorporar itens cujo valor será registrado por estimativa, possibilitando que os entes federados controlem seu endividamento líquido por intermédio de receitas ‘superestimadas’.” (TCU, 2012).

De fato, Irwin (2012) mostrou que, no regime de competência, a contabilidade criativa ainda é possível, embora exija mais habilidade e mecanismos diferentes como superestimação de receitas, alienação de ativos, alteração na abrangência de cálculo (com a inclusão de regimes de previdência e estatais superavitárias, por exemplo) e outros já identificados no setor privado por Baraldi (2012) e Martinez (2008). Então, nem a LRF e a convergência às normas internacionais, com a consequente adoção do regime de competência, serão suficientes para evitar a contabilidade criativa e afastar o risco da má gestão, especialmente se a cultura de responsabilidade fiscal não estiver consolidada.

### **4.3 Conceito, regime contábil e fontes de informação dos resultados primário e nominal**

A abrangência conceitual dos resultados primário e nominal decorre do objetivo de cada evidenciação. O objetivo do resultado primário é evidenciar o esforço fiscal do governo no momento atual, o quanto esse governo contribui para a sustentabilidade da política fiscal, ou seja, desconsiderando o peso da dívida contraída no passado. O resultado primário não é uma “economia para pagamento de juros”, não é poupança, mas permite medir a capacidade do governo de pagar suas dívidas. Por essa razão, é o componente não-financeiro do resultado fiscal e seu cálculo se dá excluindo receitas e despesas financeiras, além de receitas de privatização. Porém, o resultado primário não é a melhor medida fiscal, pois a dívida e os juros que incidem sobre ela deverão ser pagos independentemente da gestão em que tenham se

tornado compromissos. A melhor medida da situação fiscal presente é, portanto, o resultado nominal. Para obtê-lo, devem ser consideradas as receitas e despesas financeiras.

Por tradição, os resultados fiscais mais consultados por formadores de opinião, inclusive investidores do mercado financeiro, são os divulgados pelo Banco Central, que utiliza o conceito abaixo da linha, mostrando como o resultado foi financiado, com base em informações dos credores. O Banco Central mantém, desde 1993, o Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público (Cadip), onde as instituições financeiras informam, mensalmente e por contrato, a variação da dívida de todas as entidades públicas junto aos bancos. O resultado nominal abaixo da linha corresponde à variação de dívida fiscal líquida no período. Como os contratos permitem identificar os indexadores associados e como sua variação no período é conhecida, calcula-se uma *proxy* dos juros incidentes sobre o montante da dívida. Chega-se, então, ao resultado primário.

O ponto de partida para o cálculo de resultados fiscais pelo Banco Central são as Necessidades de Financiamento do Setor Público-NFSP, que o Manual de Estatísticas Fiscais define como a variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais e metodológicos “para retirar dos fluxos valores que não representam esforço fiscal despendido durante o período em análise” (Brasil, 2012).

O ajuste metodológico exclui a desvalorização cambial da dívida externa líquida e da dívida interna atrelada ao câmbio, justificando que “a variação do câmbio para o detentor do título atrelado à moeda estrangeira não significa incremento real na sua renda, ou seja, o impacto sobre a demanda tende a ser neutro”. O ajuste de privatização faz com que sejam excluídas receitas decorrentes da privatização de estatais, por se entender que não representam esforço fiscal do governo. No entanto, receitas de outras alienações de ativos, que podem ser observadas na contabilidade, são mantidas. Os ajustes de reconhecimentos de dívidas também são realizados para excluir dívidas que foram contraídas anteriormente e passaram a ser contabilizadas apenas no período (“esqueletos” e reclassificação de contas).

Desde 1995, paralelamente à divulgação de resultados fiscais pelo Banco Central, a STN publica mensalmente o Resultado do Tesouro Nacional, incluindo a Previdência Social e o Banco Central. Neste caso, o resultado primário é apurado pelo critério acima da linha, isto é, pelo método que permite explicar, pelo comportamento das receitas e despesas, como foi gerado o resultado, com informações contábeis.

A Tabela 4 apresenta uma comparação entre os resultados primário e nominal pelo regime de caixa e o cálculo de ambos pelo regime de competência. A primeira coluna refere-se ao resultado primário acima da linha, pelo regime de caixa, item VI, divulgado no Resultado do Tesouro Nacional, com base em informações contábeis. Para a apuração do resultado primário pelo regime de caixa, consideram-se as receitas arrecadadas e as despesas pagas do exercício, bem como os Restos a Pagar Processados e Não Processados, que se referem à execução financeira de orçamentos de exercícios anteriores, mas foram pagos neste exercício.

A segunda coluna refere-se ao resultado nominal, item XI, e ao resultado primário, item IX, divulgados pelo Banco Central e calculados com base em informações extra contábeis obtidas junto ao sistema financeiro. O ponto de partida é o conceito de Necessidades de Financiamento do Setor Público-NFSP no Governo Central, item XI, o resultado nominal abaixo da linha, que mistura regimes de caixa e competência, o que dá origem a um ajuste de caixa e competência “para compatibilizar estoques e fluxos”:

“As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa, à exceção dos resultados de juros, que são apurados pelo regime de competência. Isso significa que as despesas públicas (exceto os juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não

quando são geradas. O mesmo vale para as receitas, que são computadas no momento em que entram no caixa do governo, e não no momento em que ocorre o fato gerador”. (Brasil, 2012, p. 10)

TABELA 4: Resultados Primário e Nominal da União (R\$ milhões)

Discriminação	REGIME DE CAIXA (1)				REGIME DE COMPETÊNCIA	
	ACIMA DA LINHA (inf. contábeis)		ABAIXO DA LINHA (inf. extra-contábeis)		ACIMA DA LINHA (inf. contábeis)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>I. RECEITA TOTAL PRIMÁRIA</b>	1,247,789.3	1,314,952.9			1,634,763.9	2,032,498.9
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	204,684.3	226,835.3			293,042.2	349,733.7
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	1,043,105.1	1,088,117.6			1,341,721.7	1,682,765.3
<b>IV. DESPESA PRIMÁRIA</b>	1,158,700.9	1,242,372.9			1,466,770.8	1,812,497.3
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	855.0	0.0				
<b>VI. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL</b>	<b>-114,740.8</b>	<b>-154,255.4</b>			<b>-125,049.2</b>	<b>-129,732.1</b>
VII. AJUSTE METODOLÓGICO (3)			3,888.4	3,721.9	3,888.4	3,888.4
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA			-5,803.2	-8,939.9		
<b>IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII)</b>			<b>-116,655.6</b>	<b>-159,473.4</b>	<b>-121,160.7</b>	<b>-125,843.6</b>
X. JUROS NOMINAIS (1) (2)			-397,240.4	-318,362.1	-115,626.1	-414,106.5
<b>XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X)</b>			<b>-513,896.0</b>	<b>-477,835.5</b>	<b>-236,786.8</b>	<b>-539,950.1</b>

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional, Secretaria do Tesouro Nacional; Necessidades de Financiamento do Setor Público sem desvalorização cambial, Banco Central do Brasil; Balanço Geral da União, Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

(1) Apurado pelo conceito de pagamento efetivo, que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única; (2) Sem desvalorização cambial; (3) Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

Para compatibilizar o resultado primário acima da linha, divulgado no Resultado do Tesouro Nacional, com o resultado primário abaixo da linha, apurado pelo Banco Central, é acrescentado um ajuste metodológico referente a recursos transitórios da amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional (informação extra contábil) e, por diferença, uma discrepância estatística, a qual tem a única função de tornar o resultado primário acima da linha igual ao resultado primário abaixo da linha, posto que não corresponde a nenhum conceito específico, sendo atribuída genericamente a diferenças de abrangência ou período da compilação (Brasil, 2012, p. 9).

Atualmente, a contabilidade permite fornecer informações mais abrangentes que no passado, tanto acima da linha como abaixo da linha, tanto pelo regime de caixa como pelo regime de competência. Entretanto, o cálculo do Banco Central ainda é considerado uma fonte mais confiável que a contabilidade, porque capta a informação dos credores e, não, dos devedores. Contudo, essa metodologia apresenta algumas deficiências: não explica resultados; não é completa, porque não inclui dívidas que não tenham sido contraídas junto aos bancos; utiliza *proxies* em vez de informações contábeis; só é compatível com o regime de caixa, exceto quanto aos juros, calculados por competência; e, em virtude da confidencialidade garantida pelo sigilo fiscal, não é possível dar publicidade ao detalhamento dos cálculos.

Assim, propõe-se que os resultados oficiais sejam calculados pelo regime de competência, como na terceira coluna da Tabela 4, de elaboração própria, em que os resultados primário e nominal, são calculados com informações contábeis, a partir da Demonstração das Variações Patrimoniais do Balanço Geral da União. Para calcular o resultado nominal, pelo regime de competência, considerou-se que: a receita total corresponde às variações patrimoniais aumentativas; a transferência por repartição de receita corresponde às transferências intergovernamentais; e a despesa total corresponde às variações patrimoniais diminutivas. Para calcular o resultado primário, considerou-se que: as receitas financeiras que devem ser subtraídas das receitas totais são as variações patrimoniais aumentativas financeiras; e as

despesas financeiras que devem ser subtraídas das despesas totais são as variações patrimoniais diminutivas financeiras. A discrepância estatística, neste caso, não existe.

Seria possível, com base nos dados, subtrair das variações patrimoniais aumentativas os ganhos com alienação e das variações patrimoniais diminutivas as perdas com alienação, pois há informações disponíveis. Contudo, optou-se por não fazer isso, porque não parece haver muito sentido na metodologia atual que exclui receitas de privatização, mas não exclui outras alienações. Uma limitação encontrada no cálculo é que não há no Balanço Geral da União dados do Fundo Soberano para fazer o comparativo. Contudo, como o valor não é expressivo, optou-se por excluí-lo. Também não há informações disponíveis para realizar esse cálculo em anos anteriores.

A mesma metodologia aqui proposta pode ser empregada no cálculo dos resultados fiscais de estados e municípios. A título de ilustração, a Tabela 5 evidencia o resultado primário dos estados, de 2015 a 2017, apurado pelo regime de competência, bem como a comparação com o regime de caixa recentemente adotado.

TABELA 5: Resultado Primário dos Estados (R\$ milhões)

Estado	2015		2016		2017		2015	2016	2017
	Regime de Caixa	Regime de Competência	Regime de Caixa	Regime de Competência	Regime de Caixa	Regime de Competência			
AC	-24.00	-2,180.14	401.00	166.35	61.00	-2,537.12	2,156.14	234.65	2,598.12
AL	562.00	1,329.76	1,176.00	1,920.91	270.00	1,392.75	-767.76	-744.91	-1,122.75
AM	-12.00	367.59	789.00	1,688.90	13,267.00	912.26	-379.59	-899.90	12,354.74
AP	540.00	524.07	939.00	-510.37	855.00	397.74	15.93	1,449.37	457.26
BA	-420.00	-30,125.45	33,110.00	-10,634.38	-399.00	-938.30	29,705.45	43,744.38	539.30
CE	-863.00	1,735.75	916.00	4,812.05	204.00	4,329.73	-2,598.75	-3,896.05	-4,125.73
DF	-546.00	30,723.29	-277.00	3,023.49	-223.00	5,123.07	-31,269.29	-3,300.49	-5,346.07
ES	349.00	580.35	-12,335.00	1,475.63	716.00	-1,380.98	-231.35	-13,810.63	2,096.98
GO	1,757.00	-8,268.68	1,702.00	3,792.89	1,517.00	-1,064.65	10,025.68	-2,090.89	2,581.65
MA	303.00	-16,793.83	748.00	-322.22	-601.00	-11,900.76	17,096.83	1,070.22	11,299.76
MG	1,729.00	-17,508.61	1,755.00	-8,018.94	586.00	15,185.19	19,237.61	9,773.94	-14,599.19
MS	2,127.00	2,828.51	41.00	-5,005.11	-155.00	351.41	-701.51	5,046.11	-506.41
MT	-12,322.00	4,018.48	1,009.00	-7,778.52	588.00	-26,590.61	-16,340.48	8,787.52	27,178.61
PA	407.00	-1,080.57	754.00	-2,426.66	230.00	2,027.13	1,487.57	3,180.66	-1,797.13
PB	-130.00	759.13	688.00	2,342.42	9,758.00	1,438.91	-889.13	-1,654.42	8,319.09
PE	975.00	2,442.27	804.00	-317.38	-102.00	2,760.47	-1,467.27	1,121.38	-2,862.47
PI	117.00	1,875.51	-8,023.00	1,465.11	-86.00	1,309.94	-1,758.51	-9,488.11	-1,395.94
PR	2,201.00	7,304.21	-1,015.00	1,904.88	-177.00	-16,164.57	-5,103.21	-2,919.88	15,987.57
RJ	-57,791.00	15,744.01	524.00	92,697.69	244.00	21,917.30	-73,535.01	-92,173.69	-21,673.30
RN	176.00	98.38	430.00	346.60	144.00	733.59	77.62	83.40	-589.59
RO	295.00	911.60	404.00	55.90	45.00	-43,930.85	-616.60	348.10	43,975.85
RR	703.00	-2,447.69	431.00	4,710.55	610.00	n.d.	3,150.69	-4,279.55	n.d.
RS	472.00	-27,468.48	1,738.00	9,842.03	-771.00	64,173.62	27,940.48	-8,104.03	-64,944.62
SC	36.00	1,132.02	-497.00	355.95	-25.00	5,145.84	-1,096.02	-852.95	-5,170.84
SE	152.00	-1,966.25	111.00	-646.56	-7,467.00	-930.68	2,118.25	757.56	-6,536.32
SP	6,119.00	2,711.04	1,196.00	5,691.47	-161,259.00	-59,714.32	3,407.96	-4,495.47	-101,544.68
TO	333.00	-7,923.00	296.00	-4,046.21	7,077.00	28,944.86	8,256.00	4,342.21	-21,867.86
<b>TOTAL</b>	<b>-52,755.00</b>	<b>-40,676.71</b>	<b>27,815.00</b>	<b>96,586.45</b>	<b>-135,093.00</b>	<b>-9,009.00</b>	<b>-12,078.29</b>	<b>-68,771.45</b>	<b>-126,084.00</b>

Fonte: SICONFI, Variações Patrimoniais, para o regime de competência e Brasil (2018), para o regime de caixa.

A resistência em adotar o regime de competência pode ter consequências para a evidenciação da situação fiscal do setor público. A Tabela 4 permite perceber que o déficit primário seria R\$ 4,5 bilhões maior em 2015 e R\$ 33,6 bilhões menor em 2016, caso tivesse sido calculado pelo regime de competência. No caso do déficit nominal, ele seria R\$ 277 bilhões menor em 2015 e R\$ 62 bilhões maior em 2016. A análise da Tabela 5 também indica diferenças muito expressivas nos estados. O efeito das decisões fiscais não está sendo conhecido no momento em que as decisões são tomadas e, em virtude da rolagem crescente, frequentemente,

só é evidenciado muito tempo depois quando o pagamento dessas despesas impacta o cálculo do resultado primário.

Para Irwin (2012), ao permitir que sejam substituídos cortes genuínos por postergação de gastos, o regime de caixa cria uma ilusão de ajuste fiscal, impedindo que sejam adotadas, tempestivamente, medidas para redução do déficit. Easterly (1999) mostrou que, quando o déficit informado é reduzido à custa de déficits futuros, o resultado fiscal perde precisão como indicador. Segundo Chan (2010, pp. 8-9), “A incapacidade de confrontação de ativos e passivos financeiros, em termos de quantidade e tempo, é uma das causas fundamentais dos problemas de liquidez e solvência, o que poderia se converter em uma crise fiscal de grandes proporções.”

#### 4.4 Conclusão

O trabalho apresentou uma visão crítica da adoção do regime de caixa nos demonstrativos de resultado fiscal no Brasil, demonstrando que ele pode contribuir para explicar os desequilíbrios das contas públicas. Particularmente preocupante é a extensão do regime de caixa integral para estados e municípios a partir da 8ª edição do MDF, aplicável a 2018. O risco é que estimule problemas fiscais adicionais nesses entes, que já têm uma cultura menos enraizada no monitoramento de metas fiscais.

No caso da contabilidade pública, a sustentabilidade da política fiscal é uma das informações de maior relevância e o demonstrativo dos resultados primário e nominal deve permitir tal *accountability*. Como a dívida é, essencialmente, uma variável patrimonial, o único regime que faz sentido é o de competência. O efeito das decisões fiscais precisa ser conhecido no momento em que as decisões são tomadas e, não, muito tempo depois quando o pagamento das despesas impacta o cálculo do resultado primário calculado pelo regime de caixa. O estabelecimento de metas fiscais e seu monitoramento ao longo do exercício exige tempestividade nos cálculos e decisões.

O atraso nos pagamentos eleva, sem nenhum esforço fiscal, o resultado primário apurado pelo regime de caixa. A falta de transparência ajuda a compreender por que um aumento de despesa capaz de provocar desequilíbrios das contas públicas na magnitude verificada foi possível apesar das regras fiscais estabelecidas pela LRF. Isto porque a sustentabilidade da política fiscal está associada ao equilíbrio fiscal intertemporal, dado pela compatibilidade ao longo do tempo de receitas e despesas, considerando o pagamento da dívida. Se os resultados fiscais gerados não são aferidos no momento correto, os diagnósticos fiscais tornam-se imprecisos, o que dificulta a formulação de políticas públicas adequadas e as medidas de ajuste previstas no LRF, além de ter repercussões para o cômputo das Contas Nacionais.

Há outros efeitos deletérios do regime de caixa para a gestão. O não pagamento das despesas faz com que a execução financeira do exercício seguinte seja muito afetada porque, como o orçamento não reserva espaço fiscal para tal execução, ou outras despesas precisam ser cortadas para que estas sejam pagas, ou, o que é mais frequente, as despesas dos exercícios seguintes vão sendo roladas de forma crescente. Além disso, vender para um governo que demora a pagar torna-se arriscado, o que tende a aumentar os preços praticados pela iniciativa privada nas contratações com o setor público.

O artigo apresentou uma proposta de cálculo pelo regime de competência, com base em informações contábeis, identificando as variações de receitas e despesas que explicam o resultado. Recomenda-se cautela na utilização dos valores no momento da adoção do regime de competência pode ocorrer o registro de passivos que antes não eram considerados. Em nossos cálculos, não foram realizados ajustes patrimoniais. Alerta-se que, embora o regime de

competência seja o mais adequado para a apuração dos resultados fiscais, não elimina o risco de contabilidade criativa e de má gestão.

Como sugestão de continuidade, entende-se que a proposta deve ser aperfeiçoada identificando se há necessidade de ajustes patrimoniais e que fonte de informação poderia ser utilizada para tal fim. Também merecem maior estudo os impactos da adoção do regime de competência para a execução orçamentária e financeira, tendo em vista que o orçamento não é elaborado por competência. Seria, ainda, desejável que análise semelhante fosse realizada para o Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

## 5. CONCLUSÃO

A análise da série histórica de 18 anos evidencia que o comportamento fiscal dos estados foi alterado pela introdução da LRF. Além de quebra estrutural nos resultados fiscais primários selecionada endogenamente, para cada um dos estados, no ano de entrada em vigor da lei, constata-se que, de 2000 a 2012, foram gerados superávits primários expressivos e crescentes em contraposição ao período anterior, de 1995 a 2000, marcado por déficits primários em média. A heterogeneidade não se alterou na comparação entre esses dois períodos. Contudo, no período de severa crise econômica, de 2014 a 2017, voltaram a ser gerados déficits primários em média, embora inferiores aos do período pré-LRF. O comportamento, no entanto, foi assimétrico. Ocorreu uma explosão de heterogeneidade depois da crise econômica.

Analisando-se a Dívida Consolidada Líquida como proporção da Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), constatou-se, em média, uma expressiva redução e uma redução do número de desenquadrados ao limite de 200%: de sete estados em 2000 para um em 2015 e dois em 2017, evidenciando que houve um esforço efetivo para cumprir a regra fiscal. Contudo, foram identificadas assimetrias no comportamento fiscal, melhor analisadas pela divisão dos estados em grupos. Assim, a queda da arrecadação no período de crise, embora importante, não é o único fator a explicar a deterioração recente no resultado primário.

O conflito entre grupos políticos polarizados, presente já na gênese da LRF, pode ter influenciado o ambiente político-institucional de cada estado e as interpretações da lei, tendo em vista que os critérios de indicação política para os tribunais de contas os expõe a pressões políticas locais, que podem estar associadas à coalizão pró-LRF ou coalizão pró-gasto. Assim, em virtude da interação e complementariedade dinâmica entre a LRF e as regras de composição e funcionamento dos tribunais de contas, a aplicação da regra fiscal no tempo e no espaço não se alterou de forma aleatória, mas esteve relacionada à estrutura de poder assimétrica, e à maneira como as normas se difundiram quando grupos diferentes tiveram interpretações e narrativas diferentes. A LRF alterou o comportamento dos agentes, mas depois foi também alterada por eles em diferentes graus.

Nos estados com dívida elevada, que são também os de maior Produto Interno Bruto (PIB), e em que a orientação ideológica dos governos permaneceu mais alinhada com a coalizão pró-gasto por longo período, ou não houve ajuste em nenhum momento (Rio Grande do Sul), ou chegou a haver ajuste, mas não foi substancial e, após a crise, a tendência se reverteu (Rio de Janeiro e Minas Gerais). Porém, São Paulo, que tem a maior dívida dentre os estados, manteve-se o ajuste fiscal, apesar do contexto de crise econômica que afetou a todos. Assim, não é possível dizer que apenas o tamanho da dívida do estado explica o desajuste. A orientação ideológica, contudo, não parece ser tão importante para explicar o comportamento dos pequenos estados que, com menos poder, em sua maioria, simplesmente se ajustam.

O trabalho mostra que a mudança institucional não se esgotou na criação da regra fiscal. Diante da dificuldade em promover alterações legislativas, as alterações passaram a ocorrer pela via interpretativa, porém de modo não uniforme, dando origem a uma espécie de mutação genética da LRF. No modelo federativo brasileiro, os tribunais de contas têm autonomia para julgar contas, aplicar sanções e interpretar a lei, o que dá origem a uma jurisprudência local. As regras que definem a composição e funcionamento dos tribunais de contas e, em particular, os critérios de indicação política, contribuem para explicar as diferenças na interpretação da LRF. O principal conceito interpretado de forma flexível é a despesa com pessoal, seja para atender a interesse próprio e evitar cortes de pessoal, seja para atender interesses políticos dos governantes que os indicaram para os cargos, ou das outras instâncias de poder locais.

A teoria neo-institucionalista de North, em especial, o conceito de *path dependence*, a taxonomia de Mahoney e Thelen para mudança institucional gradual mostram que a lei pode “mudar sem mudar”, pela via interpretativa. A Contabilidade Pública também desempenha um papel importante ao sistematizar e validar regras e suas interpretações, o que não se restringe aos tribunais de contas. O regime contábil utilizado no cálculo do resultado primário é um dos elementos que pode ser utilizado para criar uma ilusão de ajuste fiscal. Se o ente federado opta por antecipar receitas e a postergar gastos, gerando resultado primário sem nenhum esforço fiscal, e se o efeito dessas decisões não é conhecido no momento em que são tomadas, podem ser gerados desequilíbrios das contas públicas, sem que sejam adotadas as medidas corretivas, em plena vigência da LRF.

## REFERÊNCIAS

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, v. 1, chapter 6, p. 385-472.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2014). *Por que as Nações Fracassam? As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza*. São Paulo: Editora Campus /Elsevier.
- Adhikari, P., & Garseth-Nesbakk, L. (2016, June). Implementing public sector accruals in OECD member states: Major issues and challenges. *In: Accounting Forum* (Vol. 40, No. 2, pp. 125-142). Elsevier.
- Afonso, J. R. (2010). *Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei*. FGV Projetos. Rio de Janeiro.
- Aoki, M. (2007). Endogenizing institutions and institutional changes. *Journal of Institutional Economics*, 3(1), p. 1-31.
- Aumann, R. J. (1976). Agreeing to Disagree, *Annals of Statistics* 4: 1236-39.
- Baraldi, P. A. (2012). *IFRS -Contabilidade Criativa e Fraudes*, Editora Elsevier, Rio de Janeiro, 1ª. Edição.
- Barro, R. J. (1989). The Ricardian Approach to Budget Deficits, *Journal of Economic Perspectives*, v. 3, n. 2, p. 37-54.
- Barros, G. L. D. (2013). *Uma medida de esforço fiscal primário líquido de operações atípicas*. Nota Técnica. IBRE/FGV.
- Botelho, B. C., & de Lima, D. V. (2015). Experiências internacionais e desafios dos governos dos países na transição da contabilidade pública para o regime de competência. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 3(3), 68-83.
- Brasil (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- Brasil (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- Brasil. Banco Central do Brasil. Departamento Econômico (2012). *Manual de Estatísticas Fiscais*.
- Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (2013). *Manual de Demonstrativos Fiscais*, 5ª edição (válida para 2014).
- \_\_\_\_\_ (2014). *Manual de Demonstrativos Fiscais*, 6ª edição (válida para 2015 e 2016).
- \_\_\_\_\_ (2016, a). *Manual de Demonstrativos Fiscais*, 7ª edição (válida para 2017).
- \_\_\_\_\_ (2016, b). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, 7ª edição (válida para 2017).
- \_\_\_\_\_ (2016, c). *Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais*.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Manual de Demonstrativos Fiscais*, 8ª edição (válida para 2018).
- \_\_\_\_\_ (2018). *Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais*.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (2008). *The reason of rules: Constitutional political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Buchanan, J. (1967). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Carvalho, C., & Schmitt, G. (2017). TCU e TCEs têm 41 integrantes investigados. *O Globo*, 26/6/2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/tcu-tces-tem-41-integrantes-investigados-21518437>. Acesso em 5/7/2017.
- CFC. Conselho Federal de Contabilidade (2016). *NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público*.
- Chan, J. L. (2010). As NICSPS e a contabilidade governamental de países em desenvolvimento. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 4(1), 1-17.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3 (1), p. 1-44.
- Cruvinel, D. P. & de Lima, D. V. (2011). Adoção do regime de competência no setor público brasileiro sob a perspectiva das normas brasileiras e internacionais de contabilidade. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 5(3).
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: Powell, W.W. e Dimaggio, P.J. (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p. 63-82, [1983].
- Dixit, A. K. (1998). *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. MIT press.
- Dolsak, N., & Ostrom, E. (2003). The challenges of the commons. *The commons in the new millennium: Challenges and adaptations*, 3-34.
- Easterly, William (1999). When Is Fiscal Adjustment an Illusion? *Economic Policy*, Vol. 14, No. 28, pp. 55–86.
- Flynn, M. S., Moretti, D., & Cavanagh, J. (2016). *Guide to Implementing Accrual Accounting in the Public Sector*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Franco, Gustavo H. B. (2017). *A Moeda e Lei*. Um ensaio sobre história monetária brasileira, 1933-2013. Editora Zahar, Rio de Janeiro.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gourevitch, Peter (1986). *Politics in Hard Times – Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca and London. Cornell University Press.
- Greif, A. (2005). Commitment, coercion, and markets: The nature and dynamics of institutions supporting exchange, *Handbook of new institutional economics*, p. 727-786. Springer, Boston, MA.
- Grossman, S. J., & Stiglitz, J. E. (1980). On the impossibility of informationally efficient markets. *The American economic review*, 70(3), 393-408.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons, *Science*, v. 162, issue 3859, p. 1243-1248.
- Hidalgo, F. D., Canello, J., & Oliveira, R. L. de (2016). Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts, *Comparative Political Studies*, v. 49, n. 13, p. 1739-1773.

- Hodgson, G. M. (2006). What are Institutions? *Journal of Economic Issues*, vol. XL, n1, mar, p. 1-25.
- Hoek, M. P. Van Der (2005). From cash to accrual budgeting and accounting in the public sector: The Dutch experience. *Public Budgeting & Finance*, 25(1), 32-45.
- IFAC. International Federation of Accountants (2010). *Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público*, tradução do Conselho Federal de Contabilidade.
- Irwin, T. (2012). *Accounting devices and fiscal illusions*. International Monetary Fund. Washington, DC.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3(4), p. 305-360.
- Kingdon, John W. (2011) *Agendas, Alternatives ad Public Policies*. Boston: Longman.
- Kopits, G. (2001). *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?* IMF WP. No. 145.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, 162, Washington. International Monetary Fund.
- Leite, C. K. da S. (2005). *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. de (2018). A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade & Finanças-USP*, 29(76), 26-40.
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 43, n. 4.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In: *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, cap. 1. Cambridge University Press.
- March, James G. (1994) *Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios de Tomada de Decisões*. São Paulo: Editora Leopardo, Caps. 1 e 3.
- Martinez, A. L. (2008). Detectando earnings management no Brasil: estimando os accruals discricionários, *Revista Contabilidade & Finanças*, 19(46), USP.
- Medeiros, É. (2016). Pelo menos 17 governadores pedalarão impunemente. *Agência Pública*, 8/6/2016. Disponível em: <http://apublica.org/2016/06/truco-pelo-menos-17-governadores-pedalarao-impunemente/>. Acesso em 15/8/2016.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunes, S. P. P., Nunes, R. C., & Marcelino, G. (2017). O Regime Contábil nos Demonstrativos de Resultado Fiscal no Brasil: uma visão crítica. *3º Congresso UnB de Contabilidade e Governança*.
- Nunes, S. P. P., Silva, C. A. T., & Marcelino, G. (2018). Interação e mudança institucional: Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. (no prelo).
- Roarelli, M. L. D. M., Ornelas Neto, J., & Brown Filho, R. (2014). Análise das recentes operações entre o Tesouro, o BNDES, CEF e o Fundo Soberano e seu impacto sobre as contas públicas, a “contabilidade criativa”. *Revista de Conjuntura*, Ano XIV, 52, janeiro/abril. Distrito Federal: Conselho Regional de Economia do Distrito Federal.

- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: Sabatier, PA (ed.). *Theories of the Policy Process*, Second Edition, 189-217.
- Safatle, C., Borges, J., & Oliveira, R. (2016). *Anatomia de um desastre: Os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão da história*. Editora Schwarcz. São Paulo.
- Saikkonen, P; Lütkepohl, H. (2002). Testing for a unit root in a time series with a level shift at unknown time. *Econometric Theory*, 18, pp. 313-348.
- Santiso, C. (2009). *The political economy of government auditing: financial governance and the rule of law in Latin America and beyond*. Routledge.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N, & Weber, A. (2012). *Fiscal rules in response to the crisis-toward the 'next-generation' rules: A new dataset*. IMF Working Paper WP/12/187, Fiscal Affairs Department.
- Souza, S. S. de. (2006). *Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: ESAF. 67p. XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006.
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Tabosa, F. J. S., Ferreira, R. T., & Simonassi, A. G. (2016). Reação fiscal ao aumento da dívida pública: uma análise para os estados brasileiros. *Economia Aplicada*, Vol. 20 – nº 1, pp. 57-71. Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo.
- Tavares, M. A. R., Manoel, Á., Afonso, J. R. R., & Nunes, S. P. P. (2000). Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil. In: *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- TCU. Tribunal de Contas da União. (2010). *Acórdão TCU nº 747– TCU – Plenário*. Processo 015.052/2009-7. Exame dos procedimentos de controle de concessão e ampliação de benefícios tributários de que trata o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: TCU.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Acórdão TCU nº 158– TCU – Plenário*. Processo 026.069/2008-4. Alterações em procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público. Brasília: TCU.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Acórdão nº 1274/2013 – TCU – Plenário*. TC 006.617/2013-1. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2012. Brasília: TCU.
- \_\_\_\_\_. (2015, a). *Acórdão nº 825 – TCU – Plenário*. Processo 021.643/2014-8. Índícios de atrasos e outras irregularidades nos repasses do Governo Federal a instituições financeiras e aos demais entes federados. Ausência de registro de dívidas e despesas primárias nas estatísticas fiscais. Obtenção de crédito em desconformidade com a lei de responsabilidade fiscal. determinações. Brasília: TCU.
- \_\_\_\_\_. (2015, b). *Acórdão nº 1464/2015 – TCU – Plenário*. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014. Brasília: TCU.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Acórdão nº 1497/2016 – TCU – Plenário*. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2015. Brasília: TCU.
- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2015). *Relatório Técnico de Contas de 2014*.
- Veblen, T. (1898). Why is economics not an evolutionary science?. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 12, n. 4, p. 373-397.

Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. (2016). The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In: Peters B. Guy e Phillippe Zittoun, *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controverses and Perspectives*. London: Palgrave MacMillian.

## ANEXO 1

### QUESTIONÁRIO ENVIADO

Preciso de sua ajuda para uma pesquisa acadêmica que fará um diagnóstico sobre práticas dos tribunais de contas, que podem estar amparadas por **regras formais ou ser práticas informais**. A parte A refere-se às regras de composição e funcionamento dos tribunais de contas, enquanto a parte B refere-se a possíveis interpretações que se afastam do texto original da LRF e que podem estar sendo validadas pelo tribunal por meio de suas análises técnicas e decisões.

Nome: \_\_\_\_\_

Tribunal de Contas: \_\_\_\_\_

Cargo/Função: \_\_\_\_\_

Número de anos em que trabalha/trabalhou no Tribunal de Contas: \_\_\_\_\_

Formação (nível mais alto/área de conhecimento): \_\_\_\_\_

e-mail para contato, caso necessário: \_\_\_\_\_

Telefone(s) para contato (preferência com WhatsApp), caso necessário: \_\_\_\_\_

**Responda às questões abaixo com sinceridade. As respostas serão tabuladas de modo a não identificar os respondentes. Você pode acrescentar os comentários que julgar necessários. Quando terminar, mande o questionário com as respostas para: (OMITIDO PARA BLIND REVIEW)**

#### Questionário

##### **Parte A: Regras de composição e funcionamento dos tribunais de contas**

Para cada pergunta, assinale:

SF- Sim, sempre, pois há uma norma local que regulamenta (indicar a norma, se souber);

SI- Sim, sempre ou às vezes, pois é uma prática informal mas comum, dependendo do gestor e das motivações políticas em cada caso;

N- Não, nunca;

NS- Eu não sei;

I- O tribunal não exerce controle efetivo sobre esse tema.

1) \_\_\_\_ O tribunal de contas dispõe de um quadro de pessoal permanente integrado por auditores de controle externo concursados (ou denominação equivalente) incumbidos de realizarem as fiscalizações da política fiscal e demonstrativos da LRF, com independência profissional, identificando se houve cumprimento de limites ao longo do ano? (SEMAG do TCU, por exemplo)

2) \_\_\_\_ Os auditores de controle externo concentram sua força de trabalho em questões de relevância material (impacto fiscal, relevância para a gestão, risco significativo, etc.). Se sim, indique o % dedicado a questões de relevância material, de 0% a 100%, na sua opinião. \_\_\_\_

3) \_\_\_\_ O tribunal de contas julga tempestivamente as contas dos jurisdicionados? A que ano se referem as contas mais antigas não julgadas pelo tribunal de contas? \_\_\_\_

4) \_\_\_\_ O ingresso dos auditores de controle externo se dá exclusivamente por concurso público específico?

- 5) \_\_\_ O tribunal de contas permite desvio de função de servidores administrativos e ocupantes de cargo de nível intermediário no exercício da titularidade das atividades finalísticas de controle externo no órgão de auditoria?
- 6) \_\_\_ As funções gratificadas de complexidade e responsabilidade elevadas no órgão de auditoria do tribunal de contas são ocupadas exclusivamente por auditores de controle externo (não se permite desvio de função de servidores administrativos ou ocupantes de cargos de nível intermediários na ocupação dessas funções)?
- 7) \_\_\_ Os desvios de função verificados no órgão de auditoria de controle externo são usados por gestores para questionar as decisões do tribunal de contas, na tentativa de afastar a inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa por rejeição de contas?
- 8) \_\_\_ Há no tribunal de contas servidores comissionados sem vínculo com o órgão e/ou servidores cedidos de outros Poderes desempenhando atividade finalística de controle externo no órgão de auditoria (ou denominação equivalente)?
- 9) \_\_\_ Há no tribunal de contas servidores comissionados sem vínculo com o órgão e/ou servidores cedidos de outros Poderes no desempenho de atividade de assessoramento nos Gabinetes dos Ministros, Conselheiros e Procuradores de Contas? Em caso positivo, qual o número desses agentes sem vínculo em relação à ocupação dos cargos pelos servidores de carreira do próprio tribunal? \_\_\_ Qual o percentual desses agentes? \_\_\_
- 10) \_\_\_ O tribunal de contas permite a nomeação para cargos em comissão de parentes (na linha reta ou colateral, até o terceiro grau ou por adoção) dos Ministros, Conselheiros e Procuradores de Contas parentesco com conselheiros?
- 11) \_\_\_ As duas vagas reservadas aos membros que devem ser preenchidas por Ministros e Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas que integram o Ministério Público de Contas tem sido, na prática, um critério respeitado?
- 12) \_\_\_ Os auditores de controle externo têm independência profissional para iniciar os procedimentos de fiscalização no órgão de auditoria?
- 13) \_\_\_ Os auditores de controle externo têm independência para manifestarem posições diferentes da posição do pleno prevista e sem expectativa de sofrerem assédio moral (remoção, dificuldade para tirar férias, isolamento técnico, etc.)?
- 14) \_\_\_ Os relatórios elaborados por auditores de controle externo são públicos mesmo que diverjam da decisão do tribunal?
- 15) \_\_\_ O Ministério Público de Contas tem acesso às informações necessárias ao exercício de sua função sem que necessite requisitá-las ao tribunal de contas?
- 16) \_\_\_ Quando tem acesso às informações, o Ministério Público de Contas atua em questões da LRF de relevância material?
- 17) \_\_\_ Todos os Ministros e Conselheiros do tribunal de contas têm nível superior?

- 18) \_\_\_ Todos os Ministros e Conselheiros do tribunal de contas têm nível superior nas áreas jurídica, contábil, econômica ou de administração? Caso negativo, especificar as áreas de formação \_\_\_\_\_
- 19) \_\_\_ O requisito de “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” é, na prática, respeitado na indicação política dos membros dos tribunais pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Poder Legislativo?
- 20) \_\_\_ O requisito de “idoneidade moral” e “reputação ilibada” (critérios da Magistratura, por exemplo) é, na prática, respeitado na indicação política dos membros dos tribunais pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Poder Legislativo?
- 21) \_\_\_ O tribunal de contas já deu posse a candidato indicado que não cumpria o requisito de “reputação ilibada” por ser investigado pelas Polícias Civil ou Federal ou responder a ação por crime comum, crime de responsabilidade ou improbidade administrativa? Em caso positivo, especificar quantos respondiam à época da posse \_\_\_\_\_ Especificar quais tipos de ação \_\_\_\_\_
- 22) \_\_\_ O tribunal de contas permite que seus conselheiros e auditores de controle externo exerçam outras atividades com risco de conflito de interesse (por exemplo, atuação em escritórios de advocacia e palestras remuneradas a jurisdicionados)?
- 23) \_\_\_ O tribunal de contas permite que seus auditores de controle externo de carreira sejam cedidos para exercício de cargo em comissão nos órgãos do Poder Executivo de entes da Federação sujeitos à sua jurisdição?
- 24) \_\_\_ Algum membro do tribunal ocupou cargo de Ministro ou Secretário de Estado nos 3 anos anteriores à indicação ou durante o mandato de quem o indicou?
- 25) \_\_\_ A decisão do pleno do tribunal de contas é, de modo geral, menos rigorosa que os relatórios técnicos?
- 26) \_\_\_ O rigor nas decisões do pleno do tribunal de contas varia de acordo com o poder político do fiscalizado? Se sim, diga porquê:
- \_\_\_ É diferente conforme o fiscalizado seja de estado ou de municípios.
- \_\_\_ É diferente conforme o fiscalizado seja ou não do mesmo partido político a que pertenceu o que indicou o conselheiro.
- \_\_\_ Outra razão. Qual? \_\_\_\_\_

### **Parte B: Divergências na interpretação da LRF**

Para cada pergunta, assinale:

**SF**- Sim, sempre, pois há uma norma local que regulamenta (indicar a norma);

**SI**- Sim, sempre ou às vezes, pois é uma prática informal mas comum, dependendo do gestor e das motivações políticas em cada caso;

**N**- Não, nunca;

**NS**- Eu não sei;

**I**- O tribunal não exerce controle efetivo sobre esse tema.)

Responda: SF, SI, N, NS, ou I	Divergência interpretativa	Desde quando? (data ou ano) INDIQUE E SE SOUBER	Indique a norma local que regulamenta(LDO, Resolução do TC, etc.), caso exista.
	1)A entrada em vigor da LRF melhorou efetivamente a atuação do tribunal de contas no controle dos jurisdicionados? Se sim, especifique de que formas:		
	Informatização do tribunal		
	Maior integração dos tribunais de contas, com troca de experiências		
	Aumento da disponibilização de informações ao público		
	Melhora de procedimentos de corregedoria		
	Aumento da rapidez das decisões		
	Controle concomitante e não só posterior		
	Ênfase em aspectos da macrogestão		
	Maior rigor nas análises técnicas		
	Maior rigor nas decisões do pleno		
	Outras.Quais? _____		
	2) O tribunal de contas admite exclusões da receita corrente líquida não expressamente previstas na LRF? Se sim ou às vezes, especifique quais:		
	IRRF		
	despesa com pessoal relativa ao PSF		
	despesa com pessoal relativa ao PACS		
	fundo de pobreza		
	transferências relativas a convênios		
	CIDE		
	<i>Royalties</i>		
	Fundos financeiro-fiscais que concedem incentivos (tributários ou creditícios) com recursos do ICMS		
	Outro.Qual? _____		

	<b>3)</b> O tribunal de contas admite que sejam adotados % de limites de pessoal por poder diferentes da LRF (por exemplo, a soma dos limites máximos por poder é maior que o limite máximo global)?		
	<b>4)</b> O tribunal de contas admite exclusões das despesas com pessoal não expressamente previstas na LRF? Se sim ou às vezes, especifique quais:		
	Inativos		
	pensionistas		
	Imposto de Renda Retido na Fonte-IRRF		
	espécies remuneratórias (auxílios diversos), que não caracterizam de fato indenização		
	Outro.Qual? _____		
	<b>5)</b> O tribunal de contas admite que receitas e despesas previdenciárias de um poder sejam computadas em outro poder para fins de cálculo dos limites de pessoal?		
	<b>6)</b> O tribunal de contas admite que o aporte atuarial para a previdência seja utilizado para cobrir déficit financeiro quase imediatamente (em prazo inferior a 5 anos)?		
	<b>7)</b> O tribunal coíbe efetivamente as situações de burla ao instituto constitucional do concurso público que encontra (“consultorias” e terceirização que substitui servidores e empregados públicos, por exemplo)?		
	<b>8)</b> O tribunal de contas admite que os órgãos jurisdicionados, inclusive suas unidades administrativas, promovam atos de provimento derivado decorrente da alteração dos atributos dos componentes do sistema remuneratório previsto no artigo 39, § 1º da Constituição Federal (‘trem da alegria’)?		
	<b>9)</b> O tribunal de contas admite que o regime de competência não seja utilizado para cômputo de limites de pessoal (13º salário, férias, etc.)?		
	<b>10)</b> O tribunal de contas admite que haja abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa ou sem que seja cumprido limite legal para esse fim?		

	<b>11)</b> O tribunal de contas admite que os fiscalizados não façam o contingencimento necessário para o cumprimento das metas fiscais?		
	<b>12)</b> O tribunal de contas admite que o regime de competência não seja utilizado em despesas de forma geral, inflando as Despesas de Exercícios Anteriores?		
	<b>13)</b> O tribunal de contas admite que sejam excluídas no cálculo da Dívida Consolidada Líquida parcelas que não tem liquidez imediata (dívida ativa, por exemplo)?		
	<b>14)</b> O tribunal de contas admite que passivos não sejam contabilizados, fazendo com que deixe de ser evidenciada a situação da dívida e das operações de crédito? Em caso positivo, especifique quais:		
	precatórios		
	passivo atuarial do RPPS		
	Outro.Qual? _____		
	<b>15)</b> O tribunal de contas aceita que, no final do mandato, os restos a pagar sejam superiores à disponibilidade de caixa?		
	<b>16)</b> O tribunal de contas aceita que, no final do mandato, os restos a pagar processados sejam cancelados para que seja cumprido o limite de restos a pagar?		
	<b>17)</b> O tribunal de contas admite que seja utilizada a disponibilidade de caixa do exercício seguinte (de janeiro, por exemplo) para calcular o limite dos restos a pagar?		
	<b>18)</b> O tribunal de contas admite que os fiscalizados não coloquem as informações exigidas pela LRF em portal de transparência?		
	<b>19)</b> Indique outros itens que caracterizam interpretação da LRF que se afasta do texto original. _____ _____ _____ _____		

Obrigada! Não esqueça de enviar o questionário com as respostas para .....