



**Tema 2 - Aperfeiçoamento do Orçamento Público**

## **2º Lugar**

**Metas Fiscais: ferramenta de planejamento pelos estados brasileiros?.**

**Autores:**

**Alex Fabiane Teixeira, representante**

**Ricardo Rocha de Azevedo**



## VIII Prêmio SOF de Monografias – 2015

**Título:**

**METAS FISCAIS: FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO PELOS ESTADOS  
BRASILEIROS?**

**Tema 2:** Aperfeiçoamento do Orçamento Público

**Subtema: g)** Aperfeiçoamento do Sistema de Planejamento e Orçamento

## SUMÁRIO

### Contents

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | INTRODUÇÃO .....   | 3  |
| 2     | REVISÃO TEÓRICA .....  | 7  |
| 2.1   | PLANEJAMENTO .....   | 7  |
| 2.2   | PLANO PLURIANUAL - PPA .....                                 | 7  |
| 2.3   | LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO .....                  | 8  |
| 2.4   | ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO .....                          | 9  |
| 2.5   | OBJETIVO DA LRF E A CONSEQUÊNCIA PARA AS METAS FISCAIS ..... | 10 |
| 2.6   | METAS FISCAIS .....  | 11 |
| 2.7   | EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NAS METAS FISCAIS.....           | 14 |
| 2.7.1 | União Monetária Europeia - UME (1992).....                   | 14 |
| 2.7.2 | Budget Enforcement Act - EUA (1990) .....                    | 15 |
| 2.7.3 | Fiscal Responsibility Act – Nova Zelândia (1994) .....       | 16 |
| 2.8   | ESTUDOS ANTERIORES .....                                     | 16 |
| 3     | METODOLOGIA E DADOS .....                                    | 19 |
| 4     | RESULTADOS .....   | 21 |
| 5     | CONCLUSÕES .....   | 31 |
|       | REFERÊNCIAS.....   | 37 |

## 1 INTRODUÇÃO

Para uma estrutura federativa como o Brasil, o planejamento público estadual e municipal transcende à esfera federal, sendo este processo tão mais difícil quanto maior a descentralização dos gastos e quanto menor sua padronização. Neste sentido, uma regra fiscal que estime os gastos e as arrecadações públicas, inclusive quanto ao alcance das políticas públicas e sociais, é vista como benéfica para a sociedade (TABELLINI & ALESINA (1990) apud GIUBERTI, 2005). Nesse sentido, é possível identificar um papel próprio para os procedimentos fiscais – regras e instituições por meio das quais os planejamentos e orçamento são elaborados - na explicação da dinâmica de gestão dos recursos públicos.

No Brasil, a Lei Fiscal mais recente que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, é a LC 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. A lei, segundo Matias-Pereira (2010), está correlacionada aos pilares da atividade financeira do estado, a saber: o planejamento público, a arrecadação de receitas, a gestão dos gastos públicos e o uso e recurso de terceiros por meio da captação de crédito público.

Nesse contexto, a LRF – LC 101, de 04 de maio de 2000, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal deve corresponder, necessariamente, a ações planejadas que previnam riscos e que corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrigem desvios capazes de

afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000, art.1º, parágrafo 1º)

O pressuposto básico para que os gestores possam aplicar os recursos públicos de maneira responsável é o uso adequando das ferramentas de planejamento por meio do estabelecimento de metas fiscais, que forçaram os administradores a se comprometer com um padrão mínimo de disciplina fiscal que não existia anteriormente no país (GOBETTI, 2010).

Portanto, a LRF inova o campo jurídico fiscal pátrio ao determinar que os entes públicos gerenciem os recursos e os gastos orçamentários do exercício financeiro, mas também, para um horizonte temporal de curto prazo.

Para o diploma de responsabilidade fiscal, o planejamento público deve ser integrado em três etapas essenciais: O Plano Plurianual – PPA, orientador das macro-políticas governamentais para quatro futuros exercícios financeiros; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, responsável por priorizar, diante da limitação financeira, aquelas políticas incluídas no PPA, que deverão ser executadas no ano seguinte por meio do orçamento público, que em última instância é responsável por estabelecer a previsão de receitas e fixar as despesas a serem realizadas. Entretanto, vale destacar, que o orçamento será executado a partir do ingresso real de recursos financeiros.

Dessa forma, a LRF estabeleceu destaque ao planejamento público ao estabelecer que deverá integrar a LDO um anexo de metas fiscais – AMF, que deve, a partir do levantamento da capacidade de arrecadação, considerando a projeção de endividamento e do serviço da dívida, estabelecer metas fiscais, para os três exercícios subsequentes, de receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e montante da dívida pública.

Observa-se que a importância das metas estabelecidas pela LDO é ratificada pela própria LRF, que determina a avaliação do respectivo cumprimento em audiências públicas quadrimestrais pela comissão de orçamento e finanças dos poderes legislativos de cada ente da federação, assim como para a sociedade (BRASIL, 2000, art. 9º, parágrafo 4º). Como colocado por Carvalho JR. e Feijó (2015, p. 203), de nada adianta a fixação de limites se a evolução do montante da dívida não for monitorada.

Talvez a mudança mais importante acontecida em 1999 tenha sido a mudança de atitude do governo, do Congresso Nacional e do público em geral a respeito da necessidade de ter – e respeitar – metas fiscais. A ideia de ter parâmetros fiscais – ou seja, um déficit nominal de no máximo X ou um superávit primário de no mínimo Y -, já aventada por analistas anteriormente, mas sem ter nenhum eco até então, passou a ser encampada pelas autoridades e incorporou-se à racionalidade do jogo político (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.175).

Um dos principais aspectos fiscais priorizado pela LRF foi estabelecer que o processo orçamentário devesse estar efetivamente integrado ao planejamento, por meio da institucionalização do regime de metas fiscais, que obriga que, por consequência, o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. Dessa forma, o gestor que possui um processo consistente

de planejamento, apresenta melhores condições de cumprir políticas que atenda ao interesse público. (NUNES; NUNES, 2003)

No mesmo sentido, uma das principais qualidades do planejamento é permitir a previsibilidade das ações públicas (REZENDE; CUNHA, 2013), visto que a partir do conhecimento do que foi planejado pelos Governos a sociedade se organiza e toma decisões relacionando-as, inclusive, ao investimento privado. Mesmo assim, como observado no Governo Federal nos últimos anos, nos governos estaduais e municipais, a reprogramação da meta de superávit tem sido usual e corriqueira (BARROS; AFONSO, 2013).

Dada a importância das metas fiscais para o controle do endividamento público, e considerando que as metas deveriam ser utilizadas como parâmetros para a estimação das receitas e despesas no orçamento, o **objetivo geral do artigo** será avaliar se as metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias estão sendo utilizadas pelos Estados para orientar a elaboração da Lei Orçamentária anual. Especificamente objetiva-se discutir o papel das metas fiscais da LDO como ferramenta de planejamento, comparando as metas fiscais aprovadas na LDO, assim como com a LOA inicial e com a respectiva execução orçamentária.

Para atingir esses objetivos, o trabalho está organizado da seguinte maneira: o tópico seguinte apresenta e discute uma revisão teórica sobre as metas fiscais, seguido pela apresentação da metodologia e apresentação dos dados, e por fim são apresentadas as conclusões.

## **2 REVISÃO TEÓRICA**

### **2.1 PLANEJAMENTO**

A Constituição Federal estabelece a integração entre o planejamento e o orçamento. Com essa finalidade, o Poder Executivo deve apresentar três propostas legais.

Nascimento e Debus (2001) afirmam que

“O primeiro deles, o Plano Plurianual - PPA, destinado às ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; o Orçamento Anual, para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, para servir de ligação entre os dois primeiros instrumentos. A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO”.

O planejamento é, assim, o primeiro passo da gestão fiscal responsável: quem planeja bem tem melhores chances de cumprir tudo que a LRF determina, até porque, responsabilidade e prudência caminham lado a lado.

### **2.2 PLANO PLURIANUAL - PPA**

A Carta Magna de 1988 define que o Plano Plurianual deve estabelecer as Diretrizes, Objetivos e Metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada. (Brasil, 2000).

Nascimento e Debus (2001) afirmam que “deve ser ressaltada a condição do PPA como documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos”.

## 2.3 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

O Diploma Constitucional Federal estabeleceu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá compreender

“as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. (Brasil, 1988)

Com o intuito de complementar as regras constitucionais, a LRF (BRASIL, 2000) afirma que

A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, 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;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

Nesse contexto, Nascimento e Debus (2001) afirmam que “de acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício”.

## **2.4 ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO**

As Regras que a LRF estabeleceu para a LDO reforçou a integralização entre o planejamento e a execução orçamentária em especial pela institucionalização de dois anexos, um para metas fiscais e outro para mensuração dos riscos fiscais. As metas fiscais; receitas, despesas, resultado primário, nominal e dívida pública, possuem o objetivo de orientar a elaboração da Lei Orçamentaria Anual que materializará e buscará para um exercício financeiros as receitas e as despesas necessárias para alcançarem os resultados propostos.

No mesmo sentido, Nascimento e Debus (2001) afirmam que

“A Lei de Responsabilidade Fiscal veio fortalecer a LDO, especialmente a partir do Anexo de Metas Fiscais, onde são estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos. Essas metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública para três anos, isto é, o exercício a que se referir a LDO e os dois seguintes. Nota-se que o legislador imputou ao administrador público um esforço maior para a confecção do seu principal instrumento de planejamento”.

Assim, as metas estabelecidas no anexo específico da LDO possuem a responsabilidade de adequar a execução orçamentária-financeira ao objetivo de aumentar a dívida pública, por meio de contratações de operações de crédito para financiar os déficit público ou reduzi-la, por meio de superávits primários. Nisso está a importância de que as metas sejam estimadas levando-se em consideração os cenários mais corretos possíveis.

## **2.5 OBJETIVO DA LRF E A CONSEQUÊNCIA PARA AS METAS FISCAIS**

Segundo o art. 1º, a LRF a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem-se desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nascimento e Debus (2001) destacam que

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

Nesse contexto, é importante destacar que desenvolver um bom planejamento, com metas adequadas e reais é condição essencial para se alcançar uma gestão fiscal responsável que se desvie e corrija os erros que levaram a déficits públicos.

## **2.6 METAS FISCAIS**

O caminho que o país percorreu até obter avanços nas finanças públicas foi longo. O controle do endividamento e das finanças públicas em geral não era uma preocupação dos governantes, quase sempre acostumados a uma racionalidade de curto prazo. Os déficits orçamentários eram comuns no país, e só não eram piores devido aos efeitos trazidos pela alta inflação, visto que o setor público cobrava tributos com valores indexados, e executava procedimento oposto para os pagamentos, postergando e ganhando com a perda da moeda, que ficou conhecido como efeito Bacha (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.124). Como afirma Carvalho Jr. e Feijó (2015), nesse período os superávits primários estavam muito mais associados aos reflexos diretos e indiretos das altas taxas de inflação do que a qualquer tipo de rigor fiscal por ele realizado.

Com o advento do plano real em 1994 com sua consequente redução inflacionária, o modelo adotado até então de financiar-se com manobras na boca do caixa deixa de existir, e com a aproximação dos valores de receitas e despesas dos seus valores reais, aliado ao aumento das demandas orçamentárias em decorrência de aumentos salariais e sociais aumentam as pressões sobre o Estado, pois o descontrole fiscal começa a transparecer para a sociedade.

No mesmo sentido, Nunes e Nunes (2002) declaram que

“Após um longo caminho percorrido, que vem desde a Constituição Federal de 1988, que já trazia em seu artigo 163 que uma Lei Complementar deveria fixar os princípios norteadores das finanças públicas no Brasil, ampliado em 1998 através da Emenda Constitucional 19, que determinou o prazo de 180 dias para que o Executivo enviar o projeto de lei, é enfim aprovada no ano 2000 a LRF”.

Giubert (2006) ao estudar o efeito sobre os gastos com pessoal dos municípios Brasileiros afirma que

“A LRF procurou englobar todos os aspectos das finanças em busca do equilíbrio das contas públicas. Espera-se, no entanto, que ao cumprir as normas de planejamento, os entes da Federação obtenham um ajuste fiscal permanente e duradouro, o que poderia aumentar a disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico”.

A Lei de finanças públicas nº 4.320 (BRASIL, 1964), apesar de ter sido estabelecida na década de 1960, já mencionava a necessidade de equilíbrio orçamentário. Entretanto não abordava a necessidade de equilíbrio intertemporal que garantisse sustentabilidade de longo prazo para as administrações públicas, pois o equilíbrio do orçamento anual não é suficiente para garantir o equilíbrio dos orçamentos futuros.

Segundo (GIUBERTI, 2005), no Brasil, o planejamento, o déficit fiscal e o acúmulo de dívidas são uma preocupação de longa data e estão presentes em todos os níveis de Governo. A forte dependência de recursos advindos de transferências, especialmente no caso dos Municípios, e o sistema político adotado que acarreta na necessidade de coalizões para se obter maioria para governar, podem contribuir na explicação desta situação.

Após o programa de ajustes fiscais da década de 90<sup>1</sup>, que estabeleceu critérios para a consolidação e o refinanciamento das dívidas de 25 estados pela União, os estados comprometeram-se a seguir um rígido programa de reestruturação e ajuste fiscal, que previa, entre outras medidas, a destinação de um limite mínimo das suas receitas ao pagamento das prestações da dívida

---

<sup>1</sup> Lei nº 9.496/1997

refinanciada, induzindo os governos a obterem um superávit primário que lhes permitisse cumprir os contratos (GOBETTI, 2010).

Os indicadores de resultado nominal e primário, adotados pela LRF como sendo metas fiscais a serem estabelecidos e cumpridos pelos entes da federação já vinham, portanto, sendo utilizadas nos país anteriormente. Mas eram utilizados como ferramenta de acompanhamento das finanças públicas, e não como um objeto de fixação de metas.

Isso muda com a LRF, como pode ser observado na mensagem enviada junto com o Projeto de Lei 18/1999, que aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal:

É de ressaltar-se que a obrigatoriedade para que também Estados e Municípios fixem metas fiscais e assumam compromissos explícitos de desempenho fiscal nas suas respectivas leis orçamentárias constitui fato altamente inovador e salutar para esses níveis de governo. Importa notar que essa exigência está totalmente restrita ao próprio ente da Federação significando em nenhuma hipótese qualquer ingerência de um ente relativamente ao outro, mesmo no que diz respeito à prestação de contas, exceto nos casos constitucionalmente previstos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999).

A LRF determina então que a partir do ano 2000 as metas fiscais sejam estabelecidas pelos próprios entes, sendo que a sua elaboração ficou sob encargo do Poder Executivo e a aprovação pelo Legislativo. Tal importância a lei deu ao tema, que determinou que essas metas sejam apresentadas quadrimestralmente em audiências públicas para a sociedade, onde deve ser demonstrado o acompanhamento das metas, comparativamente ao planejado anteriormente.

É nesse ponto que o presente trabalho se insere, creditando a importância que a LRF deu às metas como instrumento de planejamento fiscal, e tendo como objetivo atuar como limitador dos gastos públicos; portanto, se observação obrigatória na elaboração da LOA dos entes.

## **2.7 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NAS METAS FISCAIS**

A elaboração do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal usou como base as experiências internacionais da Comunidade Econômica Europeia, dos Estados Unidos da América e da Nova Zelândia. Assim, é importante compreender quais os aspectos principais que influenciaram a seção que trata do planejamento e, conseqüentemente, das metas fiscais.

### **2.7.1 União Monetária Europeia - UME (1992)**

O Tratado de Maastricht representou um pacto de estabilidade cujo objetivo, na área fiscal, era evitar déficits e dívidas excessivos. O Tratado, contudo, inclui metas mais amplas, macroeconômicas (inflação, juros, crescimento econômico, etc.), e punições em protocolos como, por exemplo, o pagamento de multa dos desequilibrados a ser rateada entre os demais países e, em casos mais graves, o afastamento da União Monetária Europeia. O que mais inspirou a nossa LRF, neste caso, foi o fato de que países soberanos aceitaram metas aplicáveis a todos e critérios de convergência. O Tratado obedece aos princípios de uma confederação, pois os estados-membros (países) conduzem, com relativa independência, suas próprias políticas, que devem convergir para os critérios acordados. Isto quer dizer que são admitidos desvios desde que mantida a tendência de ajuste.

Principais Características (Nascimento; Debus, 2001):

- Estados membros conduzem suas políticas com relativa independência, convergindo para critérios acordados; além disso, os estados membros devem evitar déficits excessivos.
- Comissão monitorará orçamento e estoque da dívida para identificar desvios: há metas e punições.
- Pacto de estabilidade e crescimento de 1997 - cada estado membro é responsável por sua política orçamentária, subordinadas às disposições do Tratado.

### 2.7.2 Budget Enforcement Act - EUA (1990)

Nascimento e Debus (2001) afirmam que essa legislação contempla apenas o Governo Federal, pois nos EUA, cada unidade da Federação possui regras próprias, muitas vezes mais duras. Há estados onde, inclusive, é proibido por lei fazer dívida.

O Congresso fixa ex-ante metas de superávit e há dois mecanismos de controle dos gastos que inspiraram a nossa LRF: o *sequestration* (semelhante ao art. 9º da LRF) e o *pay as you go* (semelhante ao art. 17 da LRF).

Principais Características (Nascimento; Debus, 2001):

- Contempla apenas o Governo Federal - cada unidade da federação tem suas regras.
- Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos aplicações de regras adotadas pelo BEA.
- *Sequestration* - limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias

- *Pay as you go* - compensação orçamentária: qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado através da redução em outras despesas ou aumento de receitas

### **2.7.3 Fiscal Responsibility Act – Nova Zelândia (1994)**

Pelo Fiscal Responsibility Act, o Parlamento fixa critérios de desempenho de forma bastante genérica e o Executivo tem liberdade para orçar e gastar, desde que com amplo e estrito acompanhamento pela sociedade, inclusive em meios eletrônicos (Internet).

A transparência, então, se sobrepõe à rigidez das regras. O aspecto mais interessante considerado nesta experiência foi o fato de que havia vários relatórios, com enfoques e periodicidades diferentes, que permitiam dar transparência a todos os aspectos orçamentários, contábeis e fiscais, incluindo, por exemplo, relatórios sobre a proteção contra imprevistos e o gerenciamento dos riscos fiscais (Nascimento; Debus, 2001).

Nascimento e Debus (2001) elencam as Principais Características:

- Congresso fixa princípios e exige forte transparência do Executivo, que tem a liberdade para orçar e gastar.
- Princípios de gestão fiscal responsável: reduzir débito total da Coroa (dívida pública) a níveis prudentes.
- Alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que a protejam contra fatores imprevistos.
- Gerenciar prudentemente riscos fiscais da Coroa.

## **2.8 ESTUDOS ANTERIORES**

No sentido de aprofundar a pesquisa sobre o tema, foi realizada pesquisa no portal dos periódicos da base Capes/MEC a partir do ano de 2013 a fim de perceber como o tema objeto desse estudo tem sido abordado. Nesse sentido, a busca

realizada a partir do argumento “metas fiscais”, dos periódicos revisados pelos pares, desde o ano 2005 a 2015, em todos os idiomas e em todos os tipos de recursos, resultou em doze artigos.

Todos abordaram os aspectos relacionados, direta ou indiretamente, às metas fiscais, no entanto, nenhum buscou apresentar os resultados da efetividade das metas fiscais para o planejamento público.

Entretanto, vale destacar que, em bibliometria realizada, Lyrio, Dellagnello e Lunkes (2013) objetivando efetuar um levantamento sobre os estudos orçamentários no Brasil, em busca realizada junto à base SCIELO – Brasil, analisaram uma série de trabalhos sobre o tema, cujos resumos dos resultados se resumem conforme segue:

1. Os dados da pesquisa evidenciaram que a maior parte dos trabalhos (54%) trata do tema sob uma perspectiva de administração pública de forma geral e não especificamente em um setor de atividade. Dentro dessa perspectiva e no que tange à etapa de planejamento orçamentário, foram identificados quatro trabalhos que trataram de experiências em orçamento participativo;
2. Os demais trabalhos ligados à administração pública discutiram a questão da execução orçamentária;
3. Os trabalhos que abordaram o setor da saúde trataram da questão do gasto público com saúde;
4. O único artigo que tratou do tema no setor da educação, analisou os procedimentos do Tribunal de Contas do Estado do Piauí para verificação das receitas e despesas vinculadas à educação;

5. Em se tratando das esferas de Governo no qual os artigos foram desenvolvidos, percebeu-se uma predominância de trabalhos desenvolvidos em nível Federal com uma incidência de 39%, em seguida vieram os trabalhos em nível Municipal, com participação semelhante (38%) e em último lugar aparecem os trabalhos que tratam do tema em nível Estadual;
6. Houve uma predominância de pesquisas com abordagem quantitativa em detrimento das pesquisas qualitativas;
7. A econometria surge como o principal método de pesquisa adotado pelos autores que abordaram o tema;

Uma questão importante ao analisar os resultados relacionados metas fiscais e endividamento é entender se os critérios trazidos pela LRF como mecanismos de controle do endividamento funcionaram adequadamente, no sentido de impedir o aumento do seu endividamento.

Mello, Slomski & Corrar (2005) analisando o comportamento do endividamento dos Estados da Federação, encontraram que não ocorreram mudanças significativas tanto em relação ao comprometimento de RCL no montante de dívidas líquidas quanto nos prazos de amortização da dívida, que não sofreram alteração. Porém concluíram que houve uma alteração nos valores de amortização da dívida, que aumentaram após a implantação da lei.

Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna (2011) encontraram que a LRF exerceu uma maior pressão sobre os estados com maior capacidade fiscal, administração fazendária mais organizada e conseqüentemente maior crescimento econômico, que representam 76,10% do Produto Interno Bruto brasileiro, e praticamente não

exerceu nenhuma pressão sobre os outros estados, que representam 29,1% do PIB nacional.

Nesse sentido, é possível perceber a relevância e o caráter inovador do estudo objeto deste trabalho.

### 3 METODOLOGIA E DADOS

Os dados foram obtidos junto aos estados por meio de solicitações individuais enviadas por email. Os dados foram disponibilizados em formato Excel®, e as análises foram efetuadas com a utilização do software *Stata® - Data Analysis and Statistical Software for Professionals* versão 12.0.

O período de análise adotado pela pesquisa é de 2001 a 2014, que são os exercícios disponíveis posteriores à publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A população é formada pelos 26 estados da federação, além do Distrito Federal. No entanto, foram recebidos dados de 16 estados, que representam 59% do total, que correspondem a 70% da população e 82% do PIB do país (Tabela 1).

Tabela 1 – Dados disponíveis na análise

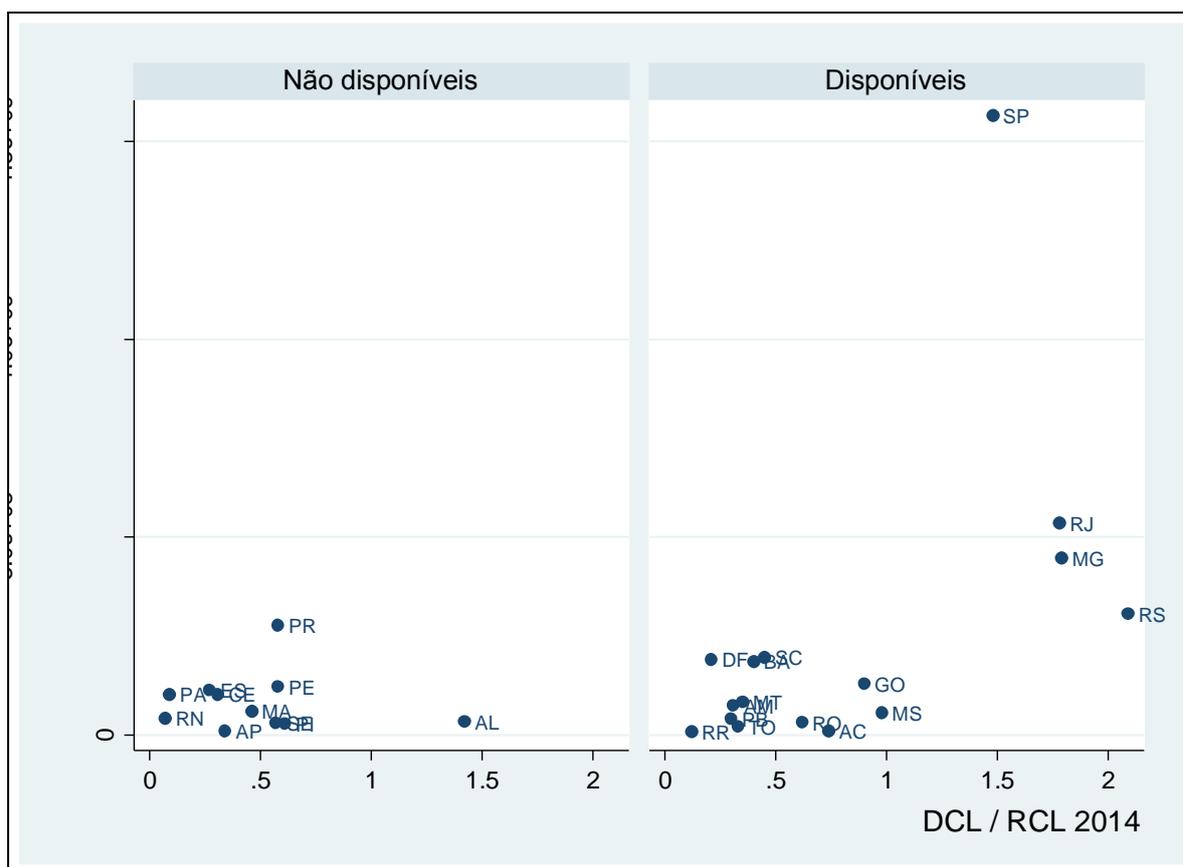
| Situação                 | Qtde | %   | População   | %   | PIB (R\$ mil) | %   |
|--------------------------|------|-----|-------------|-----|---------------|-----|
| UF com dados disponíveis | 16   | 59  | 142.240.953 | 70  | 3.885.210     | 81  |
| Sem dados informados     | 11   | 41  | 61.064.454  | 30  | 921.714       | 19  |
| Total                    | 27   | 100 | 203.305.407 | 100 | 4.806.924     | 100 |

Nota: PIB anual de 2013 (IBGE)

Também no sentido de depurar a amostra e investigar se existia viés na interpretação dos dados, analisou-se, separadamente, o endividamento dos estados, agrupando-os pelo recebimento ou não dos dados solicitados. Assim, foi possível verificar que não existe diferença entre estados que forneceram os dados daqueles

que não o fizeram, o que afasta a possível hipótese de não recebimento dos dados devido a um possível desincentivo de não demonstrar o respectivo grau de endividamento (Figura 1).

Figura 1- Comparação do endividamento - dados disponíveis e não disponíveis



Os dados analisados permitem uma análise representativa de todas as regiões do país, com a única ressalva sendo feita para a região nordeste, de onde apenas 2 estados enviaram os dados para análise (*Tabela 2*).

Tabela 2 - Características dos Estados da amostra

| Região   | Estados |    | Amostra |         |          |
|----------|---------|----|---------|---------|----------|
|          | N       | %  | N       | % total | % região |
| Norte    | 7       | 26 | 5       | 19      | 71       |
| Nordeste | 9       | 33 | 2       | 7       | 22       |

|              |    |     |    |    |     |
|--------------|----|-----|----|----|-----|
| Sul          | 3  | 11  | 2  | 7  | 67  |
| Sudeste      | 4  | 15  | 3  | 11 | 75  |
| Centro-oeste | 4  | 15  | 4  | 15 | 100 |
| Total        | 27 | 100 | 16 | 59 | 59  |

Para as análises foram utilizados gráficos elaborados no Stata<sup>®</sup>, que foram construídos com os dados de todo o período de 2001 a 2014, analisando-se a média e o desvio padrão das variáveis fiscais.

Foram desenvolvidas quatro análises para as metas fiscais: a primeira análise concentra-se nas metas de receitas e despesas orçamentárias; a segunda analisa a meta de resultado nominal; a terceira analisa a meta de resultado primário, e por fim a meta de endividamento é analisada. Adicionalmente são investigadas relações entre o endividamento e os erros apurados nas metas fiscais.

Para a análise do endividamento foi elaborada uma regressão em painel no período de 2001 a 2014, utilizando-se como variável dependente a variação do endividamento no período.

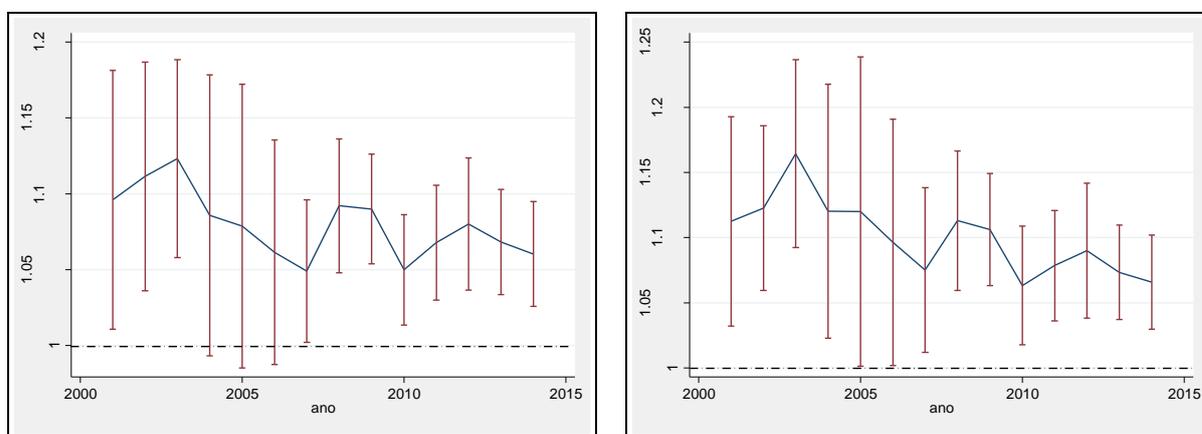
#### 4 RESULTADOS

A primeira comparação efetuada foi se as receitas estimadas e as despesas fixadas na LOA se basearam nas fiscais metas estabelecidas preliminarmente na LDO do exercício.

Como foi apresentado no tópico de revisão teórica, considerando o papel desempenhado pelas metas fiscais no ciclo orçamentário dos entes no Brasil, seria esperado que uma vez estabelecidas as metas, o orçamento para o exercício seguinte deveria seguir o que foi planejado, conforme prevê a LRF (art. 5º).

Os resultados dessa comparação mostram uma grande variação. Nos gráficos apresentados na Figura 2 é possível observar através da análise da linha pontilhada que está sobre 1,0 que na maior parte dos casos apresentados entre 2001 e 2014, a LOA inicial está **acima** da meta fixada na LDO, o que permite concluir que as metas da LDO não têm sido utilizadas como teto para a elaboração da LOA, nem para as receitas, nem para as despesas.

Figura 2 – Comparação das metas de receita e despesa entre LDO e LOA



a) Comparação da receita

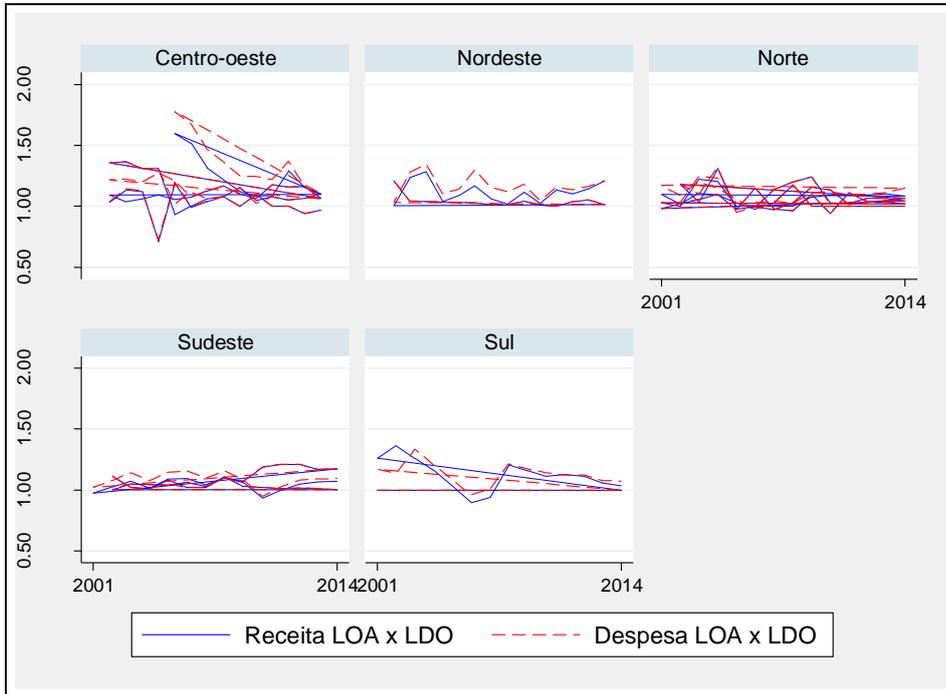
b) Comparação da despesa

Fórmulas:

a) Receita estimada na LOA ÷ meta de receita na LDO; b) Despesa fixada na LOA ÷ meta de despesa na LDO

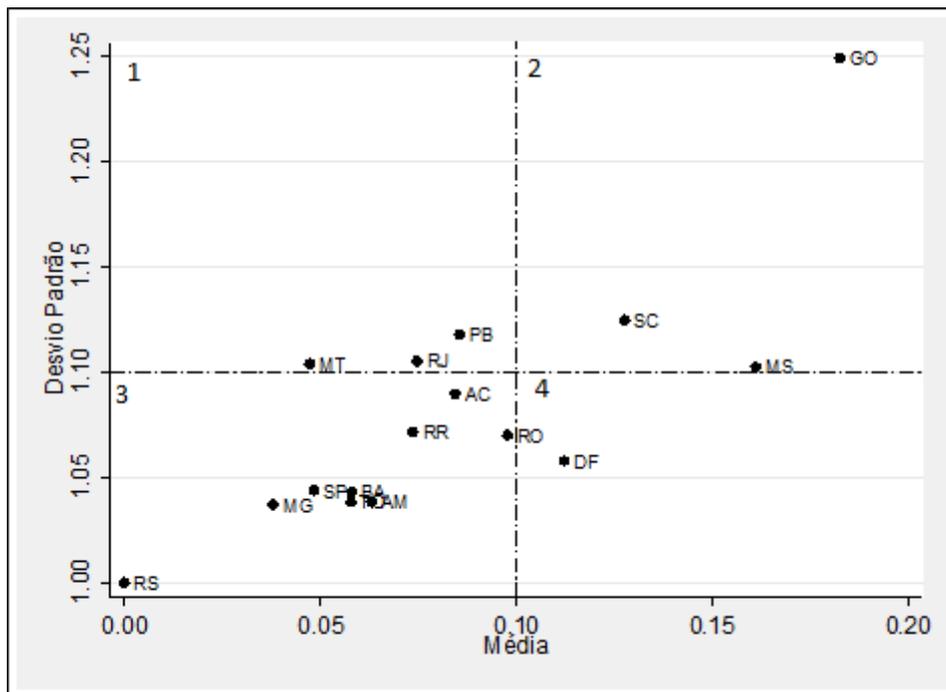
A análise das mesmas variáveis de receita e despesa por região mostra que a região sudeste possui menor divergência entre as metas fiscais e a LOA, porém nota-se um aumento na variação a partir de 2010. Percebe-se que a região sul superestimava suas receitas na LOA em relação às metas da LDO, mas essa inconsistência praticamente se equilibrou nos últimos anos. Já a região centro-oeste é a mais instável ao longo do período, mas apresenta uma convergência às metas da LDO nos anos recentes (Figura 3).

Figura 3 – Comparação da receita e despesa entre LDO e LOA por região - série



Analisando-se a variação durante todo o período por meio do desvio padrão apresentado em relação à média do erro entre as receitas da LOA com as metas estabelecidas na LDO é possível separar os estados em 4 grupos (Figura 4)

Figura 4 – Comparativo das metas de receita entre LDO e LOA no período em análise.



Nota: na horizontal apresenta-se a média de 2001 a 2014 da receita total estimada na LOA em relação à meta estabelecida na LDO, e na vertical o desvio padrão dessa relação no mesmo período.

O grupo 1 composto por MT, RJ e PB é o que possui **maior variabilidade** durante o período, porém com uma divergência entre a LDO e a LOA de até 10%; o grupo 2 composto por SC, MS e o caso extremo GO é o que possui **maior variabilidade** durante o período aliado a divergências acima de 10%; o grupo 3 formado por MG, SP, BA, RR, AC E RO é o mais estável, apresentando menor variabilidade e divergência média abaixo de 10%, com destaque para RS que se mostrou como o único estado que utilizou as metas fiscais de receita para elaboração de seus orçamentos; por fim o grupo 4 formado pelo DF possui divergência acima de 10%, mas com uma variabilidade menor. Os dois extremos nessa análise são formados por Goiás, o mais divergente e Rio Grande do Sul.

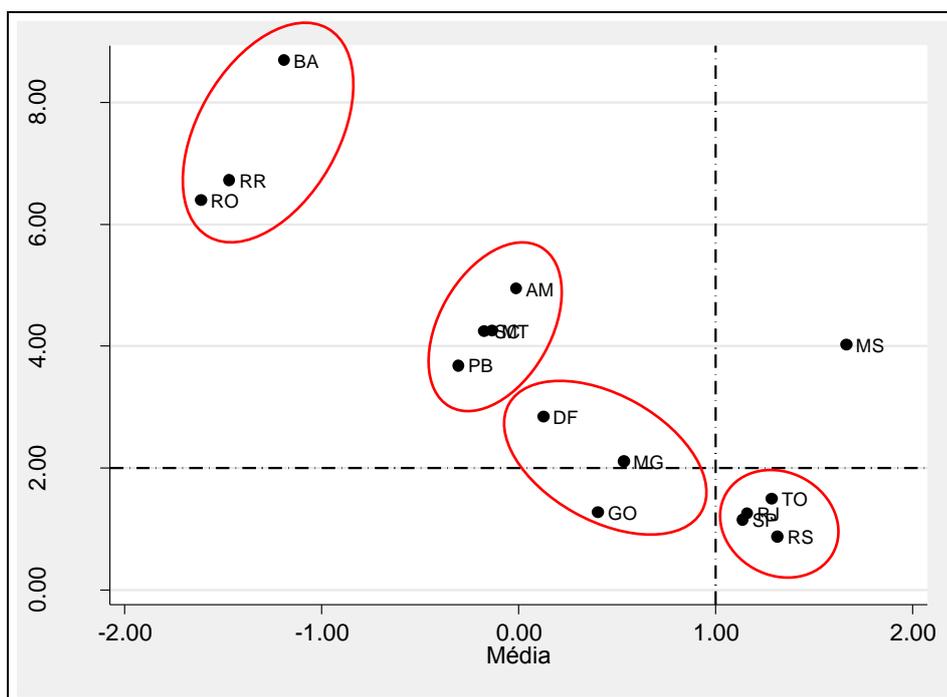
A segunda comparação foi feita analisando-se o comportamento das metas de resultado nominal estabelecido na LDO com o resultado nominal apurado ao final do exercício.

O resultado nominal é uma das metas fiscais estabelecidas na LDO, e serve para indicar o esforço fiscal que o ente está disposto a fazer no exercício seguinte em relação à gestão de sua dívida (CARVALHOJR.; FEIJÓ, 2015, p.252). Assim uma meta de resultado nominal de -7.000.000,00 (menos sete milhões) corresponderia ao planejamento de uma diminuição nominal da dívida nesse valor para o próximo exercício.

A relação entre resultado nominal apurado e a sua meta (Figura 5) mostra uma grande variação na média (coluna X) ao longo do período de 2001 a 2014, além de demonstrar uma variação ao longo do período muito elevada (coluna Y). O

comportamento de SP e RJ é bem próximo, tanto na variação quanto na média. Já os estados de RR e BA são os que possuem uma maior volatilidade na fixação do resultado. O estado do Acre não aparece no gráfico, pois devido à sua grande divergência nos dados foi necessário excluí-lo para que os demais pudessem ser visualizados.

Figura 5 – Resultado nominal executado em relação à meta da LDO



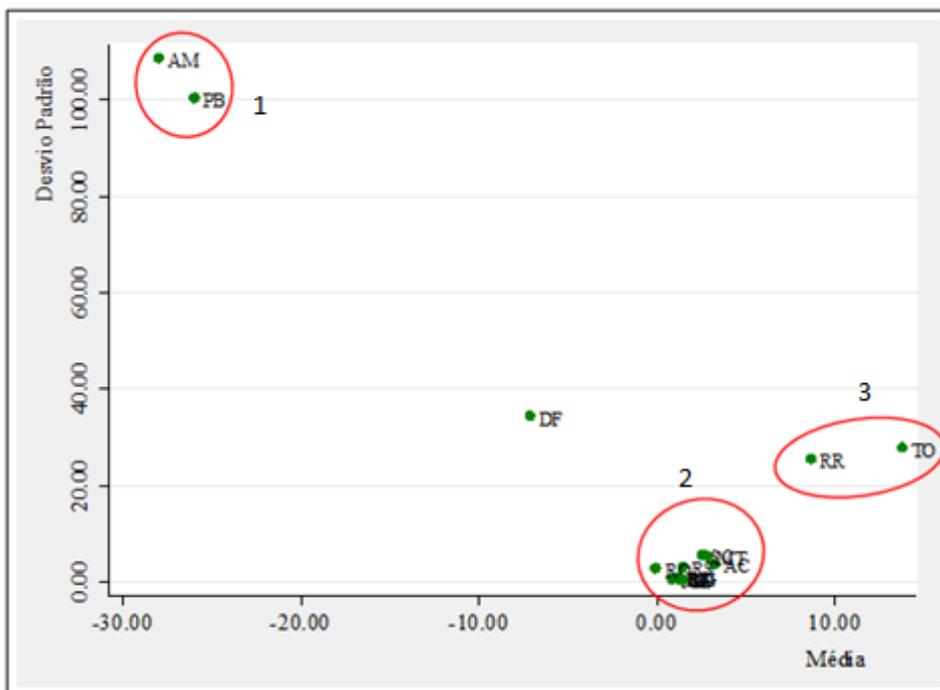
A terceira comparação foi feita analisando-se o comportamento das metas de resultado primário estabelecido na LDO com o resultado primário apurado ao final do exercício.

O resultado primário é outra variável a ser estabelecida como meta fiscal na LDO, e permite planejar o espaço fiscal que o ente possuirá para o próximo exercício, que corresponde ao valor máximo que se poderá gastar em despesas primárias de modo a garantir o esforço fiscal que foi planejado (CARVALHOJR.; FEIJÓ, 2015, p.255).

Quando um ente apura resultado primário positivo significa que houve uma economia de despesas primárias frente às suas fontes primárias de arrecadação que permitem efetuar amortização da dívida; de lado oposto, quando há um resultado primário negativo significa que houve um aumento no endividamento. Ressalta-se que é perfeitamente possível e aceitável que haja um resultado primário negativo que tenha sido planejado. É o caso, por exemplo, de entes que optam por fazer obras de infraestrutura utilizando-se recursos de operações de crédito. O problema reside em apurar resultados primários que não guardam relação com o seu planejamento inicial, que pode traduzir-se em descontrole, ou falta de planejamento fiscal.

Os resultados da comparação do resultado primário planejado e estabelecido na meta fiscal da LDO com o resultado apurado ao final do exercício mostram variações acima de 10 vezes sobre a meta estabelecida, com casos acima de 20 vezes (Figura 6).

Figura 6 - Resultado primário executado em relação à meta da LDO



Os estados de AM e PB são os que apresentam o maior erro no estabelecimento da meta de resultado primário, com alta variação e média de erro constante, com erro médio próximo de 30 vezes e um desvio padrão elevado, o que demonstra que o erro ocorre em praticamente toda a série. Os estados de RR e TO também possuem erro elevado, porém com uma variação menor no período.

As grandes divergências apuradas para as variáveis de resultado nominal e primário permitem concluir pela existência de problemas conceituais no estabelecimento das metas no momento da elaboração da LDO. Essa conclusão é possível ao analisar as metas estabelecidas pelos estados, que possuem divergências de mais de 1.000 vezes para o nominal e mais de 400 vezes para o primário. (Tabela 3).

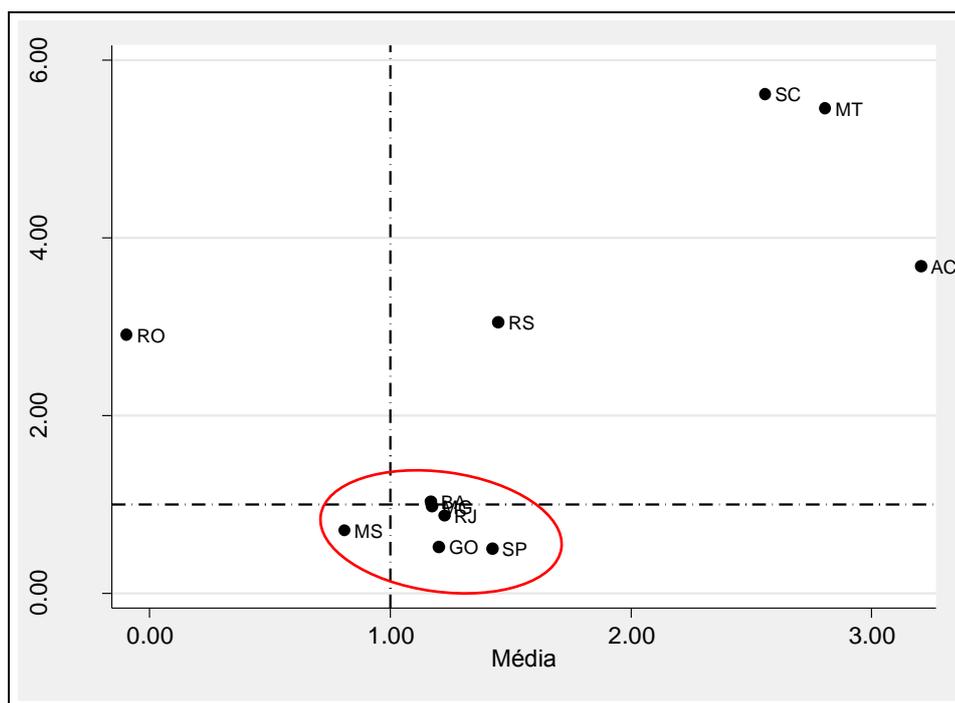
Tabela 3 – Estatística descritiva das variáveis de nominal e primário

| Variável | N | Média | Desvio Padrão | Min | Max |
|----------|---|-------|---------------|-----|-----|
|----------|---|-------|---------------|-----|-----|

|                     |     |      |        |           |       |
|---------------------|-----|------|--------|-----------|-------|
| Comparação Nominal  | 195 | -9,6 | 138,01 | -1.926,05 | 13,71 |
| Comparação Primário | 209 | -1,5 | 40,58  | -405,5    | 99,09 |

Efetuando-se uma análise do planejamento de resultado primário apenas sobre o grupo 2, que é aquele que possui uma maior precisão no estabelecimento das metas fiscais para o primário é possível observar que um grupo de estados se destaca, por possuir um planejamento do primário próximo a 1,0: MS, BA, MG, RJ, GO e SP (Figura 7).

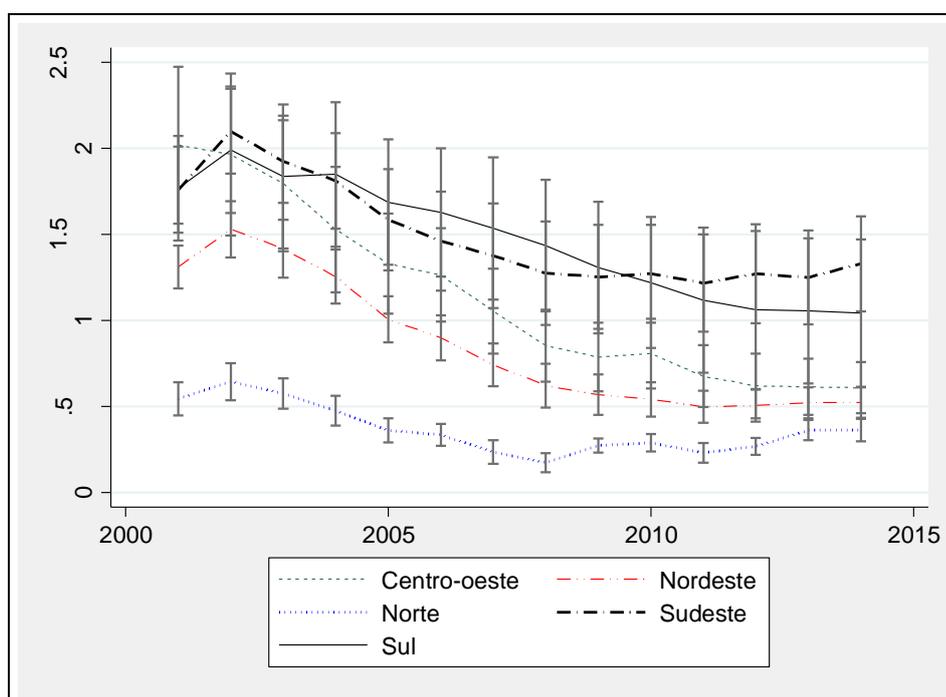
Figura 7 - Resultado primário executado em relação à meta da LDO (estados próximos a 1,0)



A quarta análise efetuada no planejamento fiscal foi feita sobre a qualidade do planejamento do endividamento líquido dos entes, conforme previsto pela LRF. Ressalta-se que a lei não impede que os entes se endividem, mas ela determina que o endividamento seja planejado, por isso o estabelecimento de metas.

A análise ao histórico recente do endividamento total mostra que houve uma diminuição no endividamento no período posterior à aprovação da LRF, porém após 2012 houve uma atenuação na tendência de queda, e para as regiões Sudeste e Norte já se nota uma inversão, com a retomada do crescimento do endividamento (Figura 8).

Figura 8 – Variação do endividamento em relação à RCL



Uma das questões que o trabalho procura investigar é se existe relação entre a variação do endividamento e o erro do planejamento fiscal. A questão se justifica pois propõe-se a hipótese de que erro de planejamento pode levar a um aumento de endividamento.

Por meio de uma regressão em painel utilizando-se como variável dependente a variação do endividamento é possível concluir que há uma relação positiva entre o erro da previsão da meta da receita na LDO e o valor da receita

estimada na LOA com o aumento do endividamento no período de 2001 a 2014 (Tabela 4).

Tabela 4 – Regressão - Variação do endividamento

| Dependente: variação do endividamento        | Coef.   | P>t          |
|--|---------|--------------|
| Relação meta da receita na LOA x meta da LDO | 313.06  | <b>0.013</b> |
| PIB_população                                | 0.99    | 0.618        |
| DCL_população                                | -12.41  | 0.582        |
| resultado financeiro ÷ receita               | -0.11   | 0.410        |
| alienação ÷ receita                          | -0.07   | 0.958        |
| JED ÷ RCL                                    | 2.32    | 0.003        |
| _cons  | -118.72 | 0.030        |

Também foi encontrada existência de correlação entre a variação do passivo financeiro e o erro de estimação das receitas, tanto na LOA quanto na LDO, além de correlação com o erro na estimação do resultado nominal. Apenas com a correlação não é possível concluir a existência de uma causalidade, mas considerando a significância na correlação e o período de 14 anos de análise para os 27 estados, conclui-se que há associação entre problemas no planejamento e dificuldades financeiras.

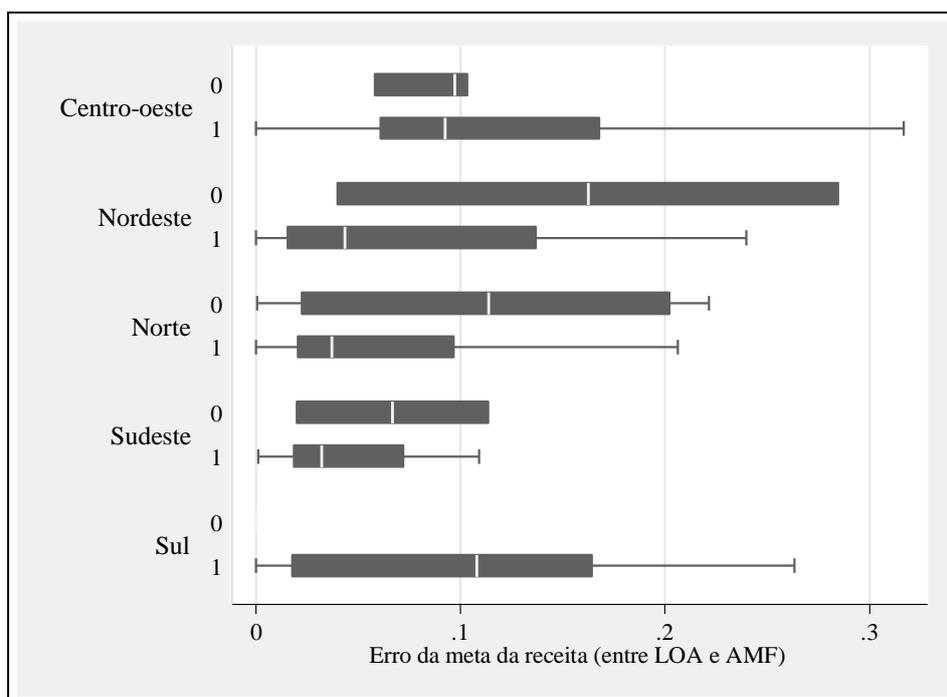
| #   | Descrição da variável      | (A)           | (B)           | (C)            | (D)     | (E)     | (F)            | (G)            | (H)            | (I)           | (J)            | (K)     | (L)     | (M)    | (N) |
|-----|----------------------------|---------------|---------------|----------------|---------|---------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|---------|---------|--------|-----|
| (A) | Resultado orçamentário     | 1             |               |                |         |         |                |                |                |               |                |         |         |        |     |
| (B) | variação da dívida         | <b>0.1752</b> | 1             |                |         |         |                |                |                |               |                |         |         |        |     |
| (C) | var passivo financeiro     | -0.0261       | -0.1051       | 1              |         |         |                |                |                |               |                |         |         |        |     |
| (D) | var passivo não financeiro | 0.0321        | <b>0.2532</b> | <b>0.5045</b>  | 1       |         |                |                |                |               |                |         |         |        |     |
| (E) | var resultado financeiro   | -0.0182       | -0.0176       | -0.0157        | 0.0345  | 1       |                |                |                |               |                |         |         |        |     |
| (F) | Receita LOA ÷ AMF          | 0.0171        | 0.0995        | -0.0253        | -0.0482 | -0.0117 | 1              |                |                |               |                |         |         |        |     |
| (G) | Receita Executada ÷ AMF    | -0.0289       | 0.0294        | <b>0.1626</b>  | -0.0405 | -0.0065 | <b>0.355</b>   | 1              |                |               |                |         |         |        |     |
| (H) | Receita Executada ÷ LOA    | -0.0463       | -0.0191       | <b>0.1144</b>  | -0.0286 | -0.0043 | <b>-0.1337</b> | <b>0.8761</b>  | 1              |               |                |         |         |        |     |
| (I) | Despesa LOA ÷ AMF          | 0.0227        | 0.0729        | -0.0084        | -0.0615 | 0.0033  | <b>0.9224</b>  | <b>0.3412</b>  | -0.11          | 1             |                |         |         |        |     |
| (J) | Despesa executada ÷ AMF    | 0.0101        | 0.0613        | -0.0264        | -0.0698 | -0.0365 | <b>0.4218</b>  | <b>0.781</b>   | <b>0.6094</b>  | <b>0.4721</b> | 1              |         |         |        |     |
| (K) | Despesa executada ÷ LOA    | 0.0027        | -0.0121       | 0.0399         | 0.0139  | 0.0487  | <b>0.2859</b>  | <b>-0.5339</b> | <b>-0.7131</b> | <b>0.2764</b> | <b>-0.6907</b> | 1       |         |        |     |
| (L) | Primário executado ÷ AMF   | -0.0729       | 0.0039        | <b>0.0475</b>  | 0.0412  | 0.0296  | -0.0768        | 0.0261         | 0.0665         | -0.044        | -0.0634        | 0.0305  | 1       |        |     |
| (M) | Nominal executado ÷ AMF    | 0.0138        | -0.0223       | <b>-0.1865</b> | 0.026   | -0.002  | -0.0029        | -0.0263        | -0.0243        | 0.0125        | -0.0252        | 0.0387  | -0.01   | 1      |     |
| (N) | Dívida final ÷ AMF         | -0.0525       | <b>0.2044</b> | <b>0.0165</b>  | -0.0051 | 0.0633  | -0.0234        | -0.0398        | -0.0372        | 0.0072        | 0.0195         | -0.0083 | -0.0013 | 0.0388 | 1   |

Nota: os valores identificados possuem correlação significativa a 5%.

A tabela de correlação também mostra que os erros no planejamento estão fortemente correlacionados. Isso permite concluir que as diferenças entre a previsão e a execução podem tratar-se de dificuldades técnicas.

Outra análise sobre a relação entre endividamento e erro do planejamento pode ser observada no gráfico *boxplot* apresentado na Figura 9, que mostra que para os estados com resultado orçamentário deficitário, a média de erro na estimativa da receita é maior.

Figura 9 - Comportamento do erro da receita na LDO x LOA, agrupando por estados com superávit ou déficit orçamentário



Nota: (0) Déficit orçamentário; (1) Superávit orçamentário

## 5 CONCLUSÕES

O planejamento segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal é um dos instrumentos para prevenir riscos e corrigir os desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000, art. 1.º). Segundo a diploma de

responsabilidade fiscal, o anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estabelecer as metas correntes e constantes para as variáveis de receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal e dívida pública que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Nesse ponto é importante destacar a visão integrativa para o planejamento do instrumento de responsabilidade fiscal, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentária funciona como o instrumento para priorizar as políticas estabelecidas no Plano plurianual, além e direcionar a elaboração da LOA em conformidade com as políticas públicas priorizadas. Portanto, a execução orçamentária-financeira em desacordo com o instrumentos de planejamento ou o uso do planejamento como uma mera “folha de papel” tem o efeito perverso sobre o equilíbrio das finanças públicas e o atendimento das demandas e necessidades sociais.

Assim, o não cumprimento, a alteração ou mesmo a deturpação na gestão das metas fiscais demonstra indícios de que desequilíbrios orçamentários e financeiros podem provocar aumento do endividamento e conseqüentemente do serviço da dívida. Dessa forma, com o incremento do serviço da dívida, a disponibilidade financeira futura diminui, e conseqüentemente, a aplicação em novas políticas pública. Nesse, sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu o planejamento por meio das metas fiscais como diretriz básica para todos os entes da federação.

Neste contexto, o objetivo geral deste trabalho foi o de avaliar se as metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias estão sendo utilizadas pelos Estados para orientar a elaboração da Lei Orçamentária anual, além de discutir o papel das metas fiscais da LDO como ferramenta de planejamento, comparando as aprovadas na LDO com a LOA inicial e com a respectiva execução orçamentária.

Portanto, pelo estudo acima, foi possível perceber por meio dos resultados encontrados que há fortes indícios de que as metas fiscais e o planejamento não estejam sendo usado pelos estados brasileiros objeto da amostra de acordo com os pressupostos de responsabilidade fiscal.

No entanto, em alguns resultados, pode-se perceber que as diferenças entre o planejado na LDO e na LOA e o executado são muito significativas, além de os erros serem constantes, o que faz com que se proponha por meio deste trabalho uma conclusão preliminar de que as divergências entre as metas e seus resultados podem decorrer, inclusive de dificuldades técnicas na elaboração das metas. Nesse ponto sugere-se que sejam realizadas pesquisas futuras para investigar os determinantes das divergências das metas fiscais apuradas, a fim de se identificar o que vem ocorrendo com o planejamento fiscal dos entes, em especial para se encontrar o porquê do desvio entre o PLDO e a LDO e entre o PLOA e a LOA o que sugerem que ocorreram alterações nos Projetos de Lei quando da sua tramitação nos poderes legislativos.

Um outro aspecto conclusivo relevante é que dado que os resultados destacaram uma inadequação do uso das metas fiscais e do planejamento para os estados brasileiros, ressalta-se que as metas fiscais devem ser apresentadas em audiências públicas quadrimestrais, Todavia, os resultados permitem inferir que na forma como as metas e o planejamento tem sido elaborados na maior parte dos estados não seria significativo a realização de apresentação e aprovação em audiências públicas, o que caracterizaria uma distorção da realidade, além da geração de gastos públicos desnecessários, tal é sua irrealidade em relação ao que ocorrerá de fato no ano seguinte.

Da forma como estão sendo apresentadas as metas, a conclusão que o trabalho chega é que as mesmas tendem a ser utilizadas apenas para fins de *compliance* e cumprimento de prazos legais, sem que possam ser utilizadas como ferramenta efetiva de planejamento.

Assim, a consequência natural da falta de planejamento fiscal, é que como o espaço fiscal dos entes não é delimitado corretamente, dada a existência de comprometimento da receita com dívidas anteriores, são autorizados créditos orçamentários superiores à capacidade de arrecadação nos entes, o que leva ao aumento de endividamento e ao de restos a pagar.

No intuito de acrescentar um grão de areia ao conhecimento acadêmico relacionado ao estudo sobre planejamento e orçamento público, é imperioso destacar que como limitação ao trabalho esteve a dificuldade em se obter os dados secundários necessários, pois os portais de transparência não evidenciam todas as informações necessárias.

Por fim, adiciona-se à conclusão, que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe importantes contribuições para a disciplina fiscal para as três esferas da Administração Pública brasileira. Entretanto, embora seja indutora, ela não é capaz de lidar com alguns problemas, como a adequação do planejamento, os quais fazem parte de um processo de aprendizado. O horizonte de 15 anos de existência da LRF parece pouco para uma mudança cultural e institucional, inclusive quando se pensa na necessidade de formar equipes técnicas de acordo com essa nova filosofia. Diante disso, algumas ponderações sobre o planejamento no Brasil se fazem necessárias:

1 – No Brasil ainda falta tradição, cultura e instituições que estabeleçam o planejamento de longo prazo. Apesar de a LRF ter sido aprovada após o Plano Real, diversos entes federados ainda têm dificuldades em fazer planejamento para um horizonte temporal maior, de forma que os planos plurianuais e os orçamentos anuais não estão associados a uma visão de longo prazo;

2 – a renegociação das dívidas em 1996 com a União foi fator indutor do planejamento, uma vez que Estados mais endividados por terem espaço fiscal muito menor precisariam ter maior disciplina. Sob essa perspectiva, parece razoável perceber que alguns estados como o Rio Grande Sul apresentaram adequabilidade do superávit primário comparado ao alinhamento entre LOA e LDO);

3 – existe a necessidade de se aprofundar os estudos na correlação entre alinhamento fiscal entre LOA e LDO e o nível de dependência em relação às transferências do Governo Federal, ou seja, Estados que contam com maior participação das receitas próprias tendem a realizar um melhor planejamento fiscal?

4 – existe a necessidade de estudar a correlação entre o alinhamento fiscal e o desempenho da economia Estadual. Estados com economias mais dinâmicas tendem a ser mais ousados no estabelecimento de metas e na estimativa de receitas;

5 – quando não há espaço fiscal, governos tendem a postergar investimentos; quando há, esses investimentos são retirados da “prateleira”. Assim, há colisão entre a redução do ritmo da arrecadação, em especial pela queda na arrecadação real a partir de 2014 e os investimentos em andamento. Assim fica o questionamento é pior paralisar obras em andamento ou descumprir metas fiscais?;

6. Esses investimentos acabam criando demandas por recursos para custeio nos períodos subsequentes, por exemplo, a construção de hospitais, creches e escolas, cuja demanda por recursos para custeio tende a ser maior que a demanda para investimentos. Além disso, essas despesas acabam sendo definitivamente incorporadas no orçamento, reduzindo o espaço fiscal. Nesse sentido, esses problemas parecem ter afetado alguns Estados, mas os seus efeitos serão mais severos sobre os municípios, que criaram infraestruturas na convicção de que as transferências financeiras manteriam a trajetória ascendente de gastos, entretanto o cenário atual demonstra outra situação.

6 – Por último, a importância do respeito à disciplina fiscal na gestão pública. Tem crescido, mas parece que alguns administradores ainda tomam as decisões com a predominância de fundamentos políticos, apostando que as questões técnicas podem ser flexibilizadas.

## REFERÊNCIAS

BARROS, G. L. DE; AFONSO, J. R. Sobre “fazer o cumprimento” da meta superávit primário de 2012. In: **Texto de discussão n. 30**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PLP 18/1999**. Brasília, DF: [s.n.].

CARVALHO JR., A. C. C. D'ÁVILA; FEIJÓ, P. H. **Entendendo Resultados Fiscais: Teoria e Prática de Resultados Primário e Nominal**. Brasília: Pública, Ed. Gestão, 2015.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal N.º. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 1173–1196, 2011.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2011.

GIUBERTI, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros** (S. do T. Nacional, Ed.) *Finanças Públicas*: X



Prêmio Tesouro Nacional. **Anais...**Brasília, DF: 2005. Disponível em: <[http://www2.fpa.org.br/porta1/uploads/lei\\_de\\_responsabilidade\\_fiscal\\_e\\_gasto\\_com\\_pessoal.pdf](http://www2.fpa.org.br/porta1/uploads/lei_de_responsabilidade_fiscal_e_gasto_com_pessoal.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2015

GOBETTI, S. W. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 113–140, 2010.

LYRIO, M. V. L.; DELLAGNELO, E. H. L.; LUNKES, R. J. O Perfil Metodológico da Produção Científica em Orçamento Público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 1, p. 90–106, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5a. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

MELLO, G. R. DE; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. Estudo dos Reflexos da Lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos Estados Brasileiros. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 8, n. 1, p. 41–60, 2005.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Unpublished manuscript, 2001.

NUNES, S. P.; NUNES, R. da C. Dois anos de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Texto para Discussão n. 276/2003. Brasília: UNB, 2003. Disponível em: <<http://www.unb.br>> Acesso em: 20 mar. 2008.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. Administração Pública: direitos administrativos,



financeiros e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

REZENDE, F.; CUNHA, A. **A reforma esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

TABELLINI, G.; ALESINA, A. Voting on the Budget Deficit. **American Economic Association**, v. 80, n. 1, p. 37–49, 1990.