

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

WALTER LUIZ DA COSTA

**CONTRIBUIÇÃO À METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO
RESULTADO FISCAL NOS ESTADOS BRASILEIROS: um estudo
empírico de 2008 a 2015.**

**VITÓRIA
2016**

WALTER LUIZ DA COSTA

**CONTRIBUIÇÃO À METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO
RESULTADO FISCAL NOS ESTADOS BRASILEIROS: um estudo
empírico de 2008 a 2015.**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante, na área de concentração Contabilidade e Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Orientador: Prof. João Eudes Bezerra Filho

Co-orientador: Prof. Dr. Danilo Soares Monte-Mor

**VITÓRIA
2016**

WALTER LUIZ DA COSTA

**CONTRIBUIÇÃO À METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO
RESULTADO FISCAL NOS ESTADOS BRASILEIROS: um estudo
empírico de 2008 a 2015.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – nível Profissionalizante, na linha de pesquisa Contabilidade e Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Aprovada em 17 de junho de 2016.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Msc. JOÃO EUDES BEZERRA FILHO

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças
(FUCAPE)

Orientador

Prof^a. Dra. ARILDA MAGNA CAMPAGNARO TEIXEIRA

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças
(FUCAPE)

Prof. Dr. DANILO SOARES MONTE-MOR

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças
(FUCAPE)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pelo dom da vida e a minha mãe por ter me concedido a vida.

À minha esposa Patrícia, meus filhos Leonardo, Tiago e Rafael, junto com as noras Júlia e Carol, pela compreensão, paciência e incentivo durante este longo período de dedicação ao projeto.

Em memória de meu pai, exemplo de trabalhador incansável e determinado e ao meu sogro, que sempre me incentivou.

Em especial ao professor João Eudes que desde o primeiro encontro apoiou os debates e motivou o atingimento dos objetivos acadêmicos.

Também ao professor Danilo, que contribuiu sobremaneira no entendimento do modelo econométrico desenvolvido.

Por fim, a todos os demais professores e profissionais da FUCAPE, colegas de turma e do trabalho que sempre apoiaram esta minha empreitada.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é avaliar se os atuais critérios e metodologia utilizados para definição da meta de resultado fiscal e sua apuração, estão refletindo adequadamente a realidade fiscal dos entes subnacionais no Brasil. Foi avaliado e adaptado o modelo de demonstrativo das estatísticas fiscais proposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que consta do *Government Finance Statistics Manual -2014 (GFSM-2014)*. A análise utilizou um novo indicador de resultado fiscal denominado Resultado Operacional Bruto (ROB), que trouxe como principal inovação não considerar o total de investimentos na sua apuração, substituindo-o pelas despesas com o consumo de capital fixo (depreciação e amortização). Sob esse enfoque, as metas do ROB não estão sendo cumpridas e a margem financeira para realizar investimentos com recursos próprios ou obter superávits tem apresentado redução, ano após ano. O modelo do *GFSM-2014*, proposto pelo FMI, como adota o regime de competência para apuração dos resultados fiscais, mostra-se mais aderente para atender aos critérios de transparência e efetividade impostos ao setor público. Na análise dos componentes do ROB, realizada com base em dados em painel com efeitos fixos robustos, identificou-se que os desvios entre a meta de inflação e o efetivamente ocorrido mostraram forte correlação com os desvios da meta de resultado fiscal, evidenciando a importância deste indicador no cumprimento dos objetivos de política fiscal estabelecidos.

Palavras chaves: Contabilidade do Setor Público, LRF; Orçamento Público Brasileiro; Estatísticas Fiscais.

ABSTRACT

This work aims to evaluate if the current criteria and methodology used to define the fiscal outcome goal and if its ascertainment are appropriately showing the fiscal reality of subnational entities in Brazil. Was analyzed and adapted the model from IMF, by the Government Finance Statistics Manual - GFSM-2014. In this analysis a new indicator was used, to investigate the fiscal outcome, called Operating Gross Profit (OGP), this indicator brought as principal innovation the fact of not considering the investments as expenses, starting to adopt expenses with consume of fixed capital (depreciation and amortization). Under this focus the goals are not been met and the financial margin to realize investments with own resources and/or obtain surpluses for fiscal policies, are presenting reduction year after year. The GFSM-2014 model, proposed by IMF, takes part on accrual method to analyze the outcome targets, had shown itself more adherent to attend criteria of transparency and effectiveness from public sector. The analyses of the OGP components, done with panel data analysis with robust fixed effects, shown strong relation between inflation variable deviation, in terms of predictability level, with Fiscal Outcome Goal deviation, proved the significant this indicator to accomplish the Fiscal Outcome established.

Keywords: Public Accounting; FRL; Brazil Public Budget; Fiscal Statistics.

LISTA DE SIGLAS

BC – Banco Central do Brasil

DNF – Despesas Não Financeiras

DLSP – Dívida Líquida do Setor Público

EEL – Empréstimos / Endividamento Líquido

EU – União Europeia

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo de Participação Dos Estados

GFSM – Government Finance Statistics Manual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MDF – Manual dos Demonstrativos Fiscais

NFSP – Necessidades de Financiamento do Setor Público

PIB – Produto Interno Bruto

RNF – Receitas Não Financeiras

ROB – Resultado Operacional Bruto

ROL – Resultado Operacional Líquido

RGF – Resultado da Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

UME – União Monetária Europeia

SUMÁRIO

Capítulo 1	9
1 INTRODUÇÃO	9
Capítulo 2	14
2 REVISÃO DA LITERATURA	14
2.1 RESULTADO FISCAL.....	14
2.1.1 Regramento Fiscal nos Estados Unidos - USA.....	16
2.1.2 Regramento Fiscal na União Europeia (UE).....	18
2.1.3 Regramento Fiscal na Nova Zelândia	19
2.1.4 Regramento Fiscal no Brasil.....	21
2.1.4.1 Resultado Fiscal do Governo Federal	26
2.1.4.2 Resultado Fiscal nos Estados – Conceito LRF	28
2.2 ESTUDOS RECENTES.....	32
2.2.1 Problemas da atual metodologia de apuração do resultado fiscal nos Estados..	34
2.2.2 Metodologia do <i>Manual on Government Finance Statistics - GFSM – 2014 (FMI)</i>, aplicada às contas nacionais.....	39
2.2.3 Modelo de Resultado Fiscal Adaptado para os Estados Brasileiros com base no <i>GFSM - 2014</i>.....	42
Capítulo 3	49
3 METODOLOGIA	49
3.1 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS.....	51
3.2 MODELO ECONOMÉTRICO.....	52
Capítulo 4	55
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	55
4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA	55
4.1.1 Resultado Fiscal Adaptado – <i>GFSM 2014</i> x LRF	55
4.1.2 Resultado Fiscal Adaptado – <i>GFSM 2014</i> – Previsto x Realizado	56
4.1.3 Resultado Fiscal Adaptado – <i>GFSM 2014</i> – Margem de Investimentos - Previsto x Realizado	58
4.1.4 Resultado Fiscal Adaptado – <i>GFSM 2014</i> – Composição e Evolução Real.....	59
4.2 MODELO DE DADOS EM PAINEL – EFEITO FIXOS.....	61
Capítulo 5	65
5 CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS	68

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

O resultado fiscal consolidado do governo brasileiro a partir de 2008, após a crise dos *subprimes*, tem apresentado variações significativas, tanto em relação ao previsto, quanto em relação ao realizado em períodos anteriores, com viés acentuado de baixa, o que pode impactar de forma negativa no desempenho da economia nacional (GUERRA JUNIOR, 2014).

Este comportamento pode estar refletindo o crescimento real das despesas públicas que passaram, como proporção do PIB, de menos de 14% em 1991, para mais de 22% em 2008, enquanto a carga tributária, no mesmo período, evoluiu de 24% para 36%, (GIAMBIAGI, 2008). Estes fatos, conjugados com a atual conjuntura de recessão econômica, tem suscitado questionamentos no sentido de se flexibilizar o atingimento das metas fiscais estabelecidas.

No Brasil, embora os três níveis de governo (União, Estados e Municípios) estejam obrigados a manter o equilíbrio entre receitas e despesas desde a Lei Federal nº 4.320/1964, o conceito de resultado fiscal somente foi consolidado com a ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI) no início dos anos de 1980, fruto da crise de crédito então existente no mundo (GIAMBIAGI & ALÉM, 2001). Posteriormente, a Lei Federal nº 135/1996, atendendo ao disposto no Art. 165 da Constituição Federal Brasileira de 1988, estabeleceu no seu Capítulo II – Das Diretrizes Orçamentárias, Art. 20, a necessidade de cada ente público prever o seu déficit ou superávit anual (CRUZ et al., 1999; TÁVORA, 2001).

Mais recentemente, com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, chamada usualmente de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Brasil acompanhou a tendência mundial na busca por marcos regulatórios que pudessem aprimorar as técnicas de planejamento, controle interno, externo e social, bem como ampliar a transparência, a responsabilização e a penalização no meio da gestão pública, reforçando a importância da meta de resultado fiscal como um dos principais instrumentos de controle e avaliação das políticas públicas em todos os níveis de governo (CRUZ et al., 2011; NUNES & NUNES, 2011).

Nesse sentido, especificamente em relação ao equilíbrio entre receitas e despesas públicas, a LRF estabeleceu, no Art. 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deverá integrar o Anexo de Metas Fiscais, que conterá, entre outros, as metas de resultado primário e nominal para o exercício a que se referir e para os dois seguintes, e ainda o comparativo com os três exercícios anteriores, evidenciando a consistência e as premissas dos objetivos da política estabelecida (CRUZ et al., 2011).

Não obstante todos esses controles e exigências, o que se observa nos relatórios oficiais publicados (Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Resultado da Gestão Fiscal (RGF)), publicados pelos estados e consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nas três esferas de governo, é a dificuldade dos gestores públicos em cumprir as metas fiscais estabelecidas.

Isto, por um lado, acaba por impactar na política fiscal e monetária desses entes, comprometendo o nível de endividamento, investimentos e a manutenção de políticas públicas adequadas ao atendimento das demandas sociais.

Por outro lado, também se observa, por parte desses gestores, um esforço da chamada “contabilidade criativa”, onde por meio de mudanças de regras e critérios

tentam induzir a interpretações errôneas de indicadores contábeis e fiscais, dificultando a percepção correta da sociedade sobre a real situação das finanças públicas de cada ente avaliado. Estes fatos acabam por ampliar a assimetria informacional entre o principal (cidadão) e o agente (gestor público), o que obriga uma maior atenção por parte dos Tribunais de Contas e do controle social exercido pela sociedade como um todo (MENDES, 2014).

Também, há de se considerar que a atual metodologia empregada pela STN e Banco Central do Brasil (Bacen), para apuração do resultado fiscal, por basear-se no *Government Finance Statistics Manual - 1986 (GFSM)*, lançado pelo *International Monetary Fund (FMI)*, encontra-se desatualizada em relação as versões publicadas em 2001 e 2014. Esta última, *GFSM - 2014*, está em convergência com a definição de padrões internacionais de informações estatísticas para produção de demonstrativos de finanças públicas dos países membros, e atende aos novos padrões contábeis ditados pelas *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*, as quais são editadas pelo Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants (IFAC)*).

Fato é que, conjugado com os itens assinalados, a atual conjuntura recessiva, tanto nacional como internacional, têm corroborado, notadamente nos últimos anos, para uma forte discrepância entre a meta pré-estabelecida e o resultado fiscal efetivamente realizado, forçando ou induzindo os gestores a uma tentativa de “flexibilização” dessas metas.

Esses desvios, que podem comprometer a realização de ações e programas essenciais de governos, merecem ser investigados para que, de forma direta, se avalie a metodologia empregada e o processo de elaboração e apuração desses indicadores e seus componentes, procurando contribuir com a melhoria de sua

qualidade, assertividade, entendimento e transparência, e, de forma indireta, para que sirva de subsídio quanto à real necessidade de flexibilização no seu atingimento.

Portanto, diante deste contexto, de importância da meta de resultado fiscal para o desenvolvimento sustentável do país, este estudo procura responder, com foco especificamente nos entes públicos estaduais brasileiros, a seguinte questão de pesquisa: **a metodologia atual, definida no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), 6ª Edição, da STN e LRF, para elaboração da meta e apuração do resultado fiscal, informa adequadamente a situação fiscal dos estados brasileiros?**

Portanto, o objetivo geral do presente estudo é identificar se critérios contábeis adotados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), juntamente com o MDF, ambos na 6ª Edição, publicados pela STN, sob a ótica dos conceitos e padrões dos demonstrativos de estatísticas fiscais adotados pelo FMI, causam distorções na elaboração da meta e apuração do resultado fiscal dos entes subnacionais.

O objetivo específico é: i) Adaptar a metodologia do *GFSM* - 2014 aos demonstrativos de apuração dos resultados fiscais dos estados brasileiros, a partir das informações obtidas através dos relatórios de Resultado Primário e Nominal que são publicados como anexos do RREO, consolidados pela STN, apurando a meta e o resultado fiscal adaptado, ajudando a promover sua interpretação sob este novo enfoque metodológico; ii) Identificar a correlação entre as variações entre o previsto e realizado, das variáveis que compõem a meta fiscal adaptada, receitas, despesas orçamentárias e variáveis macroeconômicas, com a variação do resultado fiscal realizado.

Esta pesquisa contribui para a literatura na medida em que foca a questão fiscal sob a ótica da composição e da metodologia de elaboração da meta e apuração do resultado fiscal, e a variação, entre previsto e realizado, dos componentes utilizados na sua composição em nível estadual.

Espera-se que esse trabalho possa despertar maior interesse dos pesquisadores na busca por aperfeiçoamentos no atual modelo de apuração do resultado fiscal, notadamente em acordo com as especificidades dos entes subnacionais, de forma a ampliar a confiabilidade e precisão aos números envolvidos no processo. Também, procura conscientizar os formuladores de políticas públicas, quanto à importância de se reduzir a margem de erro das suas estimativas, transmitindo maior credibilidade e estabilidade para os mercados, evitando ou mitigando ações que promovam necessidade de “flexibilizações” no atingimento das metas estabelecidas.

O estudo está dividido, além desta parte introdutória, em mais cinco partes: Capítulo 2 - Revisão da Literatura, em que se busca o entendimento do conceito de resultado fiscal no país e as experiências internacionais relacionadas com a evolução do planejamento e controle das metas fiscais; os problemas identificados na atual metodologia adotada no Brasil, e a definição do modelo de resultado fiscal adaptado com base no *GSFM* – 2014; Capítulo 3 – Metodologia, que trata da obtenção dos dados e técnicas utilizadas para tratamento e análise dos dados; Capítulo 4 – Análise e Discussão dos Dados, que procura avaliar a evolução e comportamento do resultado fiscal pela LRF e Adaptado de acordo com *GFSM* - 2014, juntamente com os seus componentes; e, Capítulo 5 - Conclusão, que compila as conclusões, as observações e as recomendações relacionadas com o tema tratado.

Capítulo 2

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 RESULTADO FISCAL

As experiências da Comunidade Econômica Europeia (1992), do *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos (1990) e do *Fiscal Responsibility Act (FRA)*, da Nova Zelândia (1994), são os principais exemplos dos esforços mundiais no combate aos crescentes níveis de endividamento e déficits fiscais (NUNES & NUNES, 2011).

Segundo esses autores, estudos de Alesina & Perotti (1995), corroborando com as iniciativas implementadas, identificaram três tipos de regras orçamentárias que também interferem na qualidade do controle fiscal: i) as numéricas, ii) as de procedimento e iii) as de transparência.

Nas restrições numéricas, segundo os autores, incluem-se, por exemplo, a Lei Gramm-Rudman-Hollings, que se refere às regras de orçamento equilibrado dos estados dos EUA e os critérios definidos no tratado de Maastricht da União Monetária Europeia - UME.

Para os autores, as regras numéricas, nas quais podem ser inseridas as metas de resultado primário e nominal, quando são respeitadas, podem eliminar o endividamento estratégico, limitar transferências entre gerações e o ciclo eleitoral e podem resolver o problema dos recursos comuns.

Contudo, ressaltam, o grande problema passa a ser garantir que as regras sejam de fato cumpridas, na medida em que podem gerar incentivos que fomentem a chamada “contabilidade criativa”, que ocorre quando o gestor altera algum procedimento que acaba por enviesar a interpretação do dado alterado, ou, por outro

lado, podem se tornar muito inflexíveis. Argumentam que isso é particularmente relevante em uma região volátil como a América Latina, o que pode ser ratificado pelos últimos acontecimentos relacionados com as chamadas “pedaladas fiscais”¹ imputadas ao governo de Dilma Rousseff no Brasil, que postergou pagamentos, de um ano para outro, objetivando o cumprimento das metas fiscais (MENDES, 2014).

Para Alesina & Perotti (1995), as regras de procedimento e de transparência, por permitirem maior discricionariedade, são mais lentas do que as regras numéricas para produzir os resultados esperados. Todavia, mesmo sem resolver o problema do ciclo eleitoral, o problema de endividamento estratégico, e a ênfase que os políticos dão ao curto prazo, as regras de procedimentos e de transparência têm a capacidade de responder satisfatoriamente aos ciclos econômicos.

Neste contexto dos desvios observados entre os objetivos fiscais estabelecidos por força da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e os resultados obtidos, e da assimetria informacional entre os governos e o cidadão comum, que não consegue interpretar os números e relatórios oficiais da gestão pública, devido sua complexidade técnica e especificidade, pode-se aferir, empiricamente, com base na literatura existente sobre o tema, que os três tipos de regras; i) as Numéricas; ii) as de Procedimentos e, iii) as de Transparências, estão fortemente inseridas no contexto institucional da gestão pública nacional.

¹ Segundo Silva e Júnior (2010), no jargão das pessoas que lidam com orçamento público, o uso do *float* significa “pedalar” despesas. Nesse sentido, o termo “pedalar” é utilizado como sinônimo de postergar.

2.1.1 Regramento Fiscal nos Estados Unidos - USA

O surgimento de grandes déficits, a partir da década de 70, juntamente com as mudanças nos procedimentos legislativos em 1974 e o crescimento da escola do “*supply side economics*” com a política de Reagan, foi determinante para se estabelecer limites e controles mais rígidos na política fiscal americana (NUNES & NUNES, 2011).

A Meta de Resultado Fiscal estabelecida na LRF brasileira se aproxima com o descrito pelo autor, em relação à *Congressional Budget Act (CBA)* de 1974, que procurou limitar o déficit público criando uma norma que estabelecia a aprovação conjunta do montante do déficit, do gasto total e das prioridades orçamentárias, impedindo que o déficit fosse obtido de forma residual.

Nesse período, ainda segundo os autores, a política de Reagan, acatando os ensinamentos dos economistas da “*supply side economics*”, foi menos intervencionista quanto à cobrança de tributos, mas ao mesmo tempo reduziu subsídios e conteve gastos, favorecendo a elevação dos níveis de poupança, de investimentos e de crescimento econômico.

A Lei Gramm-Rudman-Hollings, de 1985, constitui exemplo da adoção de regra numérica, prevendo a redução gradativa dos déficits do governo federal americano até que fossem eliminados. Apresentou algum resultado, mas os objetivos não foram alcançados, pois parte dos déficits foram cobertos com a venda de ativos e utilização de “contabilidade criativa” (NUNES & NUNES, 2011).

Em 1990, segundo os autores, os Estados Unidos adotaram o *Budget Enforcement Act (BEA)*, legislação que contemplava apenas o governo federal, tendo em vista que cada unidade da federação possui regras próprias, em geral mais duras,

e que os desajustes fiscais sérios eram quase que exclusivamente verificados no governo federal. O sucesso na implementação desta Lei reverteu o desempenho fiscal negativo americano, que passou a gerar superávit nominal.

Esse superávit, como relatam os autores, foi utilizado pelo Congresso americano para reduzir a carga tributária, em vez de constituir reserva para capitalização da previdência que, pelas previsões atuariais, deveria tornar-se deficitária em 20 anos. A decisão mostrou-se exitosa na medida em que a redução de impostos incentivou investimentos e propiciou taxas de crescimento econômico elevadas nos períodos seguintes, com baixa inflação. Porém, alertam que estas medidas não produziram os mesmos resultados em outros momentos da economia americana e nem tampouco em outros países.

As regras contidas na *BEA*, segundo os autores, preveem dois importantes mecanismos que, de certa forma, foram adotados pela LRF brasileira com o objetivo de corrigir desvios em relação às metas de resultado fiscal: o *sequestration* e o *pay as you go*. No primeiro, o Congresso fixa, ex-ante, as metas de resultado fiscal no processo orçamentário, suportado por um mecanismo de corte automático das dotações orçamentárias e financeiras, inclusive de despesas de pessoal. No Brasil, o art. 9º da LRF contempla ajuste semelhante com regras de prazos e percentuais para reenquadramento dos objetivos que não estão sendo cumpridos. O “*pay as you go*”, por outro lado, prevê um mecanismo de compensação para despesas cujos efeitos transcendam um período, no caso brasileiro também tratado na LRF, Art. 17, como despesas obrigatórias de caráter continuado. Tanto a *BEA* quanto a LRF prescrevem a necessidade de indicação da sua fonte de financiamento, seja pelo aumento permanente de receitas, seja pela redução permanente de despesas.

Esse marco regulatório americano, assim como a LRF, ressalta a importância de se estabelecer metas fiscais realistas junto aos seus mecanismos de controle e ajustes, para que se atinja os objetivos estabelecidos e se reduza a diferença entre o previsto e realizado, foco de avaliação desta pesquisa.

2.1.2 Regramento Fiscal na União Europeia (UE)

O Tratado de Maastricht de 1992, firmado entre os países membros da União Europeia (UE), pactuou metas e punições em protocolos, não apenas fiscais (déficit orçamentário e dívida pública), mas macroeconômicas (taxa de inflação, taxa de juros e taxa de câmbio) (NUNES & NUNES, 2011).

O grande desafio foi conciliar a consistência macroeconômica destas políticas com a soberania nacional de cada país. Também, ressaltam que este modelo serviu para respaldar a LRF nacional, que é aplicável a todos os entes nacionais, pois se aquela servia para países independentes, esta haveria de servir para os entes subnacionais da federação brasileira, respeitando os princípios constitucionais de partição de poderes entre União, Estados e Municípios (NUNES & NUNES, 2011).

Outra preocupação, relatam os autores, foi permitir a flexibilização das metas, evitando excessiva rigidez que prejudicasse o cumprimento dos objetivos e perda da credibilidade do processo, admitindo-se desvios desde que mantida a tendência dos ajustes necessários. Porém são previstas multas e punições para os desajustados, cujo produto é rateado para os ajustados. No Brasil, a LRF no Art. 65 também prevê certa flexibilização como no caso de crescimento econômico negativo ou inferior a 1%, calamidade pública, estado de sítio ou mudança drástica na política monetária, bem como, vários tipos de restrições, enquanto o ente permanecer fora dos limites estabelecidos.

Essa experiência da União Europeia (UE), assim como a experiência americana, reflete a preocupação em se estabelecer metas fiscais atingíveis e controlar os seus desvios, o que justifica o foco deste estudo no sentido de contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de planejamento e controle dos entes subnacionais.

2.1.3 Regramento Fiscal na Nova Zelândia

Nunes e Nunes (2011) relatam que na *FRA*, Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, de 1994, prevalece a transparência ao invés de regras rígidas. O governo tem liberdade de orçar e gastar, desde que permita o amplo acompanhamento de todas as etapas do gasto e promova ampla divulgação e prestação de contas para a sociedade e Parlamento.

Segundo os autores, a LRF da Nova Zelândia está calcada em princípios basilares da boa administração pública, que também estão contemplados em leis brasileiras como a Lei Federal nº 4.320/64, que estatui normas de finanças públicas, na Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/200, na Constituição Federal de 1988, dentre outros.

Um dos principais princípios refere-se à busca do equilíbrio entre receitas e despesas, de forma a evitar déficits futuros a serem financiados com aumento de impostos, inflação, dívidas ou venda de ativos. Os demais tratam da política tributária previsível e estável, níveis prudentes de endividamento e margem de segurança contra eventos imprevisíveis.

Reportam os autores que a LRF brasileira atende aos princípios de transparência e equilíbrio, notadamente em relação à necessidade de publicação de

relatórios padronizados como o RREO e o RGF, bem como a disponibilização *real time*, na rede de internet, de todas as informações sobre a arrecadação de receitas e a contratação e execução das despesas orçamentárias, estas com base na Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

No que se refere à prestação de contas e fiscalização da gestão fiscal, a LRF brasileira, nas Seções V e VI, determina ao poder executivo prestar contas em audiência pública junto ao parlamento, evento aberto ao público em geral, de quatro em quatro meses. Nessa ocasião, as contas, que já receberam parecer prévio dos Tribunais de Contas, órgão auxiliar de fiscalização externa do Poder Legislativo, são submetidas à comissão de parlamentares responsáveis pelo seu acompanhamento, onde o representante do poder executivo explica as variações que eventualmente estão impactando no cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Richardson apud Pereira et al. (2006), destaca cinco princípios de administração de responsabilidade fiscal, sob as quais a política fiscal da Nova Zelândia deve ser desenvolvida e julgada:

- i) reduzir o débito total do Estado a níveis prudentes, com a obtenção de resultado operacional positivo;
- ii) manter estes resultados, de forma que a média de um determinado período razoável de tempo apresente receitas maiores que despesas, absorvendo eventuais desvios cíclicos que podem ocorrer;
- iii) alcançar e manter níveis de valor líquido do Estado, prevendo eventos futuros como pensão e aposentadorias por conta do envelhecimento da população;
- iv) administrar prudentemente os riscos fiscais inerente as atividades de Estado; e,

- v) prosseguir com políticas consistentes com um grau razoável de previsibilidade de alíquota de impostos.

Esses princípios reforçam a necessidade de se construir um bom sistema de informações contábeis, financeiras e econômicas que possam subsidiar a avaliação e o estabelecimento de objetivos consistentes, o que é desafio permanente para o gestor público em qualquer parte do mundo.

2.1.4 Regramento Fiscal no Brasil

Conforme ensinamentos de Carvalho Jr. e Feijó (2015), as estatísticas fiscais têm como objetivos, dentre outros:

- i) avaliar o impacto sobre a demanda agregada e, conseqüentemente, sobre os níveis inflacionários;
- ii) acompanhar a sustentabilidade da dívida (solvência do setor público);
- iii) mensurar o tamanho do setor público;
- iv) dar publicidade às ações do governo; e,
- v) avaliar a efetividade dos gastos públicos.

Nesse sentido, o Bacen define três indicadores que ajudam a medir a evolução das finanças de um país ao longo do tempo e que são utilizados pelo Brasil: i) resultado primário; ii) resultado nominal, e iii) resultado operacional, cujo conceitos são:

“O resultado nominal é o conceito fiscal mais amplo e representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesas com juros), num determinado período. Essa diferença corresponde à necessidade de financiamento do setor público (NFSP).

O resultado operacional corresponde ao resultado nominal excluída a parcela referente à atualização monetária da dívida líquida. O conceito de resultado operacional é relevante em países de inflação alta (como o Brasil antes do Plano Real), uma vez que exclui o impacto da inflação sobre a necessidade de financiamento do setor público. A função da atualização monetária é

simplesmente repor a parcela do estoque da dívida corroída pela variação dos preços. Em países com baixa inflação, onde o fator correção monetária é pouco expressivo, o conceito de resultado operacional perde relevância e tende a ser próximo do resultado nominal.

O resultado primário corresponde ao resultado nominal excluía a parcela referente aos juros nominais (juros reais mais a atualização monetária) incidentes sobre a dívida líquida. O resultado primário, uma vez que não considera a apropriação de juros sobre a dívida existente, evidencia o esforço fiscal do setor público livre da “carga” dos déficits incorridos no passado, já que as despesas líquidas com juros (também chamada carga de juros) dependem do estoque total da dívida pública e das taxas de juros que incidem sobre esse estoque. Se o setor público gasta menos do que arrecada, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida existente, há superávit primário (Figura 1).”

$\begin{aligned} \text{Res. Nominal} &= \text{Variação da dívida fiscal líquida} \\ \text{Res. Operacional} &= \text{Res. Nominal} - \text{Atualização Monetária} \\ \text{Res. Primário} &= \text{Res. Nominal} - \text{Juros nominais} = \text{Res. Operacional} - \text{Juros Reais} \\ \text{Juros nominais} &= \text{Juros Reais} + \text{Atualização Monetária} \end{aligned}$
--

Figura 1: Resultado Nominal, Operacional, Primário e Juros Nominais

Fonte: BCB, disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%204-indicadores%20fiscais.pdf>>

Segundo Albuquerque et al. (2008), no Brasil, a STN é o órgão responsável pela apuração do resultado primário no conceito “acima da linha”, enquanto o Bacen apura os dados consolidados do setor público no conceito “abaixo da linha”, este com o objetivo de acompanhar a evolução da dívida líquida e as necessidades de financiamento do setor público².

No conceito “acima da linha”, apurara-se a diferença entre o fluxo de receitas e despesas do setor público, excluindo as receitas e despesas financeiras, para apuração do resultado primário, permitindo melhor acompanhamento do resultado fiscal e da execução orçamentária. No conceito “abaixo da linha”, apura-se o resultado nominal, o que equivale à variação total da dívida fiscal líquida no período, com o acréscimo das receitas e despesas financeiras ao resultado primário.

²A partir de maio de 2009, as estatísticas de dívida líquida e necessidades de financiamento do setor público passaram a excluir de sua abrangência as empresas do Grupo Petrobras, de forma compatível com o Decreto nº 6.867, de 29.5.2009, que trata da programação financeira e das metas fiscais no âmbito do Governo Federal (BC, 2016).

Para apuração desses indicadores, segundo Carvalho Jr. e Feijó (2015), foram identificadas três metodologias de apuração do resultado fiscal (primário), vigentes no Brasil: i) a estabelecida na Lei nº 9.496/1997; ii) a utilizada pelo Bacen; e, iii) a estabelecida nos manuais da STN. Todas apresentam importantes pontos divergentes entre si, e não estão integralmente aderentes à lógica de controle do endividamento previsto pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal.

A metodologia utilizada pelo Bacen tem como referencial o *GFSM* -1986, publicado pelo FMI, porém, em razão de não haver qualquer compromisso formal entre o Brasil e este organismo internacional, nem todos os aspectos trazidos nestes manuais foram implantados ou empregados (CARVALHO JR. E FEIJÓ, 2015).

Inclusive, citam que alguns conceitos criados pelo Bacen foram incorporados pelo FMI na versão *GFSM* -2001, tais como:

- i) utilização do regime contábil misto, considerando que o *GFSM* -1986 utilizava somente o conceito de caixa;
- ii) ajuste patrimonial;
- iii) valoração da dívida em títulos pelo critério de curva do papel;
- iv) ajuste metodológico relativo à variação da dívida externa; e
- v) inclusão do Banco Central na apuração dos resultados.

Relatam que as estatísticas fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Bacen são consideradas, desde o final dos anos de 1990, o resultado fiscal “oficial” do setor público consolidado, apurado pelo critério “abaixo da linha”. Esse fato decorre da falta de atendimento ao Art. 30 da LRF, no que se refere à necessidade de definição de metodologia de cálculo do resultado nominal e primário e limites da dívida consolidada líquida da União, por parte do Senado Federal.

Na apuração do resultado nominal pelo Bacen, quando a diferença da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) do exercício, em relação ao período anterior, for positiva, representa déficit, que é decorrente do aumento do endividamento. Por outro lado, quando ocorre uma variação negativa, ocorre um superávit, pois o ente reduziu o seu nível de endividamento.

Neste conceito é importante destacar os seguintes critérios considerados na apuração:

Abrangência – setor público não financeiro (administração direta e indireta do governo federal, estadual e municipal, exceto empresas estatais da indireta, sistema público de previdência social, empresas estatais não financeiras e parte nacional da Itaipu Binacional);

DLSP – Dívida Líquida do Setor Público – é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público. Dívidas incluem as obrigações junto ao setor privado financeiro e não financeiro e ao resto do mundo. Créditos equivalem aos haveres financeiros junto ao setor privado financeiro e não financeiro e o resto do mundo;

NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público – equivale ao resultado nominal, que é igual variação do saldo da DLSP;

Fluxos que não representam a política fiscal – são ajustes metodológicos que excluem: i) privatizações; ii) reconhecimentos de algumas obrigações e haveres financeiros; iii) efeito da variação da taxa de câmbio sobre a Dívida Externa Líquida; iv) efeito da variação da taxa de câmbio sobre a Dívida Mobiliária Interna indexada ao câmbio; e, v) outros ajustes externos e internos.

Estes critérios foram obtidos, segundo os autores, dos documentos Metadados da DLSP e NFSP, disponíveis no sítio eletrônico do Bacen.

Consideram ainda que o método a ser utilizado para apuração do resultado fiscal deve refletir o objetivo de controle da dívida bruta ou líquida. No primeiro caso, dívida bruta, que é o utilizado pela Lei nº 9496/97, em relação ao controle de endividamento dos estados, firmado sob a égide do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), entre a União e os entes federados, deve-se considerar todo o fluxo de recursos necessários para pagamento do principal e encargos. Enquanto no segundo caso, dívida líquida, que é o conceito utilizado pela LRF, Resolução nº 040/2001 do Senado Federal e Bacen, o resultado fiscal deverá refletir a variação do endividamento líquido, sem a preocupação de avaliar a capacidade do ente em gerar recursos financeiros para pagamento da sua dívida.

O resultado apurado pela STN, acima da linha, quando acrescenta os juros e encargos da dívida ao resultado primário, equivale ao resultado nominal.

O resultado primário, por sua vez, pelo critério definido pela STN e LRF, representa a diferença entre as Receitas Não Financeiras (RNF) e Despesas Não Financeiras (DNF), onde:

RNF é igual a,

- Receitas Arrecadadas no Exercício
- (-) Receitas de Operações de Crédito
- (-) Receitas de Alienação de Bens
- (-) Receitas de Aplicações Financeiras

DNF é igual a,

- Total das Despesas
- (-) Despesas de Juros e Amortização da Dívida
- (-) Despesas de Concessão de Empréstimos com Retorno Garantido.

Um aspecto relevante que deve ser observado na aplicação dessas metodologias é o critério contábil de apropriação de receitas e despesas que, em relação ao governo central e consolidado, apurado abaixo da linha pelo Bacen, são pelo regime de caixa, exceto para os juros que são por competência (pró-rata). Enquanto nos estados e municípios, o regime prevalente é o misto, caixa para receitas e de competência para as despesas.

Isso significa que a STN e o Bacen calculam o resultado fiscal do governo central (abaixo da linha), considerando as despesas efetivamente pagas, enquanto nas demais esferas de governo é utilizada a despesa orçamentária liquidada até o penúltimo bimestre do ano e despesa empenhada no último bimestre, conforme instruções contidas no MDF – 6ª Edição da STN.

Segundo os autores, o método de cálculo do resultado fiscal utilizado pelos manuais da STN não se mostra compatível com a lógica de controle do endividamento líquido, na medida que a despesa orçamentária liquidada não provoca qualquer alteração na composição da Dívida Consolidada Líquida. Nesse sentido reconhecem haver espaço para melhoria da apuração e divulgação das informações fiscais do setor público.

2.1.4.1 Resultado Fiscal do Governo Central

O Tesouro Nacional consolida e publica as estatísticas do Governo Central através do relatório intitulado Resultado do Tesouro Nacional, publicado mensalmente

desde 1995, onde apresenta o resultado primário do Governo Central composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central.

A STN apura o resultado com base na metodologia conhecida como "acima da linha", que engloba o fluxo de receitas e despesas primárias.

O resultado primário para fins de verificação do cumprimento da meta estabelecida na LDO da União, governo federal, é o apurado por meio da metodologia conhecida como "abaixo da linha", sob atribuição do Bacen. Todavia, a análise dos desvios é feita a partir das receitas e despesas utilizadas pelo critério "acima da linha".

Segundo texto explicativo da metodologia utilizada pela da STN³ a estatística "abaixo da linha" permite analisar de que forma o governo financiou seu déficit, enquanto o resultado fiscal "acima da linha" permite avaliar as causas dos desequilíbrios, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal. O resultado fiscal obtido pelas duas metodologias é comparável e, desta forma, ambas as estatísticas são importantes para a boa condução da política fiscal, devendo ser utilizadas de forma complementar.

A Tabela 1 mostra as diferenças entre a meta e o realizado do Resultado Primário e Nominal do governo central, de 2008 a 2015, com destaque para as variações negativas ocorridas em 2009 e de 2012 em diante. A grande variação de 2009 pode estar refletindo a crise provocada pelos *subprimes*, possivelmente não capturada pelos gestores quando da elaboração da LDO de 2009; enquanto a partir de 2012 as variações podem ser reflexo da crise interna e externa, que, apesar de se

³ Disponível no sitio eletrônico < https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/resultado-do-tesouro-nacional?redirect=https%3A%2F%2Fwww.tesouro.fazenda.gov.br%2Fhome%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_keywords%3Dresultado%2Bprimario%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F%26_3_y%3D0%26_3_x%3D0>, acessado em 01/05/2016.

intensificarem, parece que não foram devidamente contempladas no planejamento de cada ano.

Estes dados reforçam o objetivo desta pesquisa no sentido de se procurar identificar em que níveis as variações entre o previsto e realizado, de receitas e despesas, impactam na geração do resultado fiscal, o que se pretende no nível estadual.

Tabela 1 – Resultado Fiscal do Governo Central

R\$ milhões

Ano	Resultado Primário			Resultado Nominal		
	Meta	Realizado	Δ	Meta	Realizado	Δ
2008	60.829,2	71.438,4	0,174	- 30.760,0	- 24.890,8	-0,191
2009	68.498,0	39.436,4	-0,424	- 8.627,0	- 107.363,2	11,445
2010	72.610,5	78.772,9	0,085	- 9.728,0	- 45.785,5	3,707
2011	81.760,0	93.524,6	0,144	- 10.196,0	- 87.517,6	7,584
2012	96.973,0	88.528,9	-0,087	- 38.973,0	- 61.181,7	0,570
2013	108.090,0	90.593,7	-0,162	- 31.424,0	- 110.555,0	2,518
2014	116.072,0	-3.824,5	-1,033	- 25.682,0	- 271.541,9	9,573
2015	55.279,0	-75.609,4	-2,368	- 167.792,0	- 443.206,3	1,641

Fonte: Meta de Resultado Primário e Nominal fixadas na LDO da União para cada ano

Resultado Primário e Nominal Realizados obtidos na base de dados da STN, disponível em :

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=4#ancora_consulta

Nota 1: $\Delta = (\text{Realizado} - \text{Meta}) / \text{Meta}$

Nota 2: O resultado primário realizado em 2015 ainda é provisório, obtido com base na série histórica da STN até nov/2015, repetindo nov/15 para dez/2015

Nota 3: Resultado do Governo Central engloba Resultado do Tesouro, INSS e BC, a preços correntes.

Nota 4: O resultado do Governo Federal definido na LDO é igual ao resultado do Governo Central + Estatais

Nota 5: Elaborado pelo autor

2.1.4.2 Resultado Fiscal nos Estados – Conceito LRF

Os resultados primário e nominal consolidados dos Estados, observados na Tabela 2, foram obtidos a partir da base de dados do portal Compara Brasil, de acordo com os critérios estabelecidos no MDF – 6ª Edição da STN, e aqueles definidos na LRF. O resultado primário exclui as receitas e despesas financeiras, bem como as receitas de operações de crédito e de vendas de ativos, enquanto no resultado

nominal consideram-se as despesas e receitas financeiras, inclusive as despesas com amortização de empréstimos.

Esses dados, não necessariamente representam exatamente o resultado primário e nominal apurado em cada ente subnacional, publicados, respectivamente, através dos Anexo 6 e 5 do RREO, onde podem ocorrer ajustes que são acordados com os seus respectivos Tribunais de Contas Estaduais. Trata-se de uma proxy destes indicadores, que são obtidos com base nas receitas e despesas oriundas do RREO de cada um, disponibilizados no portal Compara Brasil, onde considerou-se a despesa empenhada, conforme determina o MDF 6ª Edição da STN.

Também, há de se registrar que os dados dessa base não consideram as receitas e despesas intra-orçamentárias, que são utilizadas no cálculo de apuração do resultado fiscal pelo critério definido pela STN em seus manuais, o que, registre-se, não prejudica o resultado final tendo em vista que uma é contrapartida da outra, praticamente se anulando na apuração.

O resultado primário, que representa a capacidade do ente em pagar os juros e encargos da dívida, sem o efeito do estoque da dívida existente, apresentou desempenho melhor que o previsto, de 2008 a 2015. Todavia, há que se registrar que os déficits observados em 2009 e de 2012 em diante, com viés de piora, podem ser reflexo da conjuntura recessiva juntamente com descontrole fiscal, vide Tabela 2.

Em relação ao resultado nominal, que considera o efeito das receitas e despesas financeiras, o que representa a variação da dívida líquida, nota-se que, exceto por 2014, o resultado foi sempre deficitário e acima do previsto, evidenciando a ampliação do endividamento dos entes subnacionais, de forma agregada, exigindo que se direcionem recursos adicionais para honrar pagamentos com a amortização e encargos, o que compromete o fluxo financeiro futuro de cada um, Tabela 2.

O que se observa é que mesmo considerando que a tendência é capturada no estabelecimento das metas, as diferenças entre os dados sugerem que, apesar do rigor da LRF e demais legislação sobre finanças públicas, pode estar havendo “contabilidade criativa” ou outros problemas, até mesmo na metodologia de cálculo dos indicadores de resultado fiscal, o que pode causar distorções e dificultar a leitura correta de tais informações.

Tabela 2 – Resultado Fiscal dos Estados - LRF

Ano	Resultado Primário			Resultado Nominal		
	Meta	Realizado	Δ	Meta	Realizado	Δ
	R\$ milhões					
2008	8.879,7	24.956,0	1,810	- 6.991,2	14.090,1	-3,015
2009	3.663,7	5.537,8	0,512	- 9.088,5	- 6.414,5	-0,294
2010	-158,6	4.432,1	-28,950	- 15.361,7	- 5.941,8	-0,613
2011	4.927,9	17.283,4	2,507	- 12.371,5	2.221,6	-1,180
2012	4.830,5	9.985,3	1,067	- 14.254,5	- 11.204,8	-0,214
2013	-12.753,8	-5.065,6	-0,603	- 32.854,1	- 30.428,6	-0,074
2014	-29.715,9	-27.247,6	-0,083	- 48.454,5	- 44.479,4	-0,082
2015	-23.123,1	-7.151,7	-0,691	- 51.051,1	- 37.702,3	-0,261

Fonte: Base de dados Compara Brasil, valores a preços correntes

Nota 1: $\Delta = (\text{Realizado} - \text{Meta}) / \text{Meta}$

Nota 2: Resultado Primário e Nominal pelo critério da LRF, com base nas informações do RREO

Nota 3: Elaborado pelo autor

Por isso mesmo, vários estudos sugerem ajustes na apuração do resultado fiscal, no âmbito do governo central e estadual, de forma a corrigir distorções na atual metodologia de cálculo e, com isso, diminuir a assimetria informacional com o público em geral. Temas que serão abordados no próximo capítulo em relação aos governos subnacionais, que, apesar da necessidade de manter as mesmas diretrizes de gestão pública que o governo central, apresentam necessidades específicas diferenciadas para controle de seus déficits fiscais e endividamento.

Segundo Carvalho Jr. e Feijó (2015), a diferença de metodologia empregada pela LRF, MDF/STN e Bacen, quando aplicam os conceitos de resultado fiscal abaixo e acima da linha, não permitem a sua comparação, pois cada qual atende a um determinado objetivo. Por isto mesmo se faz necessário demonstrar, pelo menos no

nível estadual, qual a dimensão dessas variações, tendo em vista que o que se busca neste trabalho é contribuir para um modelo de estatística fiscal que seja mais transparente, objetivo e condizente com a realidade fiscal dos entes subnacionais brasileiros, Tabela 3.

Nesse sentido, o que se observa na Tabela 3 é uma variação expressiva entre os dados apurados entre as metodologias acima e abaixo da linha, tanto no resultado primário, quanto nominal, provocados pela diferença de critérios de apropriação de despesas e receitas, e que acabam por dificultar o entendimento da correta situação fiscal dos entes subnacionais.

Tabela 3 – Resultado Fiscal dos Estados - LRF x BC/STN

Ano	Resultado Primário			Resultado Nominal		
	LRF	BC/STN	Δ	LRF	BC/STN	Δ
2008	24.956,0	-30.574,8	-2,225	14.090,1	35.209,1	1,499
2009	5.537,8	-21.002,2	-4,793	- 6.414,5	- 2.081,4	-0,676
2010	4.432,1	-20.635,0	-5,656	- 5.941,8	47.750,8	-9,036
2011	17.283,4	-32.962,8	-2,907	2.221,6	19.967,3	7,988
2012	9.985,3	-21.510,7	-3,154	- 11.204,8	42.354,1	-4,780
2013	-5.065,6	-16.337,0	2,225	- 30.428,6	43.976,8	-2,445
2014	-27.247,6	7.790,5	-1,286	- 44.479,4	64.695,4	-2,455
2015	-7.151,7	-21.847,5	2,055	- 37.702,3	79.767,7	-3,116

Fonte: LRF com base nos dados obtidos na base de dados do Compara Brasil e BC/STN com base na séries histórica da STN disponível em:

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=4#ancora_consulta

Nota 1: $\Delta = (\text{Realizado} - \text{Meta}) / \text{Meta}$

Nota 2: No conceito LRF, acima da linha, são utilizados o fluxo de receitas e despesas, estas pelo valor empenhado oriundas do RREO

Nota 3: No conceito BC/STN, abaixo da linha, são utilizadas as informações de endividamento e haveres financeiros existentes no sistema financeiro privado e estatal nacionais.

Nota 4: Elaborado pelo autor

O sinal contrário nas duas metodologias também dificulta a interpretação dos dados, porquanto no caso do resultado primário, acima da linha pela LRF, se for positivo é superávit, enquanto negativo é déficit, sendo o inverso para o caso da metodologia aplicada abaixo da linha pelo BC, onde negativo é superávit e positivo é

déficit. Isso se explica porque a LRF considera o fluxo de receitas e despesas, portanto se positivo, receitas maiores que despesas, há superávit e déficit para o contrário. Enquanto para o BC que mede a variação da DLSP, se for positivo representa aumento do endividamento líquido que equivale a déficit, e, caso contrário, se negativo, representará redução do endividamento líquido, portanto terá, neste caso, superávit.

A diferença de critérios de apropriação de receitas e despesas, conforme já salientado, constitui-se noutro agravante, pois enquanto a LRF utiliza a receita de caixa e a despesa empenhada, o critério do BC/STN utiliza a receita e despesa de caixa, que são aquelas que efetivamente alteram a posição de dívida e haveres financeiros pela ocorrência do débito ou crédito entre as contas de ativos e passivos das instituições financeiras.

Também, vale registrar, que os juros passivos (despesas) apontados nos demonstrativos da LRF são pelo montante empenhado, enquanto pelo BC são pelo regime de competência apropriados de forma pró-rata. Para os juros ativos (receitas), a LRF utiliza o regime de caixa, enquanto o BC utiliza o regime de competência, também apropriado de forma pró-rata.

2.2 ESTUDOS RECENTES

Estudo de Silva e Junior (2010), que analisaram o efeito da diferença entre os Restos a Pagar⁴ Inscritos e os Restos a Pagar Pagos, conhecido como *float*, concluíram que apesar dos agentes econômicos serem influenciados pela divulgação

⁴ Segundo o MDF (STN, 2015), Restos à Pagar – RAP, podem ser Processados e Não Processados, no primeiro a Despesa já foi liquidada, enquanto no segundo caso a Despesa Empenhada ainda não foi liquidada.

do resultado primário e pelo nível da DLSP, estes não levam em consideração a consistência dos números divulgados, permitindo acreditar que o mercado é míope em relação à política fiscal brasileira. Sugerem, citando Toyé (2006), como forma de prover maior consistência à regra de apuração do resultado fiscal, adotar, seguindo exemplo de países como Austrália, França, Nova Zelândia e Reino Unido, o regime de competência nas despesas, diminuindo a possível assimetria informacional, aumentando a transparência, a credibilidade do planejamento e da execução orçamentária.

Enquanto Gobetti (2010) destaca o *trade-off* entre a perseguição de metas fiscais e o uso de “contabilidade criativa”, bem como a necessidade de avaliar o resultado fiscal que pode estar sendo atingido pela redução de investimentos e, entre outros motivos, também pela formação de Restos a Pagar não lastreados com disponibilidades financeiras e outras dívidas de caráter flutuante.

O autor, em seu trabalho sobre ajuste fiscal nos estados, cita as diferenças de critérios na apuração do resultado primário entre BC e STN, para justificar os ajustes que propõe, entre eles considerar como despesas financeiras valores utilizados para aquisição de títulos representativos de capital integralizado, que não foram considerados pela STN, que alegou falta de informação para fazê-lo.

Também, considera que há variação não explicada entre os resultados primários calculados por meio dos dados dos estados e aquele apurado pelo Banco Central, sugerindo indícios de “contabilidade criativa” com gastos de pessoal. Lembra, o que é ratificado por Rogoff (1990) apud Costa (2007), a prática de reduzir os investimentos para se obter resultados fiscais no curto prazo, postergando ajustes estruturais, ação que enfraquece as economias regionais.

Para agravar este quadro de divergências na elaboração de estatísticas fiscais, a crise de crédito de alto risco, conhecida como *subprimes*, iniciada no mercado hipotecário americano em 2008, que se espalhou entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, transformando-se numa crise financeira global, (CARVALHO, 2010), expôs ainda mais a necessidade de ajustamento desses dados.

No Brasil, segundo Carleial (2015), foram implementadas políticas anticíclicas, incentivo ao crédito e subsídios tributários, que ajudaram a transpô-la num primeiro momento, mas, em razão de sua continuidade, sem considerar a crise da Europa, acabaram agravando a crise fiscal do estado brasileiro. Esses fatos contribuem para potencializar a necessidade de ajustes e de aperfeiçoamento do instrumental utilizado para acompanhamento da situação fiscal dos entes nacionais.

2.2.1 Problemas da atual metodologia de apuração do resultado fiscal nos Estados

Giambiagi (2008) apontou que um dos grandes desafios da gestão pública nacional era repensar as estatísticas fiscais, construídas na década de 1980, para que se pudesse identificar as sistemáticas mais adequadas para a realidade do momento. O autor reconheceu avanços ao longo do tempo, mas considerou que estes ainda eram insuficientes para contemplar as mudanças que ocorreram nas contas públicas nacionais naqueles anos.

Segundo Dalmonech et al. (2011), não há variáveis e métricas que concorram para melhoria da produtividade e aperfeiçoamento das práticas gerenciais do setor público. Isso dificulta a comparabilidade dos resultados entre os entes subnacionais que são heterogêneos, enquanto a Lei é Geral, recorrendo à Ingram, Raman e Wilson

(1989), para lembrar que muito pouco da informação contábil do setor público é conhecido ou estudado.

Também, vale destacar os ensinamentos de Feijó et al (2015), de que o setor público exige três contabilidades; i) a Patrimonial, que usa o regime de competência, e que abrange completamente a Financeira e uma parte da Orçamentária; ii) a Financeira que é feita pela ótica de caixa, iii) e a Orçamentária, que abrange o sistema misto.

Por sua vez, Bezerra Filho (2014) ressalta que o atual Plano de Contas Aplicado ao Setor Público está dividido em quatro subsistemas, harmônicos e independentes, que permite o efetivo registro e controle dos eventos relacionados com cada tipo de contabilidade, o que possibilita ao gestor público atender as especificidades do setor, os quais são: i) subsistema orçamentário; ii) subsistema patrimonial; iii) subsistema de compensação (controle); e iv) subsistema de custos.

Não obstante as observações dos citados autores, são listadas algumas considerações sobre a metodologia definida pelo MDF 6ª Edição (STN, 2015), para apuração do resultado fiscal dos estados, que podem estar interferindo numa melhor avaliação da situação fiscal de cada ente, e que suscitaria algum tipo de ajustamento para se estabelecer um modelo de resultado fiscal mais aderente às características dos entes subnacionais:

Investimentos – sempre lembrado pelos autores, que estudam finanças públicas, como a variável de ajuste para cumprimento das metas fiscais, portanto, altamente discricionária e com características próprias na contabilidade pública, deveria, seguindo as orientações do *GFSM – 2014*, (FMI, 2015), ser excluído da base inicial do resultado, permitindo com isto se apurar a margem para realização de novos investimentos com recursos próprios ou de terceiros (empréstimos).

Esse procedimento além de permitir que o resultado fiscal seja apurado ex-ante, reduzindo a margem de manobra dos gestores para seu atingimento, eliminaria outra distorção que ocorre quando o gestor utiliza recursos de superávit de exercícios anteriores, o que provoca redução do resultado fiscal do exercício, penalizando, em tese, quem foi eficiente em obter os recursos necessários para realizar os investimentos planejados.

Também, com tal exclusão, seria evitado o duplo impacto negativo na apuração do resultado fiscal, quando estes são provenientes de operações de crédito, que ocorre uma vez quando a despesa orçamentária de investimentos é lançada pelo total no momento da sua realização, e outra pela apropriação da amortização do principal dos empréstimos, que ocorre ao longo do prazo contratado de cada operação de crédito pactuada com os agentes financeiros, pois se tratam do mesmo recurso.

Portanto, além de ser apartado da meta e apuração do resultado fiscal, como definido no *GFSM-2014*, os investimentos deveriam ser abertos em quatro subitens, para melhor entendimento e acompanhamento: i) com recursos de superávits de exercícios anteriores; ii) com recursos do próprio exercício; iii) com recursos de repasses e convênios; e, iv) com recursos de operações de crédito. Esse critério daria mais transparência e efetividade no controle da meta e apuração do resultado fiscal, na medida em que se poderia identificar quais recursos efetivamente impactam o resultado fiscal do exercício.

Resultado Previdenciário – apesar de existir um demonstrativo específico para sua apuração, o Anexo 4 do RREO, conforme disposto no Art. 53 da LRF, e, ainda, existir uma linha do demonstrativo do Resultado Primário, Anexo 6 da LRF, chamada de Reserva do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), que deve corresponder ao superávit que será utilizado para pagamentos previdenciários futuros,

esta acaba sendo utilizada apenas na elaboração da meta, sendo incorporada, sem distinção, entre os itens de receitas e despesas no demonstrativo de apuração do resultado efetivo de cada período.

Para dificultar ainda mais a interpretação desses dados, o aporte para cobertura do déficit previdenciário, importante encargo dos entes públicos, é contabilizado como despesa intra-orçamentária em alguns entes e como despesa extra-orçamentária em outros, esta última não incluída no resultado fiscal.

Considerando também que a contribuição do empregador, realizada através de despesas intra-orçamentárias, e do servidor gerada através de arrecadação de contribuições, para constituição de reserva do fundo previdenciário para pagamentos futuros, não pode ser utilizada para cobertura de déficits atuais, gerados por outras modalidades de previdência própria, reforça a necessidade de se apartar esses dados para efeito de efetivo controle e avaliação.

Sendo assim, seria prudente a uniformização de critérios para essa informação, possibilitando apartar o resultado previdenciário, seguindo a divisão da STN, que além do resultado do Bacen, divide o resultado fiscal em: i) resultado do tesouro; e, ii) resultado previdenciário.

Despesas com Aposentados e Pensionistas – conforme especificado no item anterior, deveria compor o resultado previdenciário apartado, de forma a possibilitar identificar o montante direcionado para pagamento desses encargos, e àqueles direcionados a compor reserva para arcar com encargos futuros. Este procedimento daria maior transparência e possibilitaria maior controle na elaboração e apuração da meta de resultado fiscal, evidenciando o déficit do fundo financeiro e o superávit do fundo previdenciário existentes nos entes subnacionais. Além de atender aspectos de transparência, demonstraria um item relevante de custos que, de certa

forma, foge do controle dos gestores subnacionais, por tratar-se de matéria de âmbito federal.

Despesas com Recursos de Superávit de Exercícios Anteriores – nesse caso o resultado fiscal não considera o recurso utilizado, apenas determina, segundo o MCASP da STN, que o valor seja informado por conta de não poder haver despesa sem contrapartida na receita, conforme determina os artigos 2º, 3º e 4º da Lei 4320/64. Mais uma vez o demonstrativo pune o gestor prudente que constituiu reservas em exercícios anteriores, distorcendo a informação do resultado fiscal do exercício. Ideal seria que estas despesas também fossem excluídas da elaboração da meta e apuração do resultado fiscal, sendo demonstradas ex-post, haja vista, conforme demonstrado no referencial teórico, que o governo precisa constituir reservas para praticar políticas anticíclicas e atender despesas eventuais, que não necessariamente irão se repetir, por isto a importância de se apurar o resultado efetivo de cada período sem impacto de anos anteriores.

Regime de Competência – nos estados as despesas consideradas são as empenhadas e não as efetivamente pagas, que é o critério adotado pela União. Esse procedimento, nos estados, minimiza a questão dos Restos a Pagar não Processados e Processados, muito criticada pelos autores como Domingues (2010), e que tem servido como instrumento de “contabilidade criativa” para o governo central. Todavia, seguindo o *GSFM – 2014*, o critério a ser adotado deveria ser o de competência, que se aproxima mais do conceito de despesas liquidadas.

2.2.2 Metodologia do *Manual on Government Finance Statistics - GFSM – 2014* (FMI), aplicada às contas nacionais

Segundo estudo publicado pelo IBGE em parceria com a STN, “Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo – Brasil 2010-2013”, (MPOG, 2015), o *GFSM – 2014*, editado pelo FMI, contém princípios e orientações para elaboração de estatísticas que visam medir o impacto de eventos econômicos sobre as finanças do governo e o impacto das atividades do governo sobre a economia, através da tributação, gastos e empréstimos.

O referido estudo considera que existem diferenças conceituais importantes entre o *GFSM – 2014* e o Resultado do Tesouro Nacional, tendo em vista que o modelo brasileiro atual é baseado no *GFSM – 1986*, assim detalhadas no seu Anexo 3:

- **Regime de registro de eventos econômicos** – diferentemente do conceito de pagamento efetivo adotado pelo Tesouro Nacional, as Estatísticas de Finanças Públicas adotam o regime de competência para registrar o momento em que o valor econômico é criado, transformado, trocado, transferido ou extinto. São exemplos de eventos nele registrados e não registrados no Resultado do Tesouro Nacional as doações de bens e serviços, compras a prazo, consumo de capital fixo, perdas de ativos por catástrofes naturais, etc.
- **Abrangência** – O *GFSM – 2014* considera as atividades em que o governo atua como um participante do mercado, enquanto o Tesouro Nacional não as considera. Também não considera as unidades residentes no exterior com base na nacionalidade ou no critério jurídico, enquanto o Tesouro as consolida.

- **Arcabouço analítico** – No *GFSM* – 2014 existe um núcleo do modelo analítico composto de quatro demonstrativos, sendo que três deles podem ser combinados para demonstrar que todas as mudanças de estoque resultam de fluxos : i) Operações do Governo; ii) Outros Fluxos Econômicos; iii) Balanço Patrimonial; e iv) Fontes e Usos de Caixa, esse para fornecer informações essenciais sobre liquidez; enquanto no Tesouro Nacional, por conta do regime de caixa, não é possível explicar a variação dos estoques através dos fluxos.
- **Definição e classificações** – No *GFSM* – 2014 não são consideradas como receitas ou despesas as compras e alienações de ativos não financeiros, enquanto as doações são consideradas. Pelo lado do Tesouro Nacional estes itens são considerados por entender que todo o conjunto de recebimentos ou despesas e receitas são não repagáveis. Este procedimento fez que fosse criado uma classificação própria para os investimentos líquidos em ativos não financeiros.
- **Indicadores** - No Tesouro Nacional o arcabouço analítico é focado em apenas um indicador, o superávit ou déficit primário, apesar de permitir a formulação de outros indicadores. Enquanto no *GFSM* – 2014 foram introduzidos vários novos indicadores, tais como: i) **resultado operacional bruto e líquido**; ii) capacidade/necessidade líquida de financiamento; iii) patrimônio líquido e sua variação; etc.

O resumo do demonstrativo de operações do Governo Geral, equivalente àquele apurado atualmente pela STN/BC, especificamente para os governos estaduais, de 2010 a 2013, apresentado no estudo do IBGE e STN (MPOG, 2015), é evidenciado na Tabela 4.

Tabela 4 – Demonstrativo de Operações dos Governos Estaduais *GFSM* - 2014– Brasil – 2010 a 2013

Item / Ano	R\$ milhões			
	2010	2011	2012	2013
Receita	470.078,0	524.130,0	565.183,0	633.720,0
Despesa	483.354,0	517.654,0	580.738,0	655.919,0
Consumo de capital fixo	17.958,0	20.040,0	21.833,0	25.551,0
Juros	61.401,0	48.604,0	56.993,0	54.111,0
Resultado Operacional Bruto - ROB	4.682,0	26.516,0	6.278,0	3.352,0
Resultado Operacional Líquido - ROL	-13.276,0	6.476,0 -	15.555,0 -	22.199,0
Aquisição líquida de ativos não financeiros	23.530,0	13.961,0	12.324,0	23.809,0
Empréstimos/Endividamento Líquido - EEL	-36.806,0	-7.485,0 -	27.879,0 -	46.008,0
Aquisição bruta de ativos não financeiros	41.494,0	34.001,0	34.157,0	49.360,0
Empréstimos/Endividamento Líquido primário	20.591,0	36.172,0	25.176,0	3.510,0

Fonte: IBGE, Ministerio da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional. Demonstrativo de Estatísticas de Finanças Públicas

Nota 1: Adaptado pelo autor

Neste modelo adaptado para o demonstrativo do *GFSM* – 2014, um dos principais indicadores observados, e que será utilizado pelo modelo proposto neste estudo, refere-se ao ROB, que corresponde à Receita Total (–) Despesa Total, excluindo despesa com consumo de ativos fixos.

Na Tabela 5 pode-se observar a diferença entre o atual critério adotado pelo BC/STN e os demonstrativos atuais adaptados ao modelo do FMI, especificamente em relação aos estados, onde a diferença de sinais reflete os conceitos adotados em cada metodologia de apuração, pois enquanto o demonstrativo atual do BC/STN é baseado no *GFSM* – 1986, que tem como medida a diferença de estoques de dívidas e haveres financeiros, apurados pelo regime de caixa, o *GFSM* – 2014 considera o fluxo de receitas e despesas apropriadas pelo regime de competência.

Tabela 5 – Comparativo do resultado fiscal dos estados conceito *GFSM* – 2014 e BC/STN – 2010 a 2013

R\$ milhões

Ano	Resultado Primário			Resultado Nominal		
	<i>GFSM</i> 2014	BC/STN	Δ	<i>GFSM</i> 2014	BC/STN	Δ
2010	20.591,0	-20.635,0	0,002	- 36.806,0	47.750,8	0,297
2011	36.172,0	-32.962,8	-0,089	- 7.485,0	19.967,3	1,668
2012	25.176,0	-21.510,7	-0,146	- 27.879,0	42.354,1	0,519
2013	3.510,0	-16.337,0	3,654	- 46.008,0	43.976,8	-0,044

Fonte: *GFSM* 2014 e BC/STN

Nota 1: Adaptado pelo autor

Nota 2: $\Delta = (\text{Realizado} - \text{Meta}) / \text{Meta}$, sem considerar o sinal inverso entre os modelos

2.2.3 Modelo de Resultado Fiscal Adaptado para os Estados Brasileiros com base no *GFSM* – 2014

Em decorrência das divergências de metodologia na apuração do resultado fiscal evidenciadas ao nível do governo central e governos subnacionais, bem como das informações contábeis, de cunho patrimonial e orçamentário, utilizadas nesse processo, e que foram explicitados nos tópicos anteriores, identificou-se a necessidade de se definir um novo modelo que possa abranger à todos os entes federados, permitindo unificar a linguagem e imprimir maior transparência deste importante indicador das finanças públicas em qualquer nível de governo.

Nesse contexto, mostra-se oportuno adotar a metodologia definida pelo *GFSM*-2014, devidamente adaptada para os estados brasileiros, antes que se promova a análise das variações entre o previsto e o realizado dos seus componentes, indo ao encontro do ensinamento de Abrúcio (2007), que sugeriu que metas de governo somente podem ser efetivamente perseguidas se o monitoramento e a avaliação forem adequados, com os necessários ajustes de relatórios e informações.

Corroborando com esses ensinamentos, Alesina e Perotti (1997) *apud* Benicio et al. (2015), analisando o período que vai de 1960 a 1994, concluíram que os ajustes

fiscais mais bem-sucedidos foram os que priorizaram redução de gastos ao invés de aumento de receitas, e redução de despesas correntes, ao invés de redução de investimentos. Por isto mesmo a oportunidade em se aplicar esta metodologia do *GFSM – 2014*, que exclui as despesas com investimentos num primeiro momento, permitindo dar maior foco no ajuste da margem efetiva entre receitas e despesas, esta sim capaz de fomentar investimentos.

Também, Macedo e Corbari (2009) destacam a importância de se definir metas fiscais através de indicadores contábeis, notadamente nos governos subnacionais de uma federação como a brasileira, onde o modelo de partilha de responsabilidades cria um *tradeoff* entre a função estabilizadora e de provisão de bens, visando a disciplina fiscal e o controle do endividamento, o que se pode considerar como parâmetro deste modelo.

Diante dessas premissas, e utilizando a metodologia do *GFSM – 2014*, com os ajustes que se mostraram necessários para atender as especificidades dos eventos registrados na contabilidade dos entes subnacionais, a Tabela 6 apresenta o modelo adaptado que se propõe para apuração do resultado fiscal dos estados brasileiros.

A utilização deste novo demonstrativo permitirá identificar o fluxo efetivo dos recursos próprios de cada período, sem os efeitos das receitas de operações de crédito e despesas com investimentos, variáveis discricionárias de ajuste fiscal, possibilitando sinalizar a margem disponível de endividamento e investimentos antes que estes sejam realizados, uma das principais inovações do *GFSM- 2014*.

Portanto, visando atender as premissas e objetivos definidos anteriormente, o modelo proposto nesta pesquisa para apuração do resultado fiscal é definido conforme Tabela 6, de modo a destacar o principal indicador do demonstrativo que se

refere ao ROB, que considera todo o fluxo de receitas e despesas apuradas pelo regime de competência.

Tabela 6 – Modelo de resultado fiscal adaptado para os estados - conceito *GFSM* – 2014

Item / Ano	R\$ milhões						
	2008	2009	2010	2011	2013	2014	2015
Receita Total							
Despesa Total							
Consumo de capital fixo							
Juros							
Resultado Operacional Bruto - ROB							
Resultado Previdenciário							
Despesas com Superávits de exercícios anteriores							
Resultado Operacional Bruto - ROB Ajustado							
Resultado Operacional Líquido - ROL Ajustado							
Aquisição líquida de ativos não financeiros							
Com Superávit de exercícios anteriores							
Com Recursos Próprios do Exercício							
Com Recursos de Operações de Crédito							
Com Transferências Intergovernamentais							
Com Transferências de Convênios							
Empréstimos/Endividamento Líquido - EEL Ajustado							
Aquisição bruta de ativos não financeiros							
Empréstimos/Endividamento Líquido primário Ajustado							

Fonte: IBGE, Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional. Demonstrativo de Estatísticas de Finanças Públicas

Nota 1: Adaptado pelo autor

Os critérios considerados nesse modelo para apuração do resultado fiscal encontram-se no Apêndice B.

Ressalte-se que a metodologia adotada neste modelo baseado no *GFSM*-2014, foca o fluxo financeiro do ente, gerado no próprio exercício, sem considerar a separação de receitas e despesas sob o conceito econômico de correntes e de capital.

Ainda, no que se refere ao tratamento das receitas e despesas realizadas com recursos de anos anteriores, que tem como foco específico o controle do orçamento anual no modelo atual, são excluídas neste, de forma a não impactar no fluxo do período analisado. Também, considerado pelo FMI como uma das maiores inovações deste novo modelo, as despesas com investimentos não mais são consideradas.

A inclusão das despesas financeiras no modelo de resultado fiscal adaptado do *GFSM-2014*, vem ao encontro do estudo De Azevedo Sodré (2002), que identificou que superávits primários não garantem a estabilidade da dívida/PIB, contrariando a retórica do governo central que sempre colocou como vilão as despesas de pessoal e o déficit previdenciário para o equilíbrio fiscal. Na verdade, concluíram que o fluxo crescente de despesas financeiras é que tem provocado o aumento da dívida, portanto, esta variável não pode ser desconsiderada deste modelo proposto, sob pena de não captar corretamente a realidade fiscal do ente avaliado.

Por outro lado, a inclusão da receita financeira se justifica na medida em que boa parte destes recursos provêm da aplicação da reserva técnica dos fundos previdenciários, utilizado para cobrir gastos com aposentados e pensionistas, inclusos nos demonstrativos do resultado fiscal, e que é recorrente para esta atividade do estado.

Portanto, este modelo pode melhor refletir o fluxo financeiro do Estado, na medida em que incorpora as receitas financeiras, relevantes em períodos de juros elevados, fruto da eficiência na aplicação dos recursos disponíveis, e as despesas financeiras com a amortização e pagamento de encargos, que já estão comprometidos pelo ente e tende a se refletir no resultado por um prazo contratual elevado.

Em relação a exclusão da receita de operações de crédito e investimentos, De Azevedo Sodré (2002) lembra o princípio legal da “regra de ouro”, que limita a contratação de empréstimos ao montante das despesas de capital, o que impõe controle adicional, além do limite estabelecido pela Resolução nº 43 do Senado Federal, de 21-12-2001, de 2 vezes a Receita Corrente Líquida para os Estados, o que acaba por atrelar, de certa forma, o volume de investimentos com financiamentos,

ao volume com recursos próprios, por isto a importância de manter estes controles de forma apartada no modelo.

As despesas de capital com Inversões Financeiras, já excluídas pela STN do cálculo atual do resultado primário, foram incluídas neste modelo visando reduzir eventuais contrapartidas de incentivos fiscais, que, de outra forma, poderiam inflar o resultado com receitas tributárias não recolhidas efetivamente pelos governos. Este ajuste pode causar algum desbalanceamento, tendo em vista a dificuldade de se confirmar o destino de tais aplicações.

Destaca-se, como restrições do modelo sugerido, que, neste estudo, por dificuldade de se obter informações adequadas nos demonstrativos fiscais, não foi possível excluir a Despesa de Pessoal com Inativos, custeadas com recursos dos fundos previdenciários, sem transitar pela receita, impactando negativamente o ROB. Por outro lado, também não se exclui a contribuição dos ativos, que se constitui reserva para exercícios futuros. Resumindo, não se ajusta o resultado previdenciário vinculado espelhado nos demonstrativos atuais, o que, infelizmente, ainda gera certa confusão na interpretação deste indicador.

Também, os créditos adicionais oriundos de superávit de exercícios anteriores para suplementar créditos orçamentários de Despesas Correntes, Filho (2012), também não tem contrapartida na receita, o que aumenta a distorção com o resultado obtido, não ajustado por falta de informação.

Vale lembrar que neste primeiro estudo estes ajustes não serão realizados, limitando o modelo ao ROB que será igual ROB Ajustado, valendo o mesmo para o Resultado Operacional Líquido, pois ainda não se dispõe de uma despesa confiável de depreciação e amortização (consumo de ativo fixo).

Para efeito de análise de capacidade de cobertura desta margem operacional (ROB), os investimentos serão determinados com base nas receitas de capital de repasses intergovernamentais, de convênios e operações de crédito, todas excluídas da receita, cuja diferença sobre o total da despesa de capital de investimentos, representará uma proxy dos investimentos com recursos próprios, que ainda poderá ser dividido como do próprio exercício e de exercícios anteriores e que fazem parte do modelo proposto, vide Apêndice H.

Ainda, em relação aos investimentos, quando se analisa os números apresentados no Apêndice H, que é uma proxy dos investimentos realizados por origem dos recursos, nota-se que o gestor é sempre mais otimista nas suas estimativas com investimentos oriundos de repasses e convênios (Terceiros), mas, vale registrar, este fato não causa distorções na meta de ROB, porquanto não são considerados tanto pelo lado da receita, quanto da despesa.

Todavia, vale lembrar, em relação aos investimentos lastreados com Operações de Crédito, quando frustradas as estimativas, ou seja, realizado abaixo do previsto, havia um aumento do resultado fiscal, na medida que as receitas de operações de crédito não eram computadas no demonstrativo, enquanto a despesa com Investimentos era considerada na sua totalidade. Portanto, o gestor poderia ser incentivado a utilizar de “contabilidade criativa” inflando artificialmente as estimativas de contratação de operações de crédito, o que penalizava a meta de resultado fiscal, e que produzia efeito contrário no realizado, quando contratava menos que o previsto. O que o atual modelo corrige, na medida que os investimentos não são mais considerados na despesa.

Em relação aos investimentos com recursos próprios, existe aqueles realizados com recursos gerados no próprio exercício, que impactam diretamente o resultado

financeiro do período, e os originários de créditos por superávits de exercícios anteriores, que não deveriam penalizar o exercício, pois de fato o ente foi eficiente e constituiu reservas para cumprir suas metas de investimentos, o que precisaria ser ajustado no modelo proposto para cálculo do resultado fiscal pelo critério do *GFSM* – 2014.

Capítulo 3

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa, segundo Oliveira (2001) *apud* Duarte et al. (2007) e Mertens et al. (2007), caracteriza-se como bibliográfica na medida em que se baseou em artigos, em livros e em dissertações, bem como documental por utilizar Leis, normativos e outros informativos técnicos relacionados com a evolução das regras e procedimentos aplicáveis ao tema estudado. Quanto à abordagem, pode ser considerada quantitativa por utilizar a Estatística Descritiva e o modelo de Análise de Dados em Painel para tratar os dados avaliados.

A Estatística Descritiva permite avaliar as variáveis em função da sua evolução no tempo, tanto em termos de variação real, quanto em termos de participação sobre o total, possibilitando acompanhar a evolução registrada no período sob análise. A análise de Dados em Painel, por sua vez, consiste num modelo econométrico que permite avaliar (n) elementos para dois ou mais períodos de tempo (t), combinando dados de corte transversal e séries temporais, com o controle da heterogeneidade presente nos indivíduos (DUARTE et al., 2007).

O primeiro passo para se aplicar o conhecimento adquirido com a literatura apresentada foi definir um modelo de resultado fiscal adaptado, que permitisse a análise com foco em metodologia atualizada e conceitos que se mostram mais apropriados à nova ordem político-econômica que se apresenta. Nesse sentido, o modelo proposto é derivado de adaptação do *GFSM-2014*, publicado pelo FMI, às contas nacionais, que foi apresentado no item anterior, devidamente ajustado para as contas públicas estaduais.

Para montagem do modelo foi utilizada a base de dados do Portal Compara Brasil, módulo de Finanças dos Estados, mesmo com a restrição de uma série curta, de 2008 a 2015, em razão de conter informações sobre as estimativas iniciais de receitas e despesas, necessárias para atender um dos objetivos da proposta desta pesquisa de avaliar as diferenças entre o previsto e realizado do resultado fiscal. Destarte a série ser iniciada em 2008, mostrou-se oportuna tendo em vista o impacto que a crise dos *subprimes*, juntamente com seus desdobramentos, tem influenciado nas finanças de todo o mundo a partir daquele ano.

Os dados disponíveis no site do Portal Compara Brasil, dos RGF e RREO dos 26 Estados e Distrito Federal, provêm do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos entes da federação (SISTN), atual SICONFI da STN. O RGF é divulgado a cada quatro meses contendo informações acumuladas dos últimos 12 meses. O RREO é publicado a cada dois meses, contendo informações mensais, bimestrais, bimestrais acumuladas e o acumulado nos últimos 12 meses.

Os dados que eventualmente não estavam disponíveis no portal foram obtidos diretamente dos respectivos relatórios de cada ente (RREO ou RGF).

A despesa considerada foi a empenhada, por ser considerada uma proxy mais aproximada do regime de competência, demandado pelo modelo do *GFSM-2014*.

Os indicadores macroeconômicos com as metas de inflação, taxa de juros, taxa de câmbio e PIB também foram obtidos das LDO da União, enquanto o realizado de cada um destes indicadores foi obtido através das séries econômicas disponibilizadas pelo BC, vide Apêndice A.

3.1 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

As variáveis utilizadas na composição e análise foram definidas através da proposta de um modelo de resultado fiscal, que visa melhor identificar o fluxo financeiro de cada ente estadual. Como o atual conceito de resultado fiscal mistura recursos de vários períodos e fontes, juntamente com conceitos de contabilidade orçamentária e patrimonial, o seu resultado pode não espelhar adequadamente o desempenho fiscal, o que suscita a necessidade de ajustes, verificados em praticamente todos os trabalhos que tratam do tema, alguns listados neste estudo, e que foi incorporado pelo modelo do FMI, adaptado para este estudo aos entes subnacionais.

As variáveis estão divididas em dois grupos: indicadores macroeconômicos, Figura 1, dados no Apêndice A, e indicadores contábeis-financeiros, Figura 2. O primeiro pode ajudar a explicar o comportamento do resultado fiscal dos entes em função da conjuntura nacional, enquanto o segundo grupo reflete o desempenho específico de cada ente, registrado nos seus demonstrativos contábeis.

VARIÁVIES	DESCRIÇÃO
PIB real (crescimento% a. a.)	Taxa de Crescimento Real da Economia Apurada pelo IBGE e Prevista pelo CMN
Taxa de Juros (% a.a.)	Taxa SELIC Apurada Pelo BC (Média % a.a.)
Taxa de Câmbio (R\$/U\$)	Taxa de Conversão do R\$/U\$ - Final de Período - 31 de Dezembro - BC
Taxa de Inflação (%a.a.)	Apurada Pelo IPCA do IBGE para 12 Meses

Figura 1: Indicadores Macroeconômicos

Fonte: Indicadores do Banco Central do Brasil e LDO da União para cada ano analisado

Nota: Elaborado pelo autor

VARIÁVIES	DESCRIÇÃO
Receita Total	Somatório das receitas correntes ajustadas e receitas de capital ajustadas
Receita Tributária	Somatório de receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria
Receita de Contribuições	Somatório da receita de contribuições sociais e econômicas

VARIÁVIES	DESCRIÇÃO
Receita Patrimonial	Receita referente ao resultado financeiro da fruição do patrimônio, seja decorrente de bens mobiliários ou imobiliários ou participação societária
Receita Agropecuária	Receita decorrente de produção vegetal, animal e derivados
Receita Industrial	Receita decorrente da indústria de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes de atividades industriais definidas pelo IBGE
Receita de Serviços	Receita de prestação de serviços de atividades comerciais, financeiras, transporte, comunicação, saúde, armazenagem, trabalhos científicos, tecnológicos, metrologia, agropecuária, etc.
Transferência Correntes	Receita de recursos que independem de contraprestação direta de bens e serviços, e que foram recebidos de outras pessoas de direito público ou privado
Outras Receitas Correntes	Receitas de multas, juros, restituições, indenizações, receita da dívida, aplicações financeiras e outras
Amortização de Empréstimos	Receita relativa a amortização de empréstimos concedidos
Despesa Total	Somatório das despesas correntes ajustadas e despesas de capital ajustadas
Despesas de Pessoal e Encargos Sociais	Despesas remuneratórias de pessoal efetivo, inativos, temporários, terceirizados substitutos de servidores públicos, obrigações trabalhistas e previdenciárias, gratificações, soldos e outras despesas de pessoal
Despesas com Juros e Encargos da Dívida	Despesas com pagamentos e encargos da dívida interna e externa, bem como da dívida mobiliária
Outras Despesas	Somatório de transferências a municípios e demais despesas correntes
Inversões Financeiras	Despesas com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos de capital já constituídas, quando não importe aumento de capital, e com a constituição ou aumento de capital de empresas.
Amortização da Dívida	Despesas com o pagamento do principal e atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária
Resultado Operacional Bruto	Receita total (-) Despesas Total

Figura 2: Variáveis Contábeis Financeiras utilizadas na análise

Fonte: Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF – 6ª Edição (STN) e Portal Compara Brasil

Nota 1: Elaborado pelo autor

3.2 MODELO ECONOMETRICO

O modelo econométrico adotado para efetuar a análise dos dados, objetivando medir a correlação das variações do cumprimento da meta de resultado fiscal (ROB), com as variáveis que o compõe, adotou a abordagem por diferenças, proposto por Greene (2007), descrito pela seguinte equação:

$$\Delta Y_{i,t} = \beta_0 + \sum_{i=1}^{15} \beta_i \Delta x_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

Onde:

$\Delta Y_{i,t}$ = Variável Dependente de i até n indivíduos no tempo, que equivale ao $\Delta ROB_{i,t}$ = Variação entre o ROB Realizado e Previsto

As variáveis explicativas, utilizadas na equação com o operador Δ , conforme definido são:

x_1 = Receita Tributária	x_9 = Despesa de Juros e Encargos da Dívida
x_2 = Receita de Contribuições	x_{10} = Outras Despesas Correntes
x_3 = Receita Patrimonial	x_{11} = Despesa de Amortização da Dívida
x_4 = Receita Própria	x_{12} = PIB
x_5 = Receita Transferência Intergovernamentais	x_{13} = Taxa de Juros
x_6 = Outras Receitas Correntes	x_{14} = Câmbio
x_7 = Receita de Amortização de Empréstimos	x_{15} = Taxa de Inflação
x_8 = Despesa Pessoal e Encargos Sociais	

A variação Δ é dada pela diferença entre o valor realizado e o valor previsto, da seguinte forma:

$$\Delta = \frac{\text{Valor realizado} - \text{Valor previsto}}{\text{Valor previsto}}$$

Para efetuar a análise de Dados em Painel foi utilizado o software Stata[®] 12.0.

O modelo utilizado foi o de Efeitos Fixos – Erros-Padrão Robustos, painel curto em razão de $T < N$, variável tempo igual a 8 anos e quantidade de indivíduos igual a 27 entes subnacionais, gerando 216 observações, em razão de que se pode obter um estimador consistente do efeito marginal do jésimo regressor de $E(y_{i,t} | \beta_{0i}, x_{i,t})$, dado que $x_{j,it}$ varia no tempo, (FÁVERO et al., 2013), conforme descrito abaixo:

Equação do modelo de Efeitos Fixos: $y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_1 + \epsilon_{it}$. Os termos β_{0i} , podem ser correlacionados com os regressores x_{it} , o que permite uma forma limitada de endogeneidade. Presume-se que os erros sejam independentes entre indivíduos e que ϵ_{it} seja heterocedástico.

Os dados utilizados na regressão referem-se aos obtidos através do portal Compara Brasil, de acordo com o padrão definido para obtenção das informações agregadas, constante no Apêndice D, apurados no nível de cada estado da federação e Distrito Federal.

Capítulo 4

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

A estatística descritiva corresponde aos métodos utilizados na coleta, apresentação e análise de um conjunto de dados (LEVINE et al., 2012), o que será feito neste capítulo, de forma agregada, em relação aos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, com base nos dados financeiros obtidos do RREO, disponíveis no portal Compara Brasil.

4.1.1 Resultado Fiscal Adaptado – *GFSM* 2014 x LRF

Na Tabela 7, a título de informação, mesmo considerando que não são comparáveis, pois apresentam metodologias e objetivos diferentes, são apresentados os indicadores fiscais de resultados primário e nominal, pelo conceito da LRF, e o ROB, conceito *GFSM*-2014.

Importante lembrar que no resultado primário são consideradas as receitas e despesas primárias, ou seja, excluem-se as receitas e despesas financeiras, enquanto o resultado nominal as considera. Também, são consideradas as despesas com investimentos em ambos os resultados.

O ROB, por sua vez, considera todas as receitas e despesas, exceto despesas com investimentos e receitas de operações de crédito, por isto mesmo pode-se considerar que engloba os dois conceitos desses indicadores da LRF, ao mesmo tempo em que permite apurar a margem de recursos disponíveis para

contratação de novos empréstimos, investimentos ou realizar outras políticas de cunho fiscal.

O que se observa é que, em qualquer um dos indicadores avaliados, há uma tendência acentuada de queda de recursos, inclusive com déficit recorrente em alguns anos, o que demonstra o forte agravamento do quadro fiscal dos entes subnacionais.

Conforme já salientado nos problemas identificados na atual metodologia, caso fossem excluídas as despesas realizadas com superávits de exercícios anteriores, o modelo com base no *GFSM-2014* Ajustado representaria com mais precisão o resultado do exercício e, provavelmente, reduziria ou eliminaria o déficit apresentado em 2015 por este critério.

Tabela 7 – Comparativo do resultado fiscal dos estados conceito LRF x *GFSM*

– 2014

Ano	R\$ milhões		
	Resultado LRF		<i>GFSM</i> - 2014
	Primário	Nominal	ROB
2008	24.956,0	14.090,1	30.165,7
2009	5.537,8 -	6.414,5	16.037,6
2010	4.432,1 -	5.941,8	27.590,8
2011	17.283,4	2.221,6	27.076,3
2012	9.985,3 -	11.204,8	12.577,7
2013	-5.065,6 -	30.428,6	5.976,8
2014	-27.247,6 -	44.479,4	988,3
2015	-7.151,7 -	37.702,3 -	9.590,5

Fonte: Base de dados Compara Brasil, valores a preços correntes

Nota 1 : Elaborado pelo autor

4.1.2 Resultado Fiscal Adaptado – *GFSM* 2014 – Previsto x Realizado

Conforme detalhado no Apêndice C, e observado no Gráfico 1, em 2008, ainda como possível reflexo da conjuntura econômica favorável, as receitas superaram as

previsões num ritmo superior ao aumento das despesas, produzindo resultado acima do previsto. Em 2009, possivelmente refletindo a crise dos *subprimes*, do final de 2008, houve certo equilíbrio entre as expectativas e o realizado, mantendo as variações de receitas e despesas próximas do previsto. Em 2010 e 2011, provavelmente por conta da política anticíclica de subsídios e incentivo ao crédito, adotada para combater a crise, voltou-se a obter resultados acima do previsto. A partir de 2012, os resultados ficaram muito abaixo do previsto, possivelmente refletindo a frustração das receitas e o aumento persistente de gastos, evidenciando os erros da política adotada e o agravamento da crise, vide Gráfico 1.

Este modelo de apuração do ROB evidencia, de forma mais transparente e efetiva, a redução da capacidade de realizar novas despesas e/ou investimentos e necessidade de redução de gastos à nível dos estados como um todo.



Gráfico 1: Resultado Operacional Bruto
 Fonte: Compara Brasil
 Nota: Elaborado pelo autor

O que se observa no acompanhamento das receitas previstas em relação ao realizado (Apêndice C), é uma menor variação da Receita Tributária e maior nas de Transferências Intergovernamentais, a primeira reflete mais a economia regional,

enquanto a segunda, a macro política do governo central. Por sua vez, as receitas financeiras apresentam maior variabilidade em relação ao estimado, podendo ser consequência da redução da capacidade de endividamento dos estados ou ajustes discricionários promovidos pelos governantes para atender à meta fiscal pactuada com o poder legislativo.

Em relação às despesas os desvios se apresentam mais significativos, notadamente no grupo de Pessoal e Encargos Sociais, o que chama atenção devido ao controle e rigidez determinados pela LRF em relação a este tema.

De qualquer forma, o que se observa é um impacto direto dessas alterações no ROB, conceito *GSFM-2014*, provocando importante variação entre o planejado e realizado, o que pode estar contribuindo para ampliar as dificuldades para manutenção do equilíbrio das finanças públicas regionais.

Tais observações reforçam o objetivo desta pesquisa de buscar entendimento sobre as variações entre o previsto e realizado dos componentes do ROB.

Pois, conforme se observa, depois de uma fase de volatilidade que foi de 2008 a 2011, o ROB de 2012 em diante apresenta degradação firme e consistente, culminando com valor negativo em 2015, o que pode significar uma sinalização do colapso das contas dos governos estaduais, quando vista sob o ângulo dos números consolidados.

4.1.3 Resultado Fiscal Adaptado – *GSFM* 2014 – Margem de Investimentos - Previsto x Realizado

A análise do ROB como margem disponível para novos investimentos, permite concluir com base no Gráfico 2 e no Apêndice H, que o volume de investimentos com recursos próprios estão em queda acentuada, acompanhando a redução deste

indicador. Os volumes acima dessa margem refletem economias ou resultados positivos gerados em períodos anteriores, o que realça a importância desta avaliação ser feita ex-ante da realização de despesas com investimentos. Este procedimento elimina a margem de manobra que os gestores se recorriam para atingimento das metas fiscais estabelecidas.



Gráfico 2: ROB e Investimentos com recursos próprios

Fonte: Compara Brasil

Nota: Elaborado pelo autor

4.1.4 Resultado Fiscal Adaptado – GFSM 2014 – Composição e Evolução Real

No período analisado a média de erro observada, entre o estimado e realizado, pelo novo modelo, aponta +3,04% para a Receita Total e +3,84% para a Despesa Total, mostrando dificuldade em se manter as despesas ao nível de crescimento das receitas, o que agrava o resultado fiscal, Apêndice D.

A Receita Tributária, que representa mais de 60% do total, somente não superou a previsão em 2009, 2014 e 2015 refletindo, nestes anos, com maior

intensidade, as crises que envolvem o país. Por estar sob maior controle do estado, torna-se um item suscetível às discricionariedades de políticas regionais, e o realizado acima do previsto pode significar prudência nas estimativas ou erros intencionais ou não, que estão impactando de forma positiva na meta de resultado fiscal, Apêndices D e E.

As Receitas de Transferências Correntes, que representam mais de 20% do total das receitas, ficou em média 0,66% abaixo do previsto no período, mostrando a dificuldade dos governos regionais de captarem o reflexo das políticas do governo central, que acabam impactando no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no montante de tributos compartilhado com a federação. Também, pode ser reflexo de instrumento de pressão, repassando para o governo central a responsabilidade de não se atingir as metas estabelecidas, Apêndices D e E.

As despesas de pessoal, que consomem mais de 40% da receita (Apêndices D e E), apresentaram o maior índice de erro nas estimativas do período, +5,94%. O que pode indicar algum tipo de “contabilidade criativa”, quando da elaboração do orçamento, tendo em vista ser um item que está totalmente sob controle do estado, ou pelo menos deveria estar, e que apresentou variações sistematicamente acima do previsto em todos os anos analisados.

As outras despesas, que consomem mais de 45% das receitas, apresentaram menor erro nas suas estimativas, +1,6%, mostrando que estes itens, aparentemente, estão sendo melhor estimados e controlados pelos governos.

Também chama atenção, pela elevada margem de erro das suas previsões, o índice de +13,8% acima do previsto das Despesas com Amortização da Dívida, o que, por um lado, pode evidenciar certo descontrole com as dívidas contratadas ou, por outro,

esforço de contabilidade criativa no sentido de induzir a uma interpretação errada sob os impactos do encargo da dívida nas contas estaduais.

O Apêndice E mostra o crescimento persistente na participação da Despesa de Pessoal sobre a receita total, de 36,3% em 2008 para 51,9% em 2015, contribuindo fortemente para um desequilíbrio fiscal, impactando negativamente no resultado fiscal ajustado e, por consequência, reduzindo a margem para novos investimentos. Este fato é ainda mais preocupante quando conjugado com a incapacidade dos estados em preverem este tipo de despesas, conforme registrado nos Apêndices C e D.

Em termos reais, descontando o efeito inflacionário pelo IPCA, as receitas cresceram +13,8%, enquanto as despesas evoluíram +24,4% no período (Apêndices F e G). Destacam-se o crescimento das despesas com pessoal de +59,0% e despesas com amortização da dívida de +31,2%, fatores que agravam a situação fiscal dos estados, sinalizando necessidade de refinamento nos atuais sistemas de planejamento e controle por parte dos gestores públicos, notadamente em relação ao maior poder de previsibilidade de seus modelos, visando antecipar ações corretivas.

4.2 MODELO DE DADOS EM PAINEL – EFEITO FIXOS

O objetivo desta parte da análise é investigar o quanto de alteração do resultado fiscal (ROB), em relação à meta estabelecida, pode ser explicado pela variação das receitas e despesas, juntamente com as diferenças percentuais dos principais indicadores macroeconômicos, PIB, Taxa de Inflação (IPCA), Taxa de Juros (Selic) e Taxa de Cambio, que fazem parte do processo de elaboração e acompanhamento da meta fiscal, sempre sob o foco do comparativo entre o previsto e o efetivamente incorrido de cada item.

A expectativa é encontrar evidências de que os resultados empíricos obtidos nas tabelas dos Apêndices de C a H, da análise descritiva, possam ser corroborados com a análise de Dados em Painel, cujos resultados estão demonstrados na Tabela 8.

O resultado obtido quando este modelo foi rodado apresentou três variáveis com níveis de significância:

PIB – A variável “PIB” apresentou um p-valor de 0,003 e coeficiente positivo de 1,232534, demonstrando que para cada 1% de variação entre o PIB estimado e o PIB realizado, a variação entre a Meta de ROB e o ROB realizado foi de 1,23%. Este resultado corrobora com estudo de Guerra Junior (2014) que identificou que trabalhos recentes, relacionados ao ciclo econômico, mostram que para um ponto percentual a mais de crescimento do PIB, o superávit primário do setor público brasileiro tende a aumentar 0,45 (em % do PIB). Portanto, sob o enfoque de variabilidade sobre a meta estabelecida, em relação ao ROB, esta variação se apresenta com maior sensibilidade, refletindo o alto nível de arrecadação e gastos públicos como componente da economia.

Receitas de Transferências Intergovernamentais – A variável “TIG” apresentou um p-valor de 0,045 e coeficiente positivo de 0,9222968, demonstrando que para cada 1% de variação entre as Receitas Intergovernamentais Estimadas e a efetivamente arrecadada, a variação entre a Meta de ROB e o ROB realizado foi de 0,92%. De Paula Rocha (2008) destaca o fenômeno conhecido como “*flypaper effect*”, onde os governos locais não internalizam totalmente as suas decisões de gastos, em consequência da dependência de repasses do governo central, implicando, no caso da federação brasileira, em conflito com a frágil base econômica, resultando em dificuldades de cumprir orçamentos, ou seja, realizar despesas, o que acaba por

contribuir para a manutenção do ajuste fiscal. Fato que pode estar contribuindo para a significância dessa variável para efeito de explicar a variação da meta de resultado fiscal em relação ao realizado.

Taxa de Inflação – A variável “taxadeinflao” apresentou um p-valor de 0,071 e coeficiente positivo de 4,879851, demonstrando que para cada 1% de variação entre a Taxa de Inflação prevista e a efetivamente incorrida, a variação entre a meta de ROB e o ROB realizado foi de 4,87%. Esse resultado pode corroborar com De Paula Rocha (2008), que considera que a variação do resultado fiscal é influenciada pela taxa de inflação, indexador assimétrico, menor nas despesas e maior nas receitas. Outro aspecto relevante que deve ser considerado é o regime de metas de inflação, fixados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que estabeleceu o centro da meta em 4,5% de 2008 a 2015, mas que não tem sido atingido, vide Apêndice A. O descontrole inflacionário verificado nos últimos anos, e que acaba impactando na política monetária do governo central, na medida que provoca o aumento das taxas de juros da SELIC e, conseqüentemente, o custo de carregamento da DLSP, vai de encontro ao estudo de Giambigi (2008), que considerava que havia um perfil da dívida mais maduro e declinante. Essas expectativas, ao não se confirmarem, acabam por refletir de forma bastante significativa no cumprimento da meta do ROB estabelecida, conforme aponta a elevada sensibilidade apurada pela significância desta variável, e que são decorrentes dos reflexos negativos da atividade econômica e aumento dos custos de governos, tanto em relação à dívida, quanto ao custo estrutural do setor público como um todo, dificultando qualquer ajuste fiscal que se tenta implementar.

TABELA 8: RESULTADO DA ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL – EFEITOS FIXO - VARIAÇÃO ENTRE A META DE RESULTADO PRIMÁRIO E O RESULTADO PRIMÁRIO REALIZADO – 2008 A 2015

VARIÁVEIS	TOTAL ESTADOS	
	Coef.	P>t
rresultadobrutooajustado		
rreceitatributria	1,75701	0,432
rreceitadecontribuies	0,1259964	0,705
rpreceitapatrimonial	-0,1435681	0,395
rpreceitaprpria	0,107959	0,763
transferenciasintergover.	0,9222968	0,045**
amortizaodeemprstimos	0,0098947	0,432
pessoaleencargossociais	-0,7350766	0,500
juroseencargosdadvida	-0,2696511	0,151
outrasdespesascorrentes	-0,1040852	0,962
amortizaesdadvida	-0,55477	0,578
pib	1,232534	0,003**
taxadejuros	-2,283115	0,470
cambio	0,9475057	0,742
taxadeinflao	4,8798510	0,071***
_cons	-0,6029127	0,552
sigma_u	1,6958019	
sigma_e	3,4242764	
rho	0,19694972	
Number of obs	216	
R-sq: within	0,1248	
between	0,0024	
overall	0,0931	

Fonte: Dados da pesquisa, rodados no STATA, Modelo de Painel Efeitos Fixo com matriz de variância e covariância

Nota 1: *, **, *** a 10%, 5% e 1% de significância, respectivamente.

Capítulo 5

5 CONCLUSÃO

O objetivo dessa pesquisa foi avaliar, no primeiro plano, se o atual modelo de apuração do resultado fiscal retrata adequadamente a realidade fiscal dos governos estaduais, evidenciando as diferenças de metodologias e problemas gerados na aplicação dos critérios estabelecidos na LRF e manuais definidos pelos formuladores de estatísticas fiscais no Brasil.

No segundo plano foi proposto modelo com base em metodologia atualizada pelo FMI que estabeleceu novos critérios de apuração de indicadores fiscais através do *GFSM-2014*, o que possibilitou, através do ROB, buscar evidências, com utilização da estatística descritiva e análise de dados em painel, sobre quais dos seus componentes podem estar impactando na sua variabilidade em relação à meta de ROB estabelecida.

Houve limitação em relação a obtenção das informações necessárias para construção e obtenção do ROB, decorrente da forma como os atuais demonstrativos fiscais são elaborados e as informações disponibilizadas, sem, contudo, inviabilizar a análise produzida, o que poderá ser aprimorado em estudos posteriores.

Constatou-se, por meio dos resultados da avaliação em relação ao atual modelo de apuração do resultado fiscal, a existência de distorções oriunda dos atuais critérios utilizados no tratamento da informação, misturando recursos de fontes e períodos diferentes, conceitos de contabilidade orçamentária e patrimonial, dentre outros. Conforme ficou demonstrado, apesar dos avanços que têm sido implementados pela STN no sentido de padronização e da convergência da contabilidade pública nacional às normas internacionais, ainda há espaço para

melhorias que possam refletir de forma mais satisfatória a situação fiscal dos governos estaduais.

Nesse sentido o modelo proposto com base no *GFSM* – 2014 do FMI mostrou-se mais aderente ao conceito de resultado fiscal, ampliando o seu foco atual de evidenciar a solvência do estado e redução da dívida, para um conceito mais abrangente que reflita a execução de outras medidas de política fiscal, tais como: capacidade de investimentos, geração de reservas para políticas anticíclicas, despesas eventuais, ampliação do nível de endividamento, dentre outros.

Quanto aos dados obtidos em relação ao ROB, que corrige boa parte das distorções existentes, na medida que adota o regime de competência para apropriação de receitas e despesas, quando exclui os investimentos, evidencia de forma mais clara a situação fiscal de cada ente subnacional. Nesse contexto, enquanto no modelo vigente para apuração do resultado fiscal as metas estão sendo atingidas, no modelo proposto e adaptado os objetivos não estão sendo cumpridos e a margem de disponibilidade financeira está cada vez mais apertada, o que impõe mais atenção do gestor e da sociedade para com o tema.

Em relação às variáveis e componentes do ROB, tratados pelo modelo estatístico de regressão, verificou-se que os erros de estimativas na taxa de crescimento do PIB e Inflação, juntamente com a variação das Receitas de Transferências Intergovernamentais, internalizados na elaboração do planejamento dos governos estaduais, têm impactado diretamente na variabilidade entre o ROB realizado e a meta do ROB estabelecida, o que justificaria uma maior atenção por parte dos formuladores das políticas públicas, quando da elaboração do seus planos e objetivos.

Por último, sugere-se que outros estudos possam abordar este tema relacionado com a qualidade do resultado fiscal, buscando aprimorar e padronizar a sua metodologia de apuração e aperfeiçoar os instrumentos utilizados para estimar os seus componentes, o que permitiria produzir uma informação mais útil e confiável para a gestão pública e a sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, v. 41, p. 67-86, 2007.

ALBUQUERQUE, Claudio; MEDEIROS, Márcio; e FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas**. Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. Brasília : Gestão Pública, 2008

Banco Central do Brasil - BC. **Indicadores Fiscais com informações até março de 2015**. Acessado em março/2016. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%204-indicadores%20fiscais.pdf>>

Banco Central do Brasil - BC. **Indicadores Econômicos Consolidados. Capítulo I – Conjuntura Econômica**. Acessado em Março de 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>

BENICIO, Alex Pereira; RODOPOULOS, Fabiana M. A.; BARDELLA, Felipe Palmeira. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência - um retrato do gasto público no Brasil**: por que se buscar a eficiência. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Editora Atlas, São Paulo, 2014.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais MDF 6ª Edição**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8>.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Series Temporais – Resultado Fiscal do Governo Central – Resultado Primário**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=4#ancora_consulta>.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Tema Especial – Lei de Responsabilidade Fiscal. A necessidade de uniformização de conceitos e procedimentos**. Demonstrativo das Despesas Obrigatórias De Caráter Continuado: Análise da Evolução Histórica, Avaliação e Identificação das Variáveis que o Determinam para proposição de um Novo Modelo. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/Irf/2IrfXIIPTN/demonstrativo_das_despesas.pdf>.

_____. Compara Brasil. **Portal com base de dados do RREO e RGF**. Disponível em: <<http://comparabrasil.com/estados/paginas/planilhaEstado.aspx?g=1>>.

_____. **Lei nº 11.514 – Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO DE 2008**. Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L11514.htm>.

_____. **Lei nº 11.768 – Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO DE 2009**. Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9277.htm>.

_____. **Lei nº 12.017 – Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO DE 2010.** Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12017.htm>.

_____. **Lei nº 12.309 – Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO DE 2011.** Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12309.htm>.

_____. **Lei nº 12.465 – Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO DE 2012.** Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12465.htm>.

_____. **Lei nº 12.708 – Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO DE 2013.** Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12708.htm>.

_____. **Lei nº 12.919 – Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO DE 2014.** Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12919.htm>.

_____. **Lei nº 13.080 – Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO DE 2015.** Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13080.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo. Brasil, 2010-2013.** Rio de Janeiro, 2015.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff.** Universidade de São Paulo, USP, Estudos Avançados 29 (85), 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n85/0103-4014-ea-29-85-00201.pdf>>

CARVALHO, David Ferreira. **A crise financeira dos EUA e sua prováveis repercussões na economia global e na américa latina: uma abordagem pós-minskyana.** Artigo aceito no III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira de 11 a 13 de 2010, SP. Disponível em: <<http://www.ppage.ufrgs.br/akb/encontros/2010/05.pdf>>

CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo Resultados Fiscais.** Editora Gestão Pública, Brasília, DF, 2015.

COSTA, José Fernandes. **Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento dos Municípios Capitais dos Estados Brasileiros.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da FUCEPE, Vitoria- ES, 2007.

CRUZ, Flávio da; VICCARI JR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélío e BARBOSA, Rui Rogério Naschenweng. **Comentários à Lei Nº 4.320.** São Paulo: Atlas, 1999.

CRUZ, Flávio da; VICCARI JR, Adauto; HERZMANN, Nélío e TREMEL, Rosângela. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** São Paulo: Atlas, 2011.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; e Sant'anna, José Mário Bispo. **O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros.** Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro.

DE AZEVEDO SODRÉ, Antônio Carlos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal.** RAE-eletrônica, v. 1, n. 2, p. 1-15, 2002.

DE PAULA ROCHA, Bruno; ROCHA, Fabiana. **Consolidação fiscal nos Estados brasileiros: uma análise de duração.** Nova Economia, v. 18, n. 2, 2008.

DOMINGUES, João Luiz. **O impacto dos restos a pagar não processados na programação orçamentária, financeira e na gestão administrativa do Ministério da Justiça.** Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa - IDC/TCU. Brasília/DF-2010.

DUARTE, Patrícia Cristina; LAMOUNIER, Wagner M.; TAKAMATSU, Renata Turola. **Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças**. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. 2007. p. 1-15.

FMI, INTERNACIONAL MONETARY FUND. **Government Finance Statistics Manual 2014**. Washington, D.C., 2014.

FÁVERO, Luiz Paulo Lopes. **Dados em painel em contabilidade e finanças: teoria e aplicação**. BBR-Brazilian Business Review, v. 10, n. 1, p. 131-156, 2013

FÁVERO, Luiz Paulo; BELFIORE, Patrícia; TAKAMATSU, Renata Turola e SUZART, Janilson. **Métodos Quantitativos com Stata**. São Paulo: Campus, 2013.

FEIJÓ, Paulo Henrique; JÚNIOR, Jorge Pinto de Carvalho; e RIBEIRO, Carlos Eduardo. **Entendendo a Contabilidade Orçamentária aplicada ao setor público**. Editora Gestão Pública, Brasília, 2015

GIAMBIAGI, Fabio. **18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008**. Revista de Economia Aplicada, São Paulo, v.12, n.4, p.533-580, outubro-dezembro 2008

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil – 2ª Edição**. Elsevier Editora Ltda e Editora Campus, Rio de Janeiro, 2001.

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

GREENE, William H. **Econometric Analysis – Sixth Edition**. New York University, USA, June, 2007.

GUERRA JUNIOR, Marcelino Batista. **Há razões para um novo ajuste fiscal no Brasil?** Monografia vencedora do XIX Prêmio Tesouro Nacional – 2014. Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF). Disponível em <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios-2014/19o-premio-tesouro-nacional-2014/monografias-premiadas-premio-tesouro-nacional-2014/tema-1-1o-lugar-marcelino>>.

LEVINE, David M; STEPHAN, David F.; KREHBIEL, Timothy C.; e BERENSON, Mark L. **Estatística – Teoria e Aplicações**. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Ely Célia. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis**. Revista Contabilidade & Finanças, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, setembro/dezembro 2009.

MENDES, Marcos. **“O que é “contabilidade criativa”?** Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Economia e Governo. São Paulo, 17 de fevereiro de 2014. Acessado em :<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/02/17/o-que-e-contabilidade-criativa/>

MERTENS, Roberto S. Kahlmeyer; FUMANGA, Mario; TOFFANO, Claudia Benevento e SIQUEIRA, Fabio. **Como elaborar Projetos de Pesquisa – Linguagem e método**. Editora FGV, SP, 2007.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: Instrumento de planejamento**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **É o mercado míope em relação à política fiscal brasileira?** Revista Brasileira de Economia, v. 64, n. 4, p. 439-462, 2010.

TÁVORA, Fernando Lagares. **Análise de discrepância do Resultado Primário do Governo Central, no período de 1994 a 2000**. Monografia apresentada ao Prêmio Tesouro Nacional – 2001. Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF). Disponível em:
<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIPremio/divida/MHafdpVIPTN/TA VORA_Fernando_Lagares.pdf>.

APÊNDICES

APÊNDICE A – VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS

Indicadores Macro-econômicos		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB Real (crescimento % a.a.)	Previsão	5,00	5,00	4,50	5,50	5,00	5,50	4,50	0,80
	Real	5,20	0,30	7,50	2,70	1,00	2,70	0,10	-3,80
	Real/Previsão	0,04	-0,94	0,67	-0,51	-0,80	-0,51	-0,98	-5,75
Taxa de Juros	Previsão	13,70	12,70	10,21	8,71	10,76	9,43	7,28	12,17
	Real	11,24	7,27	9,29	9,07	8,46	9,90	11,58	14,15
	Real/Previsão	-0,18	-0,43	-0,09	0,04	-0,21	0,05	0,59	0,16
Câmbio (R\$/U\$\$ - final de período – dezembro)	Previsão	2,23	1,85	2,25	1,88	1,79	1,86	2,06	2,67
	Real	2,34	1,74	1,67	1,88	2,04	2,18	3,57	2,51
	Real/Previsão	0,05	-0,06	-0,26	0,00	0,14	0,17	0,73	-0,06
Taxa de Inflação *	Previsão	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
	Real	5,90	4,31	5,91	6,50	5,84	5,91	6,41	10,67
	Real/Previsão	0,31	-0,04	0,31	0,45	0,30	0,31	0,42	1,37

Fonte: LDO da União para as previsões e Índices Econômicos Consolidado do BC para o realizado

* A Meta de inflação é estabelecida pelo CMN, com tolerância de dois pontos percentuais, para cima ou para baixo. Isso quer dizer que o índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizado como referência no sistema de metas de inflação do Governo Federal, pode ficar entre 2,5% e 6,5% naquele ano sem que a meta seja formalmente descumprida.

Nota 1: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE B – CRITÉRIOS UTILIZADOS NO MODELO PROPOSTO PARA APURAÇÃO DO RESULTADO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS COM BASE NO *GFSM- 2014*

ITEM	CRITÉRIOS
Receita Total =	Receita Tributária (+) Receita de Contribuições (+) Receita Patrimonial (+) Receita Agropecuária (+) Receita Industrial (+) Receita de Serviços (+) Transferências Correntes (+) Outras Receitas Correntes (+) Amortização de Empréstimos Concedidos. Obtido conforme definido no Anexo 6 do MDF 6ª Edição, editado pela STN. Nota-se que as receitas de operações de crédito não são consideradas, assim como já não o eram no atual

ITEM	CRITÉRIOS
	modelo, sendo mantido o regime de caixa para sua apropriação
Despesa Total =	Pessoal e Encargos Sociais (+) Juros e Encargos da Dívida (+) Outras Despesas Correntes (+) Inversões Financeiras (+) Amortização da Dívida. Obtido conforme definido no Anexo 6 do MDF 6ª Edição, editado pela STN, mantendo o conceito de despesas empenhadas, que considera o total de despesas liquidadas e mais as despesas empenhadas e não liquidadas, estas, conhecida como RAP não Processado. No modelo do GFSM 2014, adaptado pelo IBGE/STN, em razão de ainda não estar consolidado o regime de competência com o uso da nova contabilidade pública no Brasil, foi utilizada a receita pelo regime de caixa e a despesa liquidada acrescida dos RAP não processados, critério que pode ser considerado como uma proxy do regime de competência. A despesa de consumo de ativo fixo, não deve ser considerada em razão da grande inconsistência, ainda existente, sobre o valor patrimonial dos ativos sujeitos à amortização e depreciação.
Resultado Operacional Bruto - ROB =	Receita (-) Despesa, excluindo despesa com consumo de ativos fixos.
Resultado Operacional Líquido - ROL =	Receita (-) Despesa
Resultado Previdenciário =	todas as receitas e despesas relacionadas com o recebimento de contribuições e pagamentos de benefícios. Oportuno seria separar em resultado do fundo previdenciário, criado a partir das últimas reformas da previdência, que ainda é superavitário e o fundo financeiro, este deficitário, o que acarreta volumosos aportes de recursos, os quais

ITEM	CRITÉRIOS
	deveriam ser destacados para contribuir com a maior transparência dessa informação.
Despesas com Superávits de Exercícios Anteriores =	despesas que utilizam como fonte de recursos reservas financeiras realizadas em períodos anteriores, que tanto servem para cobrir despesas eventuais e/ou realizar políticas anticíclicas em períodos de queda da atividade econômica e que, portanto, não deveriam impactar o resultado exercício.
Resultado Operacional Bruto - ROB Ajustado =	ROB (-) Despesas com Superávits de Exercícios Anteriores, de forma a demonstrar tão somente o resultado bruto do exercício.
Resultado Operacional Líquido - ROL Ajustado =	ROL (-) Despesas com Superávits de Exercícios Anteriores, de forma a demonstrar tão somente o resultado líquido exercício.
Aquisição de ativos não financeiros - AANF =	total de investimentos realizados no exercício
AANF Com superávits de exercícios anteriores =	total de investimentos realizados com recursos gerados/arrecadados em exercícios anteriores.
AANF Com recursos próprios do exercício =	total de investimentos realizados com recursos gerados/arrecadados no próprio exercício
AANF Com recursos de operações de crédito =	total de investimentos realizados com recursos oriundo de aumento do endividamento.

ITEM	CRITÉRIOS
AANF Com transferências intergovernamentais =	total de investimentos realizados com recursos oriundo de repasses de outros níveis de governo.
AANF Com transferências de convênios =	total de investimentos realizados com recursos oriundo de repasses de outros níveis de governo ou organizações nacionais ou internacionais.
Empréstimos/Endividamento Líquido – EEL Ajustado =	ROL Ajustado (-) variação líquida das despesas financeiras (juros e encargos da dívida).
Aquisição bruta de ativos não financeiros =	total de investimentos realizados no exercício
Empréstimos/Endividamento Líquido primário Ajustado – EELP Ajustado =	ROL Ajustado (-) aquisição de ativos não financeiros deduzidos das despesas de consumo de capital fixo, equivale ao atual resultado primário.

APÊNDICE C – RESULTADO FISCAL ADAPTADO COM BASE NO GFSM- 2014 – ESTADOS BRASILEIROS – PREVISTO X REALIZADO

Itens	2008		2009		2010		2011	
	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO
RECEITA TOTAL	340.665,5	386.184,0	394.444,7	395.180,8	423.606,0	455.382,4	480.442,7	504.359,6
Receita Tributária	213.727,2	239.684,5	247.391,9	246.386,9	264.402,5	287.367,7	305.751,5	316.597,7
Receita de Contribuições	16.450,5	16.538,1	15.502,6	16.122,2	17.194,2	17.835,5	19.140,5	19.868,1
Receita Patrimonial	12.507,3	18.779,1	17.520,8	18.596,7	18.214,9	21.657,8	16.215,3	22.870,4
Receita Agropecuária	52,4	37,1	53,6	41,3	44,1	45,4	52,2	42,4
Receita Industrial	431,3	330,0	444,8	323,1	439,3	447,2	471,2	630,3
Receita de Serviços	7.864,9	8.701,1	6.595,0	6.048,9	6.932,8	6.841,9	7.671,1	7.280,0
Transferências Correntes	79.781,9	90.001,9	96.205,8	93.938,7	104.919,9	105.025,0	118.596,6	118.816,5
Outras Receitas Correntes	9.080,2	11.290,5	9.930,5	12.911,2	10.609,5	15.275,1	11.598,0	17.093,4
Amortização de Empréstimos	769,8	821,7	799,7	811,9	848,7	886,8	946,2	1.160,9
DESPESA TOTAL	328.033,2	356.018,3	375.064,5	379.143,2	404.547,0	427.791,5	456.729,5	477.283,3
Pessoal e Encargos Sociais	130.781,8	140.067,1	142.117,6	145.266,5	153.470,5	164.903,6	177.500,6	190.088,2
Juros e Encargos da Dívida	16.327,4	16.559,3	16.736,7	15.824,4	16.478,2	16.899,5	17.501,1	18.775,4
Outras Despesas Correntes	162.152,9	177.243,0	193.569,9	193.768,1	208.981,1	222.646,1	235.347,1	238.557,1
Inversões Financeiras	6.720,2	9.063,2	9.104,1	9.559,7	8.677,4	8.210,0	10.367,1	10.705,8
Amortizações da dívida	12.050,9	13.085,7	13.536,2	14.724,6	16.939,9	15.132,3	16.013,6	19.156,8
RESULTADO OPERACIONAL BRUTO	12.632,3	30.165,7	19.380,1	16.037,6	19.059,0	27.590,8	23.713,2	27.076,3

Fonte: Comparabrazil/março-2016

Nota: Elaborado pelo autor.

Itens	2012		2013		2014		2015	
	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO
RECEITA TOTAL	538.849,2	546.648,3	597.240,7	594.967,8	635.844,9	640.289,3	696.111,9	671.726,7
Receita Tributária	341.985,8	345.142,9	373.207,3	375.992,4	403.854,6	402.835,2	441.792,6	412.319,7
Receita de Contribuições	21.417,9	22.787,2	24.309,2	24.977,0	26.973,0	28.269,6	32.279,0	31.689,2
Receita Patrimonial	20.356,4	24.672,2	24.111,1	24.038,6	26.489,2	29.744,9	25.283,4	23.237,7
Receita Agropecuária	59,3	40,4	61,1	56,2	45,8	35,4	41,2	32,6
Receita Industrial	727,5	637,7	779,9	665,8	840,6	1.056,9	997,1	770,6
Receita de Serviços	8.407,0	8.062,9	8.833,4	8.733,7	9.411,2	9.041,7	10.290,2	10.333,5
Transferências Correntes	129.624,9	124.820,8	142.586,9	131.898,3	146.581,0	144.952,4	162.372,9	156.421,0
Outras Receitas Correntes	15.186,5	19.494,2	21.751,2	27.544,5	20.695,7	23.044,1	21.943,0	35.911,0
Amortização de Empréstimos	1.083,9	990,0	1.600,6	1.061,2	954,0	1.309,1	1.112,5	1.011,5
DESPESA TOTAL	512.851,2	534.070,6	571.430,1	588.990,9	612.717,7	639.301,0	685.958,5	681.317,2
Pessoal e Encargos Sociais	210.908,8	224.718,0	260.163,5	272.651,4	289.425,6	311.226,4	332.788,1	348.575,1
Juros e Encargos da Dívida	22.060,3	21.515,0	22.871,7	21.528,2	24.602,7	24.483,0	27.095,9	26.524,6
Outras Despesas Correntes	250.955,8	253.490,1	256.258,5	255.843,5	268.084,8	270.950,1	290.452,8	272.151,9
Inversões Financeiras	11.545,2	10.000,2	10.796,7	11.094,4	9.979,5	10.147,8	9.506,2	6.802,1
Amortizações da dívida	17.381,0	24.347,3	21.339,6	27.873,5	20.625,0	22.493,7	26.115,5	27.263,6
RESULTADO OPERACIONAL BRUTO	25.998,1	12.577,7	25.810,7	5.976,8	23.127,3	988,3	10.153,4	-9.590,5

Fonte: Comparabrazil/março-2016

Nota: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE D – RESULTADO FISCAL ADAPTADO COM BASE NO GFSM- 2014 – ESTADOS BRASILEIROS – INDÍCES DE VARIAÇÃO

Itens	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Média	Desvio Padrão
RECEITA TOTAL	0,1336	0,0019	0,0750	0,0498	0,0145	-0,0038	0,0070	-0,0350	0,0304	0,0536
Receita Tributária	0,1215	-0,0041	0,0869	0,0355	0,0092	0,0075	-0,0025	-0,0667	0,0234	0,0583
Receita de Contribuições	0,0053	0,0400	0,0373	0,0380	0,0639	0,0275	0,0481	-0,0183	0,0302	0,0257
Receita Patrimonial	0,5015	0,0614	0,1890	0,4104	0,2120	-0,0030	0,1229	-0,0809	0,1767	0,1987
Receita Agropecuária	-0,2915	-0,2304	0,0305	-0,1879	-0,3189	-0,0797	-0,2266	-0,2099	-0,1893	0,1141
Receita Industrial	-0,2350	-0,2736	0,0180	0,3375	-0,1235	-0,1463	0,2573	-0,2271	-0,0491	0,2328
Receita de Serviços	0,1063	-0,0828	-0,0131	-0,0510	-0,0409	-0,0113	-0,0393	0,0042	-0,0160	0,0564
Transferências Correntes	0,1281	-0,0236	0,0010	0,0019	-0,0371	-0,0750	-0,0111	-0,0367	-0,0066	0,0599
Outras Receitas Correntes	0,2434	0,3002	0,4398	0,4738	0,2837	0,2663	0,1135	0,6366	0,3446	0,1632
Amortização de Empréstimos	0,0674	0,0153	0,0448	0,2269	-0,0866	-0,3370	0,3723	-0,0908	0,0265	0,2140
DESPESA TOTAL	0,0853	0,0109	0,0575	0,0450	0,0414	0,0307	0,0434	-0,0068	0,0384	0,0280
Pessoal e Encargos Sociais	0,0710	0,0222	0,0745	0,0709	0,0655	0,0480	0,0753	0,0474	0,0594	0,0187
Juros e Encargos da Dívida	0,0142	-0,0545	0,0256	0,0728	-0,0247	-0,0587	-0,0049	-0,0211	-0,0064	0,0436
Outras Despesas Correntes	0,0931	0,0010	0,0654	0,0136	0,0101	-0,0016	0,0107	-0,0630	0,0162	0,0466
Inversões Financeiras	0,3487	0,0500	-0,0539	0,0327	-0,1338	0,0276	0,0169	-0,2845	0,0005	0,1804
Amortizações da dívida	0,0859	0,0878	-0,1067	0,1963	0,4008	0,3062	0,0906	0,0440	0,1381	0,1590
RESULTADO OPERACIONAL BRUTO	1,3880	-0,17247	0,447653	0,141823	-0,51621	-0,76843	-0,95727	-1,94456	-0,2977	1,0016

Fonte: Comparabrazil/janeiro-2016

Nota 1: Índice de variação = (Realizado - Previsto) / Previsto.

Nota 2: Elaborado pelo autor

APÊNDICE E – RESULTADO FISCAL ADAPTADO COM BASE NO GFSM- 2014 – ESTADOS BRASILEIROS – ANÁLISE VERTICAL – RECEITA TOTAL = 100

Itens	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Média	Desvio Padrão
RECEITA TOTAL	100,0	0,00								
Receita Tributária	62,1	62,3	63,1	62,8	63,1	63,2	62,9	61,4	62,6	0,64
Receita de Contribuições	4,3	4,1	3,9	3,9	4,2	4,2	4,4	4,7	4,2	0,26
Receita Patrimonial	4,9	4,7	4,8	4,5	4,5	4,0	4,6	3,5	4,4	0,47
Receita Agropecuária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
Receita Industrial	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,03
Receita de Serviços	2,3	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6	0,28
Transferências Correntes	23,3	23,8	23,1	23,6	22,8	22,2	22,6	23,3	23,1	0,52
Outras Receitas Correntes	2,9	3,3	3,4	3,4	3,6	4,6	3,6	5,3	3,8	0,81
Amortização de Empréstimos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,02
DESPESA TOTAL	92,2	95,9	93,9	94,6	97,7	99,0	99,8	101,4	96,8	3,19
Pessoal e Encargos Sociais	36,3	36,8	36,2	37,7	41,1	45,8	48,6	51,9	41,8	6,20
Juros e Encargos da Dívida	4,3	4,0	3,7	3,7	3,9	3,6	3,8	3,9	3,9	0,21
Outras Despesas Correntes	45,9	49,0	48,9	47,3	46,4	43,0	42,3	40,5	45,4	3,15
Inversões Financeiras	2,3	2,4	1,8	2,1	1,8	1,9	1,6	1,0	1,9	0,45
Amortizações da dívida	3,4	3,7	3,3	3,8	4,5	4,7	3,5	4,1	3,9	0,50
RESULTADO OPERACIONAL BRUTO	7,8	4,1	6,1	5,4	2,3	1,0	0,2	-1,4	3,2	3,19

Fonte: Compara Brasil/janeiro-2016

Nota: Elaborado pelo autor

APÊNDICE F – RESULTADO FISCAL ADAPTADO COM BASE NO GFSM- 2014 – ESTADOS BRASILEIROS – ANÁLISE HORIZONTAL – 2008 = 100

Itens	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RECEITA TOTAL	100,0	97,6	107,0	111,2	114,3	117,1	119,0	113,8
Receita Tributária	100,0	98,0	108,8	112,4	116,3	119,3	120,5	113,1
Receita de Contribuições	100,0	93,1	98,0	102,6	111,3	114,9	123,4	126,4
Receita Patrimonial	100,0	94,4	104,8	104,0	106,3	97,1	114,3	81,4
Receita Agropecuária	100,0	106,3	110,8	97,7	88,2	114,1	69,0	35,8
Receita Industrial	100,0	93,4	123,2	162,5	156,5	153,8	228,8	83,8
Receita de Serviços	100,0	66,3	71,4	72,0	74,9	76,3	74,5	79,1
Transferências Correntes	100,0	99,5	105,9	112,3	112,1	111,5	115,7	112,4
Outras Receitas Correntes	100,0	108,9	122,7	128,4	139,4	185,0	146,3	209,0
Amortização de Empréstimos	100,0	94,3	98,0	120,7	97,4	97,7	119,8	61,0
DESPESA TOTAL	100,0	101,5	109,1	114,1	121,1	125,9	129,6	124,4
Pessoal e Encargos Sociais	100,0	98,8	106,8	115,3	129,5	148,2	161,3	159,0
Juros e Encargos da Dívida	100,0	90,8	92,4	96,4	104,7	98,6	105,8	107,2
Outras Despesas Correntes	100,0	104,2	114,1	114,7	115,6	109,8	109,8	101,5
Inversões Financeiras	100,0	101,0	83,1	100,6	89,0	93,0	81,0	60,6
Amortizações da dívida	100,0	107,2	105,0	124,0	149,8	162,6	123,5	131,2
RESULTADO OPERACIONAL BRUTO	100,0	50,1	82,5	75,8	32,4	11,4	-8,9	-13,8

Fonte: Compara Brasil/janeiro-2016

Nota: Adaptado pelo autor.

APÊNDICE G – RESULTADO FISCAL ADAPTADO COM BASE NO GFSM- 2014 – ESTADOS BRASILEIROS – VALORES REAIS A PREÇOS DE DEZ/15

	R\$ milhões							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RECEITA TOTAL	613.742,0	598.777,2	656.868,0	682.191,6	701.655,4	718.799,4	730.501,1	698.645,7
Receita Tributária	381.019,7	373.370,5	414.580,4	428.192,0	443.030,2	454.399,1	459.294,8	430.805,9
Receita de Contribuições	26.232,5	24.409,3	25.704,7	26.923,1	29.185,9	30.142,9	32.371,8	33.144,9
Receita Patrimonial	29.840,1	28.182,6	31.265,3	31.039,7	31.705,8	28.965,2	34.092,5	24.292,9
Receita Agropecuária	59,0	62,7	65,4	57,7	52,1	67,4	40,7	21,2
Receita Industrial	523,9	489,3	645,3	851,1	819,9	805,4	1.198,6	438,9
Receita de Serviços	13.832,5	9.170,7	9.879,3	9.953,8	10.359,6	10.552,5	10.310,1	10.936,8
Transferências Correntes	143.005,3	142.347,2	151.457,3	160.590,3	160.240,1	159.428,5	165.412,4	160.749,8
Outras Receitas Correntes	17.925,5	19.515,4	21.993,1	23.010,6	24.992,0	33.164,9	26.219,0	37.460,3
Amortização de Empréstimos	1.303,7	1.229,5	1.277,1	1.573,3	1.269,8	1.273,5	1.561,2	795,1
DESPESA TOTAL	566.673,8	575.184,8	618.044,6	646.502,0	686.392,1	713.443,4	734.692,4	705.157,2
Pessoal e Encargos Sociais	222.832,0	220.258,4	237.944,8	256.984,9	288.522,4	330.244,0	359.384,5	354.271,2
Juros e Encargos da Dívida	26.450,9	24.025,2	24.430,5	25.487,4	27.685,3	26.093,1	27.994,7	28.360,2
Outras Despesas Correntes	282.168,5	294.025,0	321.846,0	323.716,3	326.172,7	309.840,3	309.919,9	286.465,4
Inversões Financeiras	14.375,9	14.524,4	11.942,7	14.468,4	12.790,6	13.365,5	11.637,8	8.709,3
Amortizações da dívida	20.846,5	22.351,8	21.880,5	25.845,0	31.221,1	33.900,5	25.755,5	27.351,1
RESULTADO OPERACIONAL BRUTO	47.068,3	23.592,4	38.823,4	35.689,6	15.263,3	5.356,1	-4.191,3	-6.511,6

Fonte: Comparabrazil/março-2016

Nota: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE H – RESULTADO FISCAL ADAPTADO COM BASE NO GFSM- 2014 – ESTADOS BRASILEIROS – INVESTIMENTOS

Itens	2008		2009		2010		2011	
	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO
INVESTIMENTO TOTAL	34.480,9	29.705,3	46.304,9	37.936,2	50.417,9	49.503,8	55.390,6	38.617,4
INVESTIMENTO COM RECURSOS DE TERCEIROS	17.167,2	7.860,7	21.755,0	16.215,6	27.216,8	19.066,3	30.938,0	18.761,9
Transferências Intergovernamentais	839,8	201,8	834,4	305,0	95,7	274,0	366,9	280,2
Transferências de Convênios	8.449,0	3.152,1	9.365,7	4.720,5	9.573,4	6.042,7	11.986,5	6.365,2
Operações de Crédito	7.878,4	4.506,8	11.554,9	11.190,1	17.547,6	12.749,6	18.584,6	12.116,5
INVESTIMENTO COM RECURSOS PRÓPRIOS	17.313,8	21.844,7	24.549,9	21.720,6	23.201,1	30.437,5	24.452,6	19.855,5

Fonte: Comparabrazil/março-2016

Nota: Adaptado pelo autor.

Itens	2012		2013		2014		2015	
	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO
INVESTIMENTO TOTAL	60.220,8	40.854,2	79.881,3	56.528,4	89.627,0	58.038,1	83.951,8	41.528,3
INVESTIMENTO COM RECURSOS DE TERCEIROS	34.614,1	32.539,1	56.225,4	45.317,7	68.813,5	42.114,7	65.454,0	25.121,8
Transferências Intergovernamentais	361,6	501,7	541,4	549,6	1.441,9	696,6	1.467,3	297,9
Transferências de Convênios	11.917,7	5.594,6	15.479,6	7.123,8	14.711,8	6.698,8	17.663,2	3.848,6
Operações de Crédito	22.334,8	26.442,9	40.204,5	37.644,3	52.659,8	34.719,4	46.323,5	20.975,3
INVESTIMENTO COM RECURSOS PRÓPRIOS	25.606,7	8.315,1	23.655,9	11.210,7	20.813,5	15.923,4	18.497,8	16.406,5

Fonte: Comparabrazil/março-2016

Nota: Adaptado pelo autor.