

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

ANDREZA GOMES AGUILAR

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL: ANÁLISE TEMPORAL DO
PERÍODO 1998-2018

SÃO PAULO

2021

ANDREZA GOMES AGUILAR

**INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL: ANÁLISE TEMPORAL DO
PERÍODO 1998-2018**

Monografia apresentada ao curso de Ciências
Econômicas como requisito para a obtenção do grau
de Bacharel em Economia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Fabiana Fontes Rocha

SÃO PAULO

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Aguilar, Andreza Gomes

Instituições orçamentárias no Brasil: análise temporal do período 1998-2018 – São Paulo, 2021.

39 páginas

Área de concentração: Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Fabiana Fontes Rocha.

Monografia – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Graduação em Ciências Econômicas.

1. Processo orçamentário; 2. Índice orçamentário; 3. Instituições orçamentárias

Aos meus pais, por todo o apoio e dedicação, ao longo da minha trajetória acadêmica, e por sempre acreditaram em mim.

Dedico

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, por estar presente em todos os momentos da minha vida e por ter me dado condições para chegar ao final deste ciclo.

Quero agradecer também a todos que participaram da minha trajetória acadêmica e contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos meus pais, minha gratidão pelas bases sólidas da minha criação, por não medirem esforços para que eu tivesse a oportunidade de chegar até aqui e por nunca me deixarem desistir.

Aos meus irmãos, obrigada pelo apoio em todos os momentos difíceis que vivenciei ao longo da graduação.

Aos meus amigos da faculdade de economia, sou grata pela parceria durante essa etapa e por tornarem a experiência universitária muito melhor do que eu poderia imaginar.

Finalmente, sou grata à minha orientadora, a professora Dr^a. Fabiana Fontes Rocha, pela paciência e pelo auxílio na elaboração deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	6
RESUMO.....	7
1 INTRODUÇÃO.....	9
2 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS BRASILEIRAS.....	11
3 REVISÃO DA LITERATURA.....	16
3.1 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DISCIPLINA FISCAL.....	16
3.2 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E PROCICLICALIDADE.....	19
4 ÍNDICES ORÇAMENTÁRIOS.....	21
4.1 METODOLOGIA DE ALESINA ET AL (1999).....	21
4.2 METODOLOGIA DE DABLA-NORRIS ET AL (2010).....	23
5 ÍNDICE DE INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA O BRASIL: RESULTADOS E ANÁLISE.....	26
5.1 CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE.....	26
5.2 RESULTADOS E ANÁLISE.....	30
6 CONCLUSÃO.....	33
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – ÍNDICES E SUBÍNDICES DE ALESINA ET AL (1999).....	29
TABELA 2 – ESTIMAÇÃO DO MODELO POR MQO.....	31

RESUMO

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE TEMPORAL DO PERÍODO 1998-2018

No contexto da economia política do *mainstream*, diversos autores têm explorado a discussão acerca do impacto das instituições orçamentárias no resultado fiscal dos países, este trabalho objetiva analisar o processo orçamentário vigente no Brasil, bem como as instituições que o regem, em suas etapas de elaboração, votação e execução, com enfoque para o período 1998-2018, considerando as recentes alterações institucionais realizadas no país. Para tal, realiza-se uma atualização do índice orçamentário proposto por Alesina *et al* (1999), adaptado à metodologia de Giuberti (2012), que utilizou como fonte para as respostas do questionário original a legislação acerca do processo orçamentário do Brasil e literatura empírica existente para o período. É testada a hipótese sustentada pelos principais autores desta linha de pesquisa, porém ela não se verifica para os dados analisados.

Palavras-chave: processo orçamentário; índice orçamentário; instituições orçamentárias.

Classificação JEL: E60, E62, H61, H68, P16

ABSTRACT

BUDGETARY INSTITUTIONS IN BRAZIL: A TEMPORAL ANALYSIS OF THE 1998-2018 PERIOD

In the context of the mainstream political economy, several authors have explored the discussion about the impact of budget institutions on the fiscal result of countries. This paper aims to analyze the current budget process in Brazil, as well as the institutions that govern it, in its stages of elaboration, voting and execution, focusing on the period 1998-2018, considering the recent institutional changes carried out in the country. To this end, the budget index proposed by Alesina et al (1999) is updated, adapted to the methodology of Giuberti (2012), who used the legislation on the budget process in Brazil and empirical literature available for the period as a source for the answers to the original questionnaire. The hypothesis supported by the main authors of this line of research is tested, but it does not hold for the analyzed data.

Key words: budget process; budget institutions; budget index.

JEL classification: E60, E62, H61, H68, P16

1 INTRODUÇÃO

O tema política fiscal e, em particular, as finanças públicas sempre estiveram muito presentes na literatura econômica. O cenário de elevada dívida pública e déficits persistentes vivenciado por diversos países fez com que a discussão acerca da situação fiscal dos países, assim como seus determinantes, se tornasse cada vez mais relevante no debate econômico. Assim, passaram a desenvolver-se na literatura econômica diversas vertentes a fim de explicar esses resultados.

A grande dificuldade em explicar os resultados e as diferentes experiências fiscais dos países utilizando somente variáveis econômicas levou ao estudo de fatores político-institucionais como possíveis determinantes de resultados fiscais. Entre estes fatores, figura um elemento relevante da política fiscal: o arcabouço institucional em que o orçamento público é elaborado, aprovado e executado. Nesse cenário, uma extensa literatura em macroeconomia e, particularmente, na economia política, passou a abordar o impacto das instituições orçamentárias sobre as finanças públicas dos países.

Dessa forma, de acordo com a economia política do *mainstream*, déficits fiscais estariam relacionados com o processo orçamentário a qual os países são submetidos, de modo que este conjunto de regras poderia promover maior ou menor disciplina fiscal, impactando, assim, variáveis macroeconômicas como inflação, juros e nível de emprego.

Dentro desta linha de pesquisa, diversos trabalhos empíricos utilizaram índices orçamentários, com o intuito de quantificar os aspectos que compõem cada arranjo institucional, de modo a avaliar os efeitos das regras fiscais atreladas ao orçamento público sobre os resultados fiscais dos países. Destacam-se os índices orçamentários propostos por Alesina *et al* (1999) e Dabla-Norris *et al* (2010), que estudam, respectivamente, países da América Latina e países de baixa renda.

No Brasil, a importância do tema abordado neste trabalho está altamente vinculada à persistência de déficits orçamentários: segundo o Tribunal de Contas da União, no ano de 2020, o Brasil registrou déficit fiscal pelo sexto ano consecutivo. Além disso, o governo federal projeta déficit primário para 2021 e a proposta de Orçamento da União para 2022, enviada ao Congresso Nacional, também prevê resultado primário negativo.

A questão referente ao aspecto institucional do orçamento também pode ser considerada relevante, no âmbito nacional, na medida em que atrasos na tramitação dos orçamentos referentes aos últimos períodos tiveram destaque no debate econômico, gerando maior

instabilidade política e econômica. Concomitante a isto, pressões exercidas pelos agentes envolvidos no processo orçamentário reforçam a relevância da discussão acerca dos incentivos e restrições estabelecidos pelo arcabouço institucional vigente.

Neste cenário, se insere o objetivo deste trabalho, que é a análise institucional do processo orçamentário brasileiro, em suas etapas de elaboração, aprovação e execução sob a perspectiva da disciplina fiscal. Também pretende-se analisar suas modificações no decorrer do tempo e o impacto deste arranjo institucional sobre o resultado da política fiscal. Para isso, serão utilizados índices e subíndices orçamentários, construídos com base na metodologia de Alesina *et al* (1999), considerando o período 1998-2018, que inclui importantes alterações institucionais para o Brasil. Assim, será proposta uma atualização do índice construído inicialmente pelos autores com intuito de verificar a robustez dos resultados encontrados por sua metodologia clássica.

Assim como realizado em Giuberti (2012), as respostas aos questionários propostos por Alesina *et al* (1999) serão baseados na análise do processo orçamentário brasileiro, utilizando como fonte de informações a legislação orçamentária, descrita na Constituição, em leis complementares, leis ordinárias, decretos e portarias, além de estudos empíricos que descrevem a prática orçamentária brasileira.

O corte temporal (1998-2018) levou em consideração o contexto de transformação do regime fiscal do Brasil e a disponibilidade de dados. Desse modo, espera-se capturar os efeitos de mudanças nas instituições orçamentárias, atreladas à adoção do Sistema de Metas de Inflação, em 1999, a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000 e, mais recentemente, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 (Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos).

A monografia está dividida em 5 capítulos, além dessa introdução. No primeiro capítulo, será resumido o conjunto de instituições que orienta o processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento brasileiro. O segundo capítulo traz uma revisão da literatura que aborda as instituições orçamentárias e sua relação com a disciplina fiscal e a prociclicidade. O terceiro capítulo foi reservado para detalhar a construção dos índices orçamentários, apresentando as metodologias desenvolvidas por Alesina *et al* (1999) e Dabla-Norris *et al* (2010). A elaboração dos índices para o Brasil e os resultados encontrados na estimação serão abordados no quarto capítulo. Por fim, o último capítulo traz a conclusão.

2 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS BRASILEIRAS

Nas últimas décadas, o desenvolvimento do debate teórico macroeconômico evidenciou a disciplina fiscal como um instrumento essencial para assegurar o controle dos gastos públicos. Na economia brasileira, esse controle não se realizou apenas via cortes de despesas ou aumentos de tributação, mas também através de reformas institucionais, que estabeleceram um novo processo orçamentário para decisão dos gastos públicos.

Com a redemocratização, a Constituição de 1988 estabeleceu o atual processo orçamentário brasileiro. Entretanto, este processo ainda se encontra em construção e sofreu alterações ao longo dos últimos anos, com a adoção do sistema de metas de inflação, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a aprovação da emenda constitucional n.º 95, que limita os gastos públicos. O objetivo deste capítulo é realizar uma breve descrição do processo orçamentário brasileiro, que consiste nas etapas de elaboração, votação, aprovação e execução do orçamento, e das instituições orçamentárias, que são as normas, leis e constituições que moldam esse processo.

O sistema orçamentário brasileiro está definido na Constituição Federal de 1988 (artigos 165 a 169) e, de acordo com Silva (2008), possui três fatores relevantes: jurídico, econômico e político. No que se refere ao aspecto jurídico, o orçamento público tem caráter e força de lei, e sua elaboração e aprovação cumprem o processo legislativo de discussão, emenda, votação e sanção presidencial. Acerca da perspectiva econômica, é por meio do orçamento público que são extraídos recursos da sociedade para serem alocados em campos escolhidos, em um processo redistributivo que não é neutro e pode afetar não apenas incentivos microeconômicos e setoriais, como também variáveis macroeconômicas relacionadas ao nível de emprego, endividamento e inflação. A dimensão política é, por sua vez, resultado da dimensão econômica, na medida em que o processo de formulação, votação e execução do orçamento envolve concepções e interesses discrepantes, que se resolvem, em último recurso, no âmbito da ação política dos agentes públicos e dos segmentos sociais. Em suma, esses fatores mostram que o sistema orçamentário brasileiro é composto por um arcabouço institucional formado por diversos elementos, entre eles as regras que disciplinam as relações entre os agentes, normatizando o processo decisório em torno do orçamento público.

Conforme descrito por Gontijo (2004), a composição do sistema orçamentário brasileiro se dá por meio de três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual vigora por

quatro anos e estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital (isto é, investimentos públicos) e os programas de duração continuada (maior do que um exercício financeiro), apresentando-se, portanto, como um planejamento de médio prazo. A LDO possui elaboração anual e tem como objetivo detalhar as metas e prioridades da administração para o ano posterior, além de conduzir a formulação da lei orçamentária anual. Partindo dos parâmetros definidos pela LDO e em conformidade com as proposições do PPA, a LOA tem como função estimar as receitas e fixar os gastos da administração pública federal para o exercício seguinte (CREPALDI, 2013). A LOA pode ser subdividida em orçamento fiscal, orçamento da Seguridade Social e orçamento de investimento das empresas estatais. Assim, como exposto em Mendes (2008), o processo orçamentário é baseado em uma hierarquia dessas três leis ordinárias. Por ser subordinada ao PPA, a LDO não pode conter dispositivos que o contrariem, o que também se aplica para a LOA, em relação ao PPA e à LDO.

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo estabelecido pela Constituição de 1988, com o intuito de direcionar os demais planos e programas do governo. Assim, o PPA deve estabelecer, no âmbito macroeconômico, a orientação das políticas públicas, de modo a fixar investimentos prioritários e principais programas de cada ministério, estabelecendo, assim, metas qualitativas e quantitativas. Conforme Mendes (2008), nesse nível de planejamento, a fixação de valores financeiros não seria priorizada, e o PPA seria apenas uma declaração de intenções a serem realizadas dentro da medida das disponibilidades fiscais.

Segundo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o envio do projeto do PPA ao Congresso precisa ser realizado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro do primeiro ano de mandato presidencial e, após apreciação da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) - uma comissão mista e permanente de senadores e deputados, a quem também devem ser apresentadas as emendas propostas -, para emissão de parecer, deve seguir para sanção anteriormente ao encerramento da sessão legislativa. O presidente pode vetar o projeto total ou parcialmente, e em caso de veto, ele deverá ser apreciado, com possível rejeição apenas por maioria absoluta dos deputados e senadores. Em caso de manutenção do veto, o projeto deve retornar para promulgação do presidente.

Um ponto relevante é que o período de vigência do PPA não coincide com o de mandato presidencial, pois se inicia no segundo ano de mandato do Presidente e termina no primeiro ano do governo subsequente.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece diretrizes, prioridades e normas gerais para a formulação do orçamento. Trata-se de uma lei anual, e uma de suas principais funções é definir parâmetros para a alocação de recursos no orçamento, de modo a assegurar, dentro do possível, a efetivação das metas e objetivos presentes no PPA. Conforme destacado por Nascimento (2014), a LDO deve ajustar as proposições e intenções declaradas no PPA, à real situação financeira do país, selecionando dentre os programas contemplados no PPA quais serão priorizados na execução do orçamento do próximo exercício. A Lei de Responsabilidade Fiscal fortaleceu a LDO como instrumento de imposição de equilíbrio fiscal, ao ampliar seu conteúdo, de modo a incluir os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, além de determinar o equilíbrio de receitas e despesas, estabelecendo qual é o resultado primário a ser alcançado no ano seguinte.

De acordo com a LRF, o envio do projeto da LDO ao Congresso Nacional deve acompanhar mensagem, resumindo os propósitos das políticas públicas, e os parâmetros, projeções e metas referentes às principais variáveis macroeconômicas para o exercício subsequente. Sua tramitação segue as mesmas regras definidas para o Plano Plurianual e as emendas ao projeto de lei não podem ser aprovadas em caso de incompatibilidade com o PPA. O ADTC determina os prazos para a preparação e consideração da LDO pelo Legislativo, e, de acordo com ele, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve ser enviado ao Congresso com antecedência de oito meses e meio em relação ao fim do exercício financeiro, retornando para sanção antes do encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Caso o prazo para votação do projeto de lei não seja cumprido, a sessão legislativa não pode sofrer interrupção e só poderá ocorrer recesso do Legislativo com a aprovação do projeto da LDO.

Vale ressaltar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias representa uma conquista do Legislativo com o processo orçamentário instituído pela Constituição de 1988, na medida em que o inclui nas discussões anteriores à elaboração do projeto de lei do orçamento, propiciando um maior período de discussão, com maior possibilidade de participação do Legislativo neste processo.

De acordo com a Lei 4.320/64, a Lei Orçamentária Anual tem como papel principal estimar as receitas públicas e fixar as despesas para o ano fiscal. Sua estrutura é definida pela Constituição de 1988, que a divide entre o Orçamento Fiscal (que corresponde aos Poderes dos estados e municípios, incluindo a administração direta e indireta, os fundos e as fundações públicas), o Orçamento de Seguridade Social (que abrange os órgãos vinculados a Seguridade Social, relativos a previdência, assistência social e saúde) e o Orçamento de Investimento (que inclui investimentos de empresas públicas com maioria do capital social pertencente à União).

A composição do projeto de lei orçamentária se dá pelo texto da lei, por quadros orçamentários consolidados, e por anexo dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, além das legislações referentes a estas peças. Ao ser enviado pelo Presidente ao Congresso, o projeto de lei deve acompanhar mensagem, cujo conteúdo é especificado na LDO e pode variar a cada ano. Em linhas gerais, a LOA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, sendo proposto pelo Presidente da República ao Congresso, que deve examinar, alterar e aprovar o projeto de lei, enviando-o para novamente ao Presidente, que, por sua vez, sanciona o projeto, transformando-o em lei, com a possibilidade de veto a alguns dispositivos. Com a aprovação da LOA, a execução do orçamento pelo Poder Executivo se dá através de decretos de programação financeira, em que são estabelecidos o cronograma de liberação dos recursos e os limites de despesa financeira para cada unidade orçamentária.

Na etapa de elaboração do orçamento, o Poder Executivo desconta, da estimativa de receitas, os valores que serão destinados a despesas obrigatórias e o valor referente ao resultado primário fixado na LDO. O restante é destinado às despesas não obrigatórias, que são alocadas entre os ministérios. Uma vez consolidada, a proposta de orçamento é enviada pelo Presidente da República ao Congresso. A tramitação do projeto da LOA segue as mesmas regras do PPA e da LDO, com possibilidade de alteração pelo Legislativo, por meio de emendas, atreladas a recursos provenientes de elevação da estimativa de receita e/ou corte de algumas categorias de despesa. O trâmite do projeto se dá conforme as demais regras referentes ao processo legislativo, no tocante à sanção presidencial, ao veto e à apreciação do veto. De acordo com o ADCT, o prazo para envio do projeto de lei orçamentária ao Congresso se encerra quatro meses antes do final do exercício financeiro, com retorno para sanção anterior ao encerramento da sessão legislativa. Entretanto, diferentemente do processo adotado com relação à LDO, é possível que o Legislativo entre em recesso sem que o projeto da lei orçamentária seja votado, e, caso o prazo não seja cumprido, a LOA não é considerada aprovada. Resultado disso é que o governo pode iniciar o exercício financeiro sem um orçamento vigente e, nestes casos, para evitar a paralisação das ações do governo, que não podem ser realizadas sem dotação orçamentária aprovada, a LDO passou a incluir dispositivo que autoriza a execução da despesa (GIUBERTI, 2012). Conforme § 8º, do artigo 166 da Constituição Federal de 1988, os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Com a promulgação da Lei do Orçamento, tem início a fase de execução orçamentária. Atualmente, a programação orçamentária e financeira deve estar em conformidade com a LRF.

Desse modo, o Poder Executivo deve, no prazo de trinta dias após a publicação dos orçamentos, determinar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, estipulando cotas mensais para o valor de despesa que cada unidade orçamentária pode utilizar. A Lei de Responsabilidade Fiscal também normatizou o contingenciamento de despesas, chamado limitação de empenho e movimentação financeira, que se tornou obrigatório para o caso em que a realização das receitas não comporta o cumprimento das metas de resultado fixadas no Anexo de Metas Fiscais. Entretanto, o contingenciamento continuou sendo usado pelo Executivo como instrumento de negociação política.

A última fase do processo orçamentário corresponde ao controle da execução orçamentária, que se divide em duas partes. A primeira é o controle interno, exercido pelos três poderes, com o intuito de avaliar a efetivação das metas presentes nos planos, programas e orçamentos da União. Em adição a isso, o controle interno deve atestar a legalidade e avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, além de controlar as operações de crédito, avais e garantias, assim como dos direitos e haveres da União. O controle externo, por sua vez, foi atribuído ao Congresso Nacional, com assistência do Tribunal de Contas da União, de forma a fiscalizar as esferas contábil, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

3 REVISÃO DA LITERATURA

A partir da década de 1970, foi possível observar déficits persistentes e elevada dívida pública para diversos países desenvolvidos. Com o intuito de explicar as experiências e os resultados fiscais destes países, desenvolveram-se várias teorias e linhas de pesquisa na literatura econômica.

Um modelo utilizado como referência pela economia política do *mainstream* é a teoria do *Tax Smoothing*, segundo a qual os déficits orçamentários poderiam ser relacionados ao momento das guerras. Conforme essa teoria, os impostos deveriam se manter constantes, e, caso houvesse aumento temporário de despesas (causados por uma guerra ou pelos ciclos econômicos, por exemplo), o governo deveria incorrer em déficits a serem compensados por superávits no futuro. Embora a teoria tenha se mostrado válida para alguns países, para outros ela não poderia ser aplicada. Isso porque muitos países apresentavam déficits persistentes, mesmo não passando por um dos momentos previstos pelo modelo e, além disso, havia uma grande variação nas posições fiscais adotadas por cada país.

A partir da dificuldade de explicar, apenas com variáveis econômicas, as diferenças entre as experiências fiscais dos países, tornou-se necessário estudar como fatores político-institucionais poderiam explicar essas diferenças. Esta linha de pesquisa enfatizou como alguns dos principais determinantes de déficits orçamentários, fatores como polarização política, estrutura governamental e sistemas eleitorais. Entre os modelos desenvolvidos na investigação desse tema, estão aqueles que apontam os efeitos das instituições orçamentárias, através dos quais, demonstrou-se que a organização política e as instituições orçamentárias vigentes em cada país poderiam influenciar a trajetória da política fiscal adotada, de modo a impactar o resultado fiscal obtido. Nesse sentido, ganhou grande destaque na economia política a discussão acerca do impacto de instituições orçamentárias dos países em seus déficits fiscais.

Dessa forma, a fim de trazer uma contextualização acerca do tema, a sessão 3.1 objetiva resumir a literatura que relaciona instituições orçamentárias à disciplina fiscal, enquanto a seção 3.2 tem o intuito de apresentar uma revisão da literatura a respeito da relação entre instituições orçamentárias e ciclicidade fiscal.

3.1 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DISCIPLINA FISCAL

De acordo com a linha de pesquisa que estuda o impacto das instituições orçamentárias sobre a política fiscal dos países, duas questões teóricas relacionam os déficits fiscais ao processo orçamentário dos países: o modelo de principal-agente e o problema do fundo comum (*common pool*), que causam um viés inflacionário sobre o orçamento. O problema do fundo comum envolve a maximização individual de utilidade, com custo financiado por um fundo comum de recursos, resultando em um nível de gastos superior ao que seria eficiente, o que gera déficits e acúmulo de dívida. O modelo principal-agente, por sua vez, se refere à delegação de decisões relativas a despesas pelo principal a um agente, que, em uma situação de assimetria de informação, pode optar por uma quantidade de gastos divergente das preferências do principal. Os incentivos relacionados a essas questões podem ser ampliados ou restringidos de acordo com o caráter das instituições orçamentárias vigentes, de forma a atingir diferentes resultados fiscais, no que se refere a tamanho, composição e forma de financiamento do orçamento. Desse modo, para essa linha de pensamento, as regras e regulamentos segundo as quais os orçamentos são elaborados, aprovados e executados podem ser consideradas como aspectos relevantes para explicar os déficits orçamentários.

Como o orçamento público é o resultado de processos que envolvem decisões coletivas, muitos agentes estão envolvidos nesses processos, e os interesses desses agentes nem sempre estão de acordo com a eficiência dos gastos públicos. Resultam disso diversas situações, ao longo do processo orçamentário, que contribuem para maiores déficits. Nesse contexto, o desenho institucional do processo orçamentário possui a função de mitigar o viés deficitário que surge nas inter-relações do orçamento público (LEAL, 2020).

As instituições orçamentárias podem ser divididas em dois tipos: as metas numéricas – um exemplo é a regra do orçamento equilibrado – e as regras processuais, impostas na elaboração, na aprovação e na execução do orçamento. Para Alesina e Perotti (1996), são estas últimas, especialmente as normas para votação e aprovação do orçamento e o grau de transparência, os aspectos mais importantes.

No que se refere à etapa de votação do orçamento, Alesina e Perotti (1996) destacam dois procedimentos que levariam à maior disciplina fiscal. O primeiro é a sequência em que é votado o projeto do orçamento: nesse âmbito, deveriam ser priorizados os procedimentos que estabelecem primeiro a votação do tamanho do orçamento e depois sua composição, a fim de chegar a um acordo sobre o tamanho do orçamento antes da etapa de inclusão de emendas parlamentares, funcionando como uma restrição *ex ante* ao Legislativo. O segundo processo citado pelos autores é o tipo de emendas parlamentares admitidas: aquelas que não podem aumentar o tamanho das despesas e aquelas que não podem elevar o déficit proposto pelo

Executivo. Além disso, conforme destacado por Giuberti (2012) as normas que restringem a possibilidade do Legislativo de apresentar emendas e as regras que obrigam a divulgação de informações referentes à elaboração e execução do orçamento devem conduzir à disciplina fiscal.

Para Von Hagen (1992) e Von Hagen e Harden (1994), instituições que concentram o poder de decisão sobre o orçamento no Executivo (centralizadas), promovem um déficit e nível de dívida menores. Na fase de elaboração do orçamento, destaca-se a maior prerrogativa do Ministro da Economia em relação aos demais ministros para definir o total de despesa orçamentária. Na fase de votação, são enfatizadas as regras que limitam as emendas parlamentares e o *agenda-setting*, que atribui ao Executivo poder para influenciar o processo de votação. Por fim, na fase de execução, é ressaltado o grau de controle do Ministro da Economia sobre as despesas realizadas (LEAL, 2020).

Ainda, segundo Stein *et al*, uma maneira alternativa de impor uma restrição fiscal seria exigir que o orçamento enviado ao Congresso fosse consistente com um programa macroeconômico aprovado *ex ante*. Esse programa impor limites ao tamanho do orçamento e o compatibilizaria com outros objetivos econômicos, como metas de inflação e de crescimento econômico.

Em suma, conforme proposto por Alesina *et al*, processos que implicam restrições *ex ante* ao tamanho dos déficits, adotam procedimentos de votação *top bottom* e são transparentes podem ser chamados hierárquicos – em contraste às instituições colegiais – e levam à maior disciplina fiscal.

A partir da década de 1990, vários estudos exploraram como as características do processo orçamentário de um país podem afetar seu resultado fiscal. Diversos trabalhos empíricos trazem evidências de que instituições orçamentárias mais hierárquicas promovem maior disciplina fiscal. Entre eles estão Von Hagen (1992) e Von Hagen e Harden (1994) que estudaram países da União Europeia; Alt e Lowry (1994), para Estados americanos; Alesina *et al* (1999) e Stein *et al* (1998), para América Latina; Dabla-Norris *et al* (2010), para países de baixa renda; e, mais recentemente, Giuberti (2012), para o Brasil. Na literatura de economia política, é possível ainda encontrar estudos com foco em países do leste europeu, países da OCDE, países altamente endividados, entre outros.

Na literatura da economia política e, particularmente, na vertente que aborda o impacto das instituições orçamentárias sobre o resultado fiscal, foram desenvolvidos diversos índices orçamentários, que quantificam e agregam os diversos aspectos que compõem cada arranjo

institucional. Por meio deles, é possível acompanhar e avaliar as alterações nas regras que constituem as instituições orçamentárias, traçando, assim, uma análise temporal. Além disso, a utilização desses índices permite realizar comparação entre países, de modo a avaliar as instituições orçamentárias de cada um deles. Em linhas gerais, a construção desses índices se dá a partir de questionários, que abrangem diversas características institucionais em todas as fases do processo orçamentário. Para cada característica, são atribuídas notas, com maior valor referente à instituição mais hierárquica. Estas notas podem ser agregadas por uma fórmula, que pode ser a soma dos valores atribuídos ou a média deles (GIUBERTI, 2012).

Ao longo do tempo, podemos observar na literatura da economia política uma ampliação do tema, de modo a incluir na discussão tópicos como o efeito de conselhos fiscais sobre o déficit primário, o impacto das regras fiscais adotadas sobre o viés pró-cíclico dos gastos públicos (tópico abordado na próxima seção), entre outros. Além disso, foram adotadas novas metodologias, endereçando questões como a endogeneidade. Ainda, ampliou-se a discussão com foco em entes subnacionais, com estudos referentes a municípios da Suíça, realizado por Feld e Kirchgassner (1999), províncias argentinas, de Jones, Sanguinetti e Tommasi (2000), estados brasileiros, por Leal (2020) e entes subnacionais dos países da União Europeia, de Foremny (2014).

Para Dabla-Norris *et al* (2010), é importante apreender da literatura empírica que devem ser consideradas as interações entre as regras, normas e procedimentos em diferentes etapas do processo orçamentário. Além disso, os autores reforçam o argumento de Alesina *et al* (1999), segundo o qual a existência de regras fiscais e o planejamento de médio prazo podem ser insuficientes para garantir disciplina fiscal se um país possui falhas estruturais em seu processo orçamentário ou se o sistema de equilíbrio e controle entre poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é fraco, o que levaria ao descumprimento das regras de diversas maneiras, como por meio de contabilidade criativa, em que há superestimação das receitas e determinação estratégica dos tipos de despesa a serem incluídas/excluídas do orçamento.

3.2 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E PROCICLICALIDADE

Recentemente, a discussão acerca de instituições orçamentárias e comportamento fiscal pró-cíclico tem alcançado maior destaque no debate econômico. Segundo Dabla-Norris *et al* (2010), podem ser identificados, a partir da literatura existente, três grupos de fatores que podem explicar por que a política fiscal pode ser pró-cíclica, e estes fatores se retroalimentam. O primeiro grupo corresponde a fatores políticos e institucionais, que conduzem a

extravagância fiscal. O segundo conjunto inclui restrições financeiras e acesso limitado a mercados de capitais internacionais nos períodos de recessão econômica. Por fim, destacam-se as restrições de implementação, que atrasam e comprometem a qualidade das decisões políticas, tanto em períodos bons, como em ruins.

No que se refere ao primeiro grupo de fatores citado por Dabla-Norris *et al* (2010), pode-se elencar, com base no problema do *common pool* descrito anteriormente, propriedades dos países que levariam a um nível de gastos acima do socialmente ótimo nos períodos de expansão, resultando em um comportamento fiscal pró-cíclico. Entre estas características estão a ausência de controles institucionais que limitem a discricão na elaboração de políticas, apontada por Tornell e Lane (1999); a maior volatilidade da base tributária, conforme indicado por Talvi e Végh (2000); as instituições orçamentárias menos rígidas, que permitem a existência de corrupção, de acordo com Alesina *et al* (2008), e a menor fiscalização sobre o Executivo ou menor quantidade/rigidez de restrições institucionais ao Poder Executivo, tópico abordado nos trabalhos de Akitoby *et al* (2006) e Diallo (2009).

Em relação ao segundo conjunto de fatores, diversos trabalhos apontam que instituições orçamentárias podem resultar em prociclicidade da política fiscal, na medida em que instituições orçamentárias mais fracas podem piorar a percepção de credibilidade do governo e sustentabilidade da política fiscal, resultando em restrições financeiras. Estas, por sua vez, podem se tornar mais rígidas quanto mais pró-cíclica for a fonte de financiamento, conforme Kaminsky *et al* (2004), e quanto piores forem as percepções acerca da sustentabilidade da dívida pública, segundo Alberola e Montero (2006).

Por fim, acerca do terceiro grupo de fatores, na literatura da economia política, passou a investigar-se de que forma as instituições orçamentárias podem reduzir os erros de implementação, que se refletem, principalmente, nas divergências entre o orçamento planejado e o orçamento executado nos países. Como a existência de restrições/erros de implementação corresponde a uma das causas apontadas, por muitos autores desta linha de pesquisa, para a prociclicidade fiscal; instituições orçamentárias mais fortes, assim como regras numéricas bem aplicadas, devem promover disciplina fiscal e políticas fiscais anticíclicas, por meio da redução desses erros e restrições. Essa é uma das conclusões do trabalho empírico de Beetsma *et al* (2009), acerca da política fiscal observada para a União Europeia.

4 ÍNDICES ORÇAMENTÁRIOS

Com a evolução da literatura que estuda o impacto das instituições orçamentárias no resultado fiscal, foram desenvolvidos índices orçamentários, que quantificam e agregam os diversos aspectos que formam cada arranjo institucional. Esses instrumentos permitem acompanhar e avaliar alterações nas regras que compõem as instituições orçamentárias e, neste trabalho, serão utilizados para analisar o processo orçamentário brasileiro, ao longo do período 1998-2018.

Os índices orçamentários podem ser construídos por meio de muitas metodologias, considerando diferentes características e etapas do processo orçamentário. Neste trabalho, será utilizado o índice de Alesina *et al* (1999), aplicado originalmente ao processo orçamentário dos países da América Latina e amplamente utilizado como referência para outros estudos. Para a construção deste índice, será utilizada a metodologia empregada em Giuberti (2012), que baseou as respostas ao questionário proposto por Alesina *et al* (1999) na descrição do processo orçamentário brasileiro presente na legislação vigente. Será descrito também, neste capítulo, o índice construído por Dabla-Norris *et al* (2010), para o contexto dos países de baixa renda.

Nesse sentido, o capítulo está dividido em duas seções: a primeira trata da metodologia empregada na construção do índice de Alesina *et al* (1999) e a segunda traz uma breve descrição do índice desenvolvido por Dabla-Norris *et al* (2010), bem como suas diferenças em relação a proposta de Alesina *et al* (1999).

4.1 METODOLOGIA DE ALESINA ET AL (1999)

Os autores definem como hierárquicos os processos que implicam restrições *ex ante* ao tamanho dos déficits, adotam procedimentos de votação *top bottom* (centralizadores) e são transparentes. Os procedimentos que têm as características opostas são identificados como colegiais. O índice é construído ao longo de uma dimensão hierárquica-colegial para os países da América Latina.

Para a construção dos índices, Alesina *et al* (1999) elaboraram um questionário, composto por 10 perguntas, respondidas pelos diretores orçamentários dos países da amostra. Para cada questão foram atribuídas notas de 0 a 10, podendo ser adotadas notas intermediárias. Os autores consideraram 10 para o caso da resposta mais hierárquica, e 0 para a mais colegial.

Para respostas intermediárias, foram atribuídas pontuações conforme o número de possíveis respostas.

De forma geral, o índice orçamentário proposto por Alesina *et al* (1999) avalia as três características que deveriam conduzir a maior disciplina fiscal: existência de limitação *ex ante* ao déficit público, adoção de regras que centralizam no Executivo o poder de decisão durante a votação do orçamento, e o emprego de procedimentos de transparência na execução orçamentária. Desse modo, as primeiras três questões são referentes a restrições ao déficit orçamentário existentes durante sua fase de elaboração. As questões 4, 5 e 6 são relativas à centralização do processo decisório em torno do orçamento, sendo que a questão 4 aborda o nível de poder de *agenda setting* do ministro da Economia em relação aos outros ministros, na etapa de formulação do orçamento, enquanto as questões 5 e 6 tratam da existência de procedimentos *top down*, que atribuem maior poder ao Executivo em relação ao Legislativo, na fase de aprovação do orçamento. As questões 7 e 8 abordam a possibilidade de alteração do orçamento e de cortes de gastos pelo governo, após aprovação do legislativo. Por fim, as últimas duas questões buscam capturar se o controle do governo central sobre o seu orçamento pode ser prejudicado pelo comportamento de outras agências públicas.

Nesse contexto, foi utilizada a metodologia empregada por Alesina *et al* (1999) para a construção dos índices dessa monografia, para o período de 1998 a 2018, a fim de avaliar as instituições que regem o processo orçamentário brasileiro. A delimitação do período considerou a instauração de novas instituições orçamentárias como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional n.º 95, conhecida como Teto de Gastos Públicos. Além disso, atentou-se para a questão da endogeneidade, a ser abordada no próximo capítulo.

O índice de Alesina *et al* (1999) é calculado como a soma das notas atribuídas para cada questão. Sua fórmula de cálculo é dada por:

$$IA_t = \sum_{i=1}^{10} C_{it} \quad (1)$$

em que C_{it} consiste na nota atribuída a cada questão, sendo $i=1, \dots, 10$ as 10 questões possíveis, e $t = 1998, 1999, \dots, 2018$, os 21 anos da amostra.

A partir desse índice principal, os autores constroem três subíndices: o primeiro (SUB 1) busca avaliar a existência de restrição a empréstimos e é dado pelas respostas às questões 1, 2, 3, 7 e 8; o segundo (SUB2) busca capturar os aspectos relacionados a “agenda setting” e inclui as questões 4, 5 e 6; e o terceiro (SUB3) pode ser interpretado como uma medida indireta

de transparência, utilizando as notas das questões 9 e 10. Assim, as fórmulas dos subíndices são dadas abaixo:

$$SUB1_t = \sum_{i=1}^{2,3,7,8} C_{it} ; SUB2_t = \sum_{i=4}^{5,6} C_{it} ; SUB3_t = \sum_{i=9}^{10} C_{it} \quad (2)$$

A fim de medir o impacto das instituições orçamentárias no resultado fiscal brasileiro, os índices descritos acima serão adotados como variáveis explicativas do modelo.

4.2 METODOLOGIA DE DABLA NORRIS ET AL (2010)

O índice orçamentário desenvolvido por Dabla-Norris *et al* (2010) busca avaliar as instituições estabelecidas em cada uma das três etapas consecutivas do processo orçamentário – planejamento e negociação, aprovação e implementação. Em cada estágio, são identificadas cinco categorias: procedimentos *top-down* (proporcionam maior prerrogativa a uma autoridade orçamentária, regras e controles, sustentabilidade e credibilidade das instituições, abrangência do processo orçamentário e transparência. Dessa forma, é possível obter uma análise bidimensional em estágios orçamentários e em diferentes categorias que avaliam diferentes aspectos da qualidade das instituições orçamentárias.

O índice é baseado em um questionário com 33 perguntas, respondidas com base em diversas fontes de dados, como os relatórios do PEFA (Programa da Despesas Pública e Responsabilidade Financeira), a base de dados internacional de práticas e procedimentos orçamentários da OECD, o índice de orçamento aberto da *International Business Partnership*, entre outros.

Para capturar a qualidade das instituições orçamentárias ao longo de cada uma das etapas do processo orçamentário e em cada uma das categorias identificadas pelos autores, foram desenvolvidos dois índices orçamentários: o I_E , composto por subíndices referentes a cada uma das três etapas e o I_C , compostos por subíndices referentes a cada uma das cinco categorias. Estes subíndices, por sua vez, são compostos pelas notas atribuídas a cada uma das 33 questões, que variam de 0 a 4, sendo 4 a pontuação dada à instituição percebida como mais promotora de disciplina fiscal.

Conforme resumido por Giuberti (2012), o I_E é calculado como a média aritmética simples dos subíndices referentes a cada uma das etapas do processo orçamentário. Estes, por sua vez, correspondem a média aritmética simples das pontuações atribuídas às questões que o compõe.

$$I_E = \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 E_i \quad (3)$$

Onde,

$$E_1 = \text{PLANEJAMENTO} = \frac{1}{14} \sum_{i=1}^{14} q_j ; \quad (4)$$

$$E_2 = \text{APROVAÇÃO} = \frac{1}{6} \sum_{i=15}^{20} q_j ; \quad (5)$$

$$E_3 = \text{EXECUÇÃO} = \frac{1}{13} \sum_{i=21}^{33} q_j \quad (6)$$

e q_j corresponde à nota atribuída para a questão j .

Da mesma forma, o I_c corresponde à média aritmética simples dos subíndices construídos para cada categoria, ao longo de todas as etapas do processo orçamentário. Cada subíndice pode ser como calculado como a média aritmética das perguntas que o compõe.

$$I_C = \frac{1}{5} \sum_{i=A}^E C_i \quad (7)$$

Onde,

$$C_A = \text{TOP - DOWN} = \frac{1}{5} \sum_{i=1}^{2,15,16,21} q_j ; \quad (8)$$

$$C_B = \text{REGRAS} = \frac{1}{7} \sum_{i=3}^{4,17,22 \text{ a } 25} q_j ; \quad (9)$$

$$C_C = \text{SUSTENTABILIDADE} = \frac{1}{7} \sum_{i=5}^{6,7,18,26 \text{ a } 28} q_j ; \quad (10)$$

$$C_D = \text{ABRANGÊNCIA} = \frac{1}{6} \sum_{i=8}^{9 \text{ a } 12,19} q_j ; \quad (11)$$

$$C_E = \text{TRANSPARÊNCIA} = \frac{1}{8} \sum_{i=13}^{14,20,29 \text{ a } 33} q_j. \quad (12)$$

Embora a metodologia de Dabla-Norris *et al* (2010) não inclua alguns dos aspectos captados pelo índice de Alesina *et al* (1999), ela é mais ampla e possui ênfase na prática orçamentária, que, em muitos casos, pode divergir da legislação vigente.

5 ÍNDICE DE INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA O BRASIL: RESULTADOS E ANÁLISE

Este capítulo tem como objetivo construir um índice orçamentário para o Brasil, para o período de 1998 a 2018, com base na metodologia de Alesina *et al* (1999), utilizando como fonte de dados a legislação brasileira vigente, além da literatura disponível para esta linha de pesquisa, que fornece um extenso conjunto de informações acerca do processo orçamentário brasileiro, de modo a apresentar e justificar as notas atribuídas a cada uma das perguntas do questionário de Alesina *et al* (1999). Além disso, devem ser apresentados os resultados obtidos a partir de análise econométrica, por meio de estimações, a fim de avaliar os impactos das instituições orçamentárias sobre o resultado fiscal do país.

5.1 CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE

No que diz respeito ao déficit fiscal (Questão 1), a Constituição de 1988 (art. 167, inciso III) estabeleceu a regra de ouro, segundo a qual as operações de crédito não podem exceder o montante de despesas de capital. Apesar de não proibir o déficit orçamentário, esta norma veda a emissão de dívida para custear despesas correntes, podendo ser atribuída a nota intermediária de 7,5 (GIUBERTI, 2012). A Emenda Constitucional do Teto de Gastos, altera o ADCT, instituindo o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, de forma a limitar as despesas e os investimentos públicos aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação, medida pelo IPCA. A PEC foi aprovada e promulgada em 2016, passando a ter efeitos sobre o orçamento em 2017, por isso, deste ano em diante, pode ser atribuída nota 10 para essa questão.

Referente à existência da aprovação de um plano macroeconômico anterior ao orçamento, o PPA e a LDO, instituídos pela Constituição de 1988, apesar de não desempenharem integralmente a função de instrumento de planejamento, possuem grande relevância no processo orçamentário, sobretudo a LDO, que apresenta as diretrizes para a formulação do orçamento anual. Desse modo, pode ser atribuída nota 7,5 para essa questão. Com a instituição da LRF, ocorre a ampliação do escopo da LDO, transformando-a em um importante instrumento de planejamento e orientação do orçamento anual. Assim, o período posterior à aprovação da LRF recebe nota 10 para a questão 2.

No que tange aos limites impostos às operações de crédito realizadas pelo governo, tópico abordado na questão 3, a Constituição Federal de 1988 instituiu que o Congresso Nacional estabelecesse essas condições e aprovasse cada operação de crédito externo. Dessa forma, é atribuída a nota intermediária de 6,66 para o período analisado.

A questão 4 trata do poder decisório do Ministro da Economia em relação aos demais ministros. Em todo o período da amostra, pode-se dizer que a autoridade do Ministro da Economia é relativamente maior que a dos demais ministros, correspondendo à nota 5.

Acerca do processo de votação do orçamento, a pergunta 5 do questionário avalia as restrições impostas às emendas parlamentares. A Constituição permite que as emendas sejam aprovadas, desde que indiquem os recursos utilizados para seu financiamento, que podem estar atrelados ao cancelamento de despesas e à reestimativa de receitas. Assim, é possível aumentar os gastos, mas não o déficit, correspondendo à nota 5.

A questão 6 busca capturar o aspecto que diz respeito ao processo adotado em caso de atraso na votação ou de rejeição do projeto de lei orçamentária pelo Congresso. A Constituição não explicita regra para a situação de atraso na votação, de forma que a questão é normatizada anualmente pela LDO, autorizando a execução dos gastos previstos no projeto da LOA dentro de alguns limites. Em caso de rejeição, não é permitida a proposição de um novo orçamento, portanto, cada despesa deve ser autorizada individualmente, fazendo uso de créditos adicionais. Como essas regras podem ser consideradas fracas, e em conformidade com Alesina *et al* (1999), é atribuída nota 2 para todo o período.

Para Alesina *et al* (1999), se o orçamento pode ser facilmente revisado durante a etapa de execução, o processo orçamentário inteiro se torna menos significativo. Assim, o objetivo da questão 7 é averiguar se o orçamento pode ser modificado após aprovação do legislativo, e sob a iniciativa de quem. Com base na legislação vigente, o orçamento pode ser alterado, via mecanismo de créditos adicionais, de iniciativa do Executivo, e que devem ser aprovados pelo Legislativo. Esse cenário é compatível com a nota 7,5.

A questão 8 se refere à possibilidade de corte de despesas pelo governo na fase de execução do orçamento, e as condições que regem essa prática. De acordo com os autores, a existência de regras para o contingenciamento de gastos levaria a um orçamento mais transparente. Em todo o período da amostra, existe na legislação, a possibilidade de executar valores de gastos inferiores aos previstos na lei orçamentária, o que leva à nota 6,66. Com a promulgação da LRF, em 2000, houve a normatização deste ponto, pois a lei estabelece o uso do contingenciamento, se ao final de cada bimestre for identificado que as receitas a serem

realizadas não são compatíveis com o cumprimento das metas previstas na LDO. A essa configuração, é conferida a nota 10.

As questões 9 e 10 avaliam o aspecto da transparência, na etapa de execução orçamentária. Para isso, investigam a relação entre a União e as entidades da administração indireta.

Nesse sentido, a questão 9 aborda as condições para que o governo central assuma dívidas contraídas originalmente por outras agências e com que frequência isso ocorre. Referente ao período analisado, existem três momentos distintos: até 2000, era possível à Federação assumir e refinarciar dívidas estaduais, impondo condições com o intuito de promover o equilíbrio das contas públicas dos estados e controlar o seu endividamento; com a promulgação da LRF, a realização de operações de crédito entre União e estados foi vedada, e as condições para concessão de garantias do governo central a outras unidades administrativas ficaram mais restritas, exigindo contragarantias; por fim, a implementação da Lei Complementar n.º 156, em 2016, permitiu uma nova renegociação das dívidas estaduais com a União - prorrogando em 20 anos o prazo de amortização e suspendendo o pagamento de parcelas - e dispensou a apresentação de contragarantias dos estados ao governo central na contratação de operações de crédito. Assim, para a questão 9, é atribuída nota 0 até 1999; 6,66 até 2015; e 3,33 a partir de 2016.

No que tange ao grau de autonomia dos entes subnacionais para contratarem operações de crédito, a questão 10 busca analisar separadamente os Estados e Municípios (parte A) e as empresas públicas (parte B). De acordo com a Constituição de 1988, o controle dos limites e condições para contratação de crédito pelos estados e municípios é exercido pelo Senado Federal, o que corresponde à nota 5. A partir de 2000, este processo passou a ser normatizado pela LRF, de modo a adotar medidas rígidas, que instituem maior disciplina fiscal, com a instituição de limites, da Regra de Ouro, da submissão das condições ao Ministério da Fazenda, e da obrigatoriedade de prestação de contragarantias. Constitui-se, então, cenário compatível com nota 7,5. Como o processo de contratação de operações de crédito pelas empresas públicas é submetido às mesmas regras estabelecidas para os estados e municípios aos quais elas pertencem, aplicam-se as mesmas notas. A tabela 1 mostra as pontuações atribuídas a cada questão, para o período 1998-2018, assim como o índice e os subíndices definidos anteriormente.

Tabela 1 - Índices e subíndices de Alesina et al (1999)

Ano	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10		IA	SUB1	SUB2	SUB3
									A	B					
1998	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1999	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
2000	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2001	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2002	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2003	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2004	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2005	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2006	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2007	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2008	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2009	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2010	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2011	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2012	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2013	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2014	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2015	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	67,82	41,66	12	14,16
2016	10	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	70,32	44,16	12	14,16
2017	10	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	70,32	44,16	12	14,16
2018	10	10	6,66	5	5	2	7,5	10	6,66	7,5	7,5	70,32	44,16	12	14,16

Fonte: Elaborada pela autora

É possível perceber que a LRF trouxe alterações que tornaram vários aspectos do processo orçamentário mais favoráveis à disciplina fiscal. Isso pode ser observado, sobretudo, nas características capturadas pelo subíndice 1 e pelo subíndice 3. O resultado para as questões 4 a 6, agregadas pelo subíndice 2, permanece inalterado em todo o período, indicando que as modificações instituídas não tiveram impacto sobre as relações de hierarquia entre o Ministro da Economia em relação aos demais ministros e do Executivo em detrimento do Legislativo. Assim, existe um espaço para evolução referente a estes pontos. Por fim, a Emenda Constitucional do Teto de Gastos, entendida como um fator relevante na discussão fiscal, afeta apenas a questão que tange à existência de déficit fiscal, exercendo maior influência sobre o subíndice 1.

As questões expostas acima, bem como suas respectivas respostas, permitem sumarizar o processo orçamentário brasileiro para o período analisado, enfatizando as características que o índice proposto inicialmente por Alesina *et al* (1999) busca avaliar.

5.2 RESULTADOS E ANÁLISE

Conforme discutido anteriormente neste trabalho, diversos estudos desenvolvidos ao longo do tempo buscaram investigar o impacto das instituições orçamentárias sobre o resultado fiscal dos países, apontando que a natureza dos processos orçamentários influencia fortemente os resultados fiscais. Mais precisamente, trabalhos empíricos de diversos autores da economia política do *mainstream* indicam que instituições mais hierárquicas, centralizadas e transparentes levam à maior disciplina fiscal.

Assim, o propósito desta seção é testar, para um corte temporal mais atual, ainda não explorado completamente em outros estudos, se as características do processo orçamentário brasileiro impactam o resultado primário observado no Brasil, para o período de 1998 a 2018. Como argumentam Alesina *et al* (1999), o uso de instituições orçamentárias como variável explicativa para resultados fiscais se baseia em dois argumentos principais. Primeiro, os resultados fiscais não podem ser independentes das instituições orçamentárias; isto é, os Poderes Executivo e Legislativo não devem poder produzir qualquer resultado fiscal que eles escolham, independentemente de quais processos orçamentários estejam em vigor. Segundo, as instituições orçamentárias não podem ser endógenas a resultados fiscais; ou seja, elas não podem ser facilmente alteradas em função de resultados fiscais presentes e passados. Embora, em geral, reformas institucionais tenham como pano de fundo um contexto de déficits orçamentários, apresentando, de fato, endogeneidade, há uma defasagem temporal entre o resultado fiscal insatisfatório e a alteração institucional. Isso se aplica, em especial, para o caso brasileiro. Ainda, segundo Alesina *et al* (1999), é custoso e complexo mudar instituições, por isso há um forte viés “status quo” em reformas institucionais, que levam as instituições orçamentárias a trajetórias relativamente estáveis, podendo ser consideradas pré-determinadas, no curto prazo.

Para a análise empírica da questão apresentada, foi utilizada como variável dependente a razão do resultado primário do governo central sobre o PIB (PRIM), para cada ano da amostra. Essa variável representa uma medida do resultado fiscal do país, e foi adotada por não sofrer distorções relacionadas aos efeitos da inflação e ao total de dívida acumulada. O índice (IA) e os subíndices (SUB1, SUB2 e SUB3) propostos por Alesina *et al* (1999) e construídos na seção

anterior, são incluídos no modelo como variáveis explicativas. Como variáveis controle, foram adotadas: a razão da dívida pública total sobre o PIB (DIV), a taxa de crescimento do PIB (CRPIB) e a variável dependente defasada. A função a ser estimada é apresentada abaixo:

$$\text{PRIM}_t = \beta_0 + \beta_1 * I_t + \beta_2 * \text{PRIM}_{t-1} + \beta_3 * \text{DIV}_{t-1} + \beta_4 * \text{CRPIB}_t + u_t \quad (13)$$

Como em Giuberti (2012), a estimação foi realizada por mínimos quadrados ordinários (OLS) para cada um dos índices e subíndices calculados, para os anos de 1998 a 2018. Os resultados estão disponíveis na tabela 2.

Tabela 2 – Estimação do modelo por MQO

Estimações por MQO				
Variável	(1)	(2)	(3)	(4)
PRIM_{t-1}	0,738*** (0,0002)	0,665*** (0,071)	0,780*** (0,104)	0,792*** (0,063)
DIV_{t-1}	0,039*** (0,011)	0,041*** (0,012)	0,024 (0,018)	0,037*** (0,011)
CRPIB	0,175*** (0,038)	0,176*** (0,040)	0,159** (0,061)	0,174*** (0,038)
IA	-0,001*** (0,0002)			
SUB1		-0,002*** (0,0005)		
SUB2			-	
SUB3				-0,002*** (0,0003)
Constante	0,047*** (0,012)	0,076*** (0,018)	-0,012 (0,007)	0,004 (0,005)
R2	0,962	0,957	0,891	0,962
R2 ajustado	0,952	0,946	0,872	0,952

Notas: (a) 21 observações (1998 a 2018); (b) *, ** e *** significante a 1%, 5% e 10%, respectivamente; (c) erro-padrão robusto em parênteses. Fonte de dados para as variáveis: PRIM e PRIM_{t-1} (IBGE e BCB); DIV_{t-1} (ipeadata); CRPIB (ipeadata)

É possível apreender, dos resultados apresentados, que os coeficientes da variável dependente defasada, da variável referente a dívida pública defasada e da taxa de crescimento

do PIB são estatisticamente significantes em quase todas as estimações, e sempre possuem sinal positivo, conforme esperado. A conclusão a que se pode chegar, neste primeiro momento, é que o aumento da razão dívida pública/PIB possui impacto positivo sobre o resultado primário do ano seguinte, de modo a diminuir o déficit, o que corrobora a intuição inicial de que países mais endividados precisam ter superávits primários para honrarem as suas dívidas.

O segundo, e mais importante, ponto a ser observado é que o sinal do coeficiente referente ao índice orçamentário e aos subíndices 1 e 3 é o oposto do esperado. Isso pode se justificar por características específicas da base de dados adotada, ou a hipótese sugerida e discutida ao longo deste trabalho pode não se verificar empiricamente para o período analisado. Assim, os resultados da estimação são inconclusivos e passíveis de análise posterior.

Destaca-se também o caso do subíndice 2, que não possui variabilidade ao longo do período da amostra, violando uma das propriedades da Regressão Linear Múltipla e inviabilizando a obtenção de estimadores não-viesados.

6 CONCLUSÃO

O cenário de déficits persistentes e as diferentes experiências fiscais entre os países levaram os autores da economia política a buscar em fatores não econômicos a explicação para estas questões. Resultado disso é o grande desenvolvimento, nas últimas décadas, da literatura com enfoque em fatores políticos como variáveis explicativas da postura fiscal adotada pelos países. Em particular, o impacto do processo e das instituições orçamentárias sobre os resultados fiscais de países e entes subnacionais obteve destaque na economia política do *mainstream*.

Nesse cenário, a construção de índices orçamentários, presentes em diversos trabalhos empíricos e baseados em diferentes metodologias, buscou capturar, quantificar e sumarizar características específicas dos processos orçamentários, a fim de facilitar a estimação de modelos empíricos, de forma a corroborar a hipótese inicial de que instituições orçamentárias influenciam o resultado fiscal dos países e, sobretudo, instituições centralizadas, hierárquicas e transparentes favorecem um cenário de maior disciplina fiscal.

Foi com a proposta de atualizar as análises já realizadas sob esse ponto de vista para o Brasil, principalmente, os trabalhos de Alesina *et al* (1999) e Giuberti (2012), que este trabalho foi elaborado. Esperava-se explorar as consequências das alterações institucionais realizadas no país nos últimos anos, e testar para o período de 1998-2018, a hipótese corroborada por outros trabalhos empíricos realizados anteriormente para as mais diversas amostras. Entretanto, o resultado encontrado foi o oposto do esperado. De acordo com o resultado da breve análise econométrica, os índices propostos teriam o efeito de prejudicar o resultado primário do país. Contudo, este resultado pode estar atrelado a características específicas da base de dados e à metodologia adotada para a análise destes dados.

Dessa forma, obtém-se um resultado inconclusivo, evidenciando a necessidade de análise mais aprofundada sobre o tema.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKITOBY, B. et al. **Public spending voracity, and Wagner's law in developing countries.** European Journal of Political Economy. Dez. 2006.

ALBEROLA, Enrique; MONTERO, José Manuel. **Debt Sustainability and procyclical fiscal policies in Latin America.** Documentos de Trabajo nº 0611, Banco de España, 2006.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. **Budget deficits and budget institutions.** National Bureau of Economic Research, Working Paper nº 5556. Massachusetts, 1996.

ALESINA, A. et al. **Budget institutions and fiscal performance in Latin America.** InterAmerican Development Bank. Working Paper Series 394. Washington, 1999.

ALESINA, A. et al. **Why is fiscal policy often procyclical?** Journal of European Economic Association. Sep. 2008.

ALT, J.; LOWRY, R. **Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the States.** The American Political Science Review, vol. 88, n. 4, p.811-828, 1994.

BEETSMA R. et al. **Planning to cheat: EU fiscal policy in real time.** Economic Policy. Out. 2009.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº3, de 1993.** Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 150, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº5 de 1995.** Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº19, de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Constituição de 1988. **Emenda Constitucional nº 42, de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

BRASIL. Constituição de 1988. **Emenda Constitucional nº 50, de 2006**. Modifica o art. 57 da Constituição Federal.

BRASIL. Constituição de 1988. **Emenda Constitucional nº 68, de 2011**. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Constituição de 1988. **Emenda Constitucional nº 55, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 156, 28 de dezembro de 2016**. Estabelece o plano de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Lei nº. 8.388, de 30 de dezembro de 1991**. Estabelece diretrizes para que a união possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos estados, do distrito federal e dos municípios e dá outras providencias.

BRASIL. **Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993**. Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993**. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº. 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

BRASIL. Congresso. **Resolução nº. 1, de 2001-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

BRASIL. Congresso. **Resolução nº. 1, de 2006-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

BRASIL. Congresso. **Resolução nº. 3, de 2008-CN.** Acrescenta § 3º ao art. 26 da Resolução nº1, de 2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

BRASIL. Congresso. Senado. **Resolução nº. 40, 21 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

BRASIL. Congresso. Senado. **Resolução nº. 69, de 1995.** Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno de estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas autarquias, e estabelece limites e condições para a concessão de garantias.

BRASIL. Congresso. Senado. **Resolução nº. 78, de 1998.** Dispõe sobre as operações de crédito externo e interno de estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

BRASIL. Congresso. Senado. **Resolução nº 43, de 2001.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

BRASIL. Congresso. Senado. **Resolução nº 48, de 2007.** Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

BRASIL. Congresso. Senado. **Resolução nº 41, de 2009**. Altera a Resolução nº. 48, de 2007, do Senado Federal, dispondo sobre as deduções para efeito de apuração do montante global das operações de crédito e a comprovação de adimplência do ente garantido junto à União.

BRASIL, Thâmara. **Orçamento 2022 chega com déficit de R\$ 49,6 bi**. Agência Senado, 15 out. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/10/orcamento-2022-chega-com-deficit-de-r-49-6-bi>>. Acesso em: 29 out. 2021.

Brasil tem déficit fiscal pelo sexto ano seguido. Portal TCU, 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/247956/referencia-site-abnt-artigos/>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

CASELLI, F.; REYNAUD, J. **Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy**. International Monetary Fund, Working Paper nº 19/49. Washington, 2019.

CREPALDI, Sílvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. **Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios**. Revista de Administração Pública, 2018.

DABLA-NORRIS, Era et al. . **Budget institutions and fiscal performance in low-income countries**. IMF Working Paper. Mar. 2010.

DEBRUN, X.; KUMAR, S. M. **The discipline-enhancing role of fiscal institutions: theory and empirical evidence**. International Monetary Fund, Working Paper nº. 07/171. Washington, 2007.

DIALLO, Oumar. **Tortuous Road Toward Countercyclical Fiscal Policy: Lessons from Democratized Sub-Saharan Africa**. Journal of Policy Modeling, Vol. 31. Jan. 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GIUBERTI, A. C. **Instituições orçamentárias e política fiscal no brasil governo federal: 1965 a 2010**. 260 p. São Paulo, 2012.

GLEICH, Holger. **Budget institutions and fiscal performance in central and Eastern european countries.** Working Paper nº 215. European Central Bank, 2003.

GRISI, Giuseppe Alessandro Carneiro. **Controle social e transparência pública: valores orçados versus valores executados na construção e reforma das arenas para a copa do mundo 2014.** 61p. João Pessoa, 2015.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União.** Câmara dos Deputados.

KAMINSKY, G. et al. **When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies.** NBER Macroeconomics Annual, 2004.

LEAL, R. A. **Instituições orçamentárias e seus impactos sobre o resultado fiscal dos estados brasileiros.** Vitória, 2020.

Manual do Orçamento Público. Universidade Federal de São Paulo, 2015.

MÁXIMO, Wellton. **Governo melhora projeção de déficit primário para R\$ 139 bi em 2021.** Agência Brasil, Brasília, 22 set. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-09/governo-melhora-projecao-de-deficit-primario-para-r-139-bi-em-2021>>. Acesso em: 1 out. 2021.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público.** Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos, Texto para discussão 39. Brasília, 2008.

PRAÇA, Sérgio. **A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008.** São Paulo, 2010.

PRAKAJ, Tej; CABEZON, Ezequiel R.. **Public Financial Management and Outcomes in Sub-Saharan African Heavily-Indebted Poor Countries.** IMF Working Paper. Sep. 2008.

SILVA, Marluce Aparecida Souza e. **Nem déficit, nem superávit na seguridade social: contra-reforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias.** 2008. 222 f. Tese (Doutorado em Política Social)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

STEIN, Ernesto *et al.* **Institucional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience.** Working Paper 6358. National Bureau of Economic Research, 1998.

TALVI, Ernesto; VÉGH, Carlos A.. **Tax base variability and procyclical fiscal policy.** National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 7499. Massachusetts, 2000.

TORNELL, Aaron; LANE, Philip R.. **The Voracity Effect.** The American Economic Review. Mar. 1999.

VON HAGEN, J. **Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities.** Comissão Europeia, Economic Paper n° 96. Outubro, 1992.

VON HAGEN, J.; HARDEN, J.J. **National Budget Process and Fiscal Performance.** 1994.