

## DESEMPENHO DO NOVO REGIME FISCAL NO GOVERNO FEDERAL: ANÁLISE SOB A ÓTICA DA TEORIA CONTÁBIL DA CONDIÇÃO FINANCEIRA DOS GOVERNOS

Maciel Carlos Antunes - Universidade de Brasília (UnB)

Submetido em: 23 de maio de 2023

Aceito em: 04 de outubro de 2023

### Resumo

A dívida líquida brasileira no biênio 2014/2015 foi fortemente afetada pelo aumento da despesa primária e pela queda da arrecadação. O aumento descontrolado das despesas primárias constituiu-se em fator preponderante para o desequilíbrio fiscal. Visando à reversão desse quadro de agudo desequilíbrio fiscal, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95/2016. O presente estudo pretende verificar a eficácia do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Para isso, foi realizada uma pesquisa descritiva e com abordagem quantitativa, em que foram calculados 16 quocientes contábeis concordes à teoria contábil da condição financeira dos governos. Os dados que geraram os quocientes abarcaram o período de 2013 a 2021 e foram extraídos dos Balanços Gerais da União, das séries históricas do Produto Interno Bruto, da Dívida Líquida do Setor Público e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Os resultados apontam que o Novo Regime Fiscal não alterou a condição financeira do Estado na forma pretendida, pois, os quocientes sugerem, em sua maioria, manutenção dos déficits ou resultados pouco relevantes para gerar equilíbrio fiscal. Esta pesquisa colabora com a solução das lacunas de investigações empíricas sobre os resultados produzidos pelo Novo Regime Fiscal e contribui, igualmente, para a produção de estratégias de análises contábeis.

**Palavras-chave:** Desequilíbrio Fiscal. Novo Regime Fiscal. Ciências Contábeis.

## PERFORMANCE OF THE NEW FISCAL REGIME IN THE FEDERAL GOVERNMENT: ANALYSIS UNDER THE PERSPECTIVE OF ACCOUNTING THEORY OF THE FINANCIAL CONDITION OF GOVERNMENTS

### Abstract

The Brazilian net debt in the 2014/2015 biennium was strongly affected by the increase in primary expenditure and the drop in revenue. The uncontrolled increase in primary expenditures constitutes a factor for fiscal imbalance. Aiming at reversing this situation of imbalance, the Constitutional Amendment No. 95/2016 was enacted. The present study intends to verify the effectiveness of the New Fiscal Regime. For this purpose, some descriptive research was carried out with a quantitative approach, where sixteen accounting ratios in accordance with the accounting theory of the financial condition of governments were calculated. The data that generated the quotients covered the period from 2013 to 2021 and were extracted from the General Balance Sheets of the Union, the historical series of Gross Domestic Product, the Public Sector Net Debt, and the Broad National Consumer Price Index. The results show that the New Fiscal Regime did not change the financial condition of the State in the intended, since the quotients suggest, for the most part, the maintenance of deficits or little relevant results to generate fiscal balance. This research collaborates with the solution of the gaps of empirical investigations on the results produced by the New Fiscal Regime. It also contributes to the production of accounting analysis strategies.

**Keywords:** Fiscal Imbalance. New Tax Regime. Accounting Sciences.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir do exercício de 2014, a condição financeira governamental entra em trajetória de déficits crescentes. No triênio 2014/2016, o Produto Interno Bruto (PIB) passa a registrar

variação anual de 0,50% para -3,31%. Nesse mesmo período, a Dívida Bruta do Governo Central passou de 32,6% do PIB para 46,2%. Segundo Magalhães e Costa (2018), a era de ouro da gestão da dívida pública entra em crise no exercício de 2014, e o ciclo virtuoso de taxa de crescimento do PIB, superávits primários e serviços de juros compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública se rompe.

As contas públicas apresentaram déficits primários crescentes no período de 2014 a 2016, passando de R\$ 35,0 bilhões para R\$ 154,2 bilhões. Esse fato gerou dúvidas sobre o comportamento e a sustentabilidade das finanças públicas. Resende e Terra (2020), em análise da queda cíclica de 2011/2014 e da recessão 2015/2016, constataram elevada e crescente despesa financeira do governo pós-2013 e atribuíram esse fato à elevação da taxa de juros básica, ao endividamento público e à queda da arrecadação.

Hendrick (2004); Magalhães e Costa (2018); e Resende e Terra (2020) sustentam a influência dos déficits primários na elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), que parte do princípio do superávit primário. “O conflito distributivo que se expressa no OGU é resolvido por meio de um efeito de deslocamento interno (*crowding out*) dos recursos no orçamento federal, que comprime outras despesas discricionárias e, especialmente, o investimento público” (Magalhães; Costa, 2018).

O gestor financeiro reconheceu esse ambiente desfavorável e destacou, entre seus efeitos, os “elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento” (Brasil, 2016c). Decidiu, então, interferir na economia pública instituindo o Novo Regime Fiscal (NRF), cuja finalidade é reverter, em médio e longo prazo, o desequilíbrio fiscal a partir da estabilização do crescimento da despesa primária. Para tal propósito, estabelecerá limite orçamentário individualizado para cada um dos Poderes e para os órgãos com autonomia administrativa e financeira.

Passados cinco anos da instituição do NRF, é oportuno verificar se as mudanças implementadas geraram benefícios para a administração pública e reverteram o quadro de desequilíbrio fiscal. Por tudo isso, o presente artigo tem o objetivo de verificar a eficácia do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016) (Brasil, 2016a). O recorte temporal do artigo compreende o período 2013-2021.

Para alcançar o objetivo proposto, optou-se pela utilização da contabilidade pública enquanto “ramo da contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública: o patrimônio público e suas variações” (Kohama, 2016). Mais

especificamente, utiliza-se a teoria da condição financeira dos governos, cuja função principal é dar conhecimento da situação financeira dos entes estatais à sociedade, às empresas, aos governantes, aos fornecedores, aos compradores e a todos que operam com governos ou dele esperem ações diligentes.

A discussão oferecida no artigo é relevante para a administração pública, pois, apontará quocientes que, analisados em conjunto, determinarão a posição financeira governamental. Ao aperceber-se de sua posição financeira, o ente governamental poderá adotar ações mais benéficas e administrativamente essenciais para a manutenção de sua atividade. O tema tratado possibilita compreender ocorrências em diversas áreas da gestão pública, tendo em conta as relações estabelecidas entre elas e a afetação das variáveis possíveis de serem estudadas.

Contribuirá também para o desenvolvimento de novos estudos sobre a eficácia e efetividade do NRF com base em pressupostos contábeis. Estudos embasados em teorias e pressupostos contábeis na área de administração pública são limitados, por conseguinte, busca-se o avanço da ciência contábil, também, nessa área do conhecimento.

Por fim, enfatiza-se a contribuição social do estudo, uma vez que, identificada a ineficiência do modelo fiscal adotado, é possível a introdução de um novo modelo mais eficaz e que proporcione ganhos sociais para os cidadãos em geral.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 TEORIA CONTÁBIL DA CONDIÇÃO FINANCEIRA DOS GOVERNOS**

Segundo Lima e Diniz (2016), a condição financeira é um fenômeno complexo e influenciado por fatores ambientais, políticos e fiscais, tais como: receitas, gastos, práticas fiscais, políticas locais, condições sociais e econômicas, demografia, dentre outras. Os autores sugerem que estudos sobre a condição financeira dos estados utilizam-se de indicadores econômicos e fiscais e têm como objetivo identificar a saúde financeira dos governos.

A teoria define os fatores financeiros, ambientais e organizacionais como determinantes da condição financeira dos governos. Os modelos que se propõem a avaliar a condição financeira utilizam-se de sete componentes básicos: recursos e necessidades da comunidade, solvência orçamentária, receita, gastos, dívida, regime de previdência e solvência de caixa.

Cada um dos componentes da condição financeira é analisado por meio de estratégias ou técnicas existentes na literatura de análise das demonstrações contábeis, tais como análise de indicadores, análise vertical, análise horizontal,

análise de tendência e análise financeira comparadas. Essas técnicas visam extrair informações financeiras das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público e relatórios fiscais (LIMA; DINIZ, 2016).

Diversos estudos foram desenvolvidos utilizando a teoria da condição financeira e com uso de quocientes, tais como: dez principais índices de condição financeira (Brown, 1993); análise de entidades públicas com uso de indicadores (Gómez; Fernández, 2006); desenvolvimento de indicadores para medir a condição financeira (Ritonga, 2014); influência da condição financeira governamental na transparência (Nobre; Diniz; Araújo, 2019); revisão de literatura sobre condição financeira e indicadores contábeis (Santos *et al.*, 2020); influência da condição financeira nos gastos com investimento (Freitas; Queiroz, 2019); condição financeira como fator condicionante dos níveis de transparência fiscal (Nobre; Diniz; Araújo, 2019); e influência da condição financeira na concessão de subvenções governamentais em ambiente de crise econômica (Araújo; Leite; Leite Filho, 2018).

## 2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 – NOVO REGIME FISCAL

Desde 2016, as discussões sobre o equilíbrio fiscal e o crescimento da economia estão presentes na esfera pública e privada, com a expansão de gastos sociais, o aumento das despesas primárias e a dívida pública fundada.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 2014) a sustentabilidade fiscal pública reflete à capacidade dos governos de manter as finanças públicas em uma posição credível e útil ao longo prazo, combinando políticas de gastos e de arrecadação de receitas.

As normas legais editadas nas últimas décadas, nomeadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016a) e as leis orçamentárias, orientaram-se pela condução de política fiscal rígida, ou seja, pugnando pela redução do déficit público. As normas editadas concentram sua atuação no processo orçamentário. Garcia e Casagrande (2021) apontam que, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, a política fiscal reformulou-se em termos de controle e de transparência dos gastos públicos, de arrecadação tributária e de estabelecimento de metas fiscais. Bem (2018) exemplifica essa situação, elencando a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, com ampliação do déficit primário para acomodar frustração de receitas, e a intensificação do ajuste fiscal pós-NRF.

A OCDE (OECD, 2014) reconhece que a eficácia das regras fiscais também está ligada a práticas e procedimentos orçamentários, incluindo avaliações orçamentárias de médio

prazo; orçamentos e projeções fiscais; avaliações de impacto de mudança de política; fiscalização, monitoramento e acompanhamento. De acordo com Inman (1996) e Schick (2003), as regras fiscais restringem gastos com motivação política, tendem a melhorar a estabilidade macroeconômica no curto prazo e vinculam decisões do legislador e do executivo, enquanto contribuem para a sustentabilidade fiscal no longo prazo. “Regras fiscais são definidas como um mecanismo que introduz, por certo período de tempo (médio ou longo prazo), metas ou limites quantitativos para alguma das principais variáveis fiscais (dívida, resultado corrente, gasto, receita) de um país” (Gambiagi; Horta, 2019).

A vulnerabilidade das contas públicas identificadas a partir de 2014 (crescimento da dívida, déficits primários e variação negativa do PIB) levou o governo a adotar medidas de limitação da despesa primária. Schick (2003) sugere três abordagens para a criação de regras fiscais: adiar políticas restritivas até que a recuperação econômica esteja em andamento; promulgar novas restrições fiscais e agendar sua implementação em vários anos no futuro; e, ajustar as regras aos ciclos econômicos, para que os déficits fiscais aumentem quando a economia estiver fraca e retrocedam quando o crescimento produzir aumento nas receitas.

Assim, chega-se à promulgação da EC 95/2016 (Brasil, 2016a), cujo objetivo arrolado na Exposição de Motivos nº 83/2016 (EMI 83/2016), do Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG) (Brasil, 2016c), é: “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal”. O desequilíbrio fiscal ocorre quando o gasto governamental é superior à arrecadação. Em síntese, busca-se com o NRF dar sustentabilidade e estabilizar o crescimento da despesa pública. Na EMI 83/2016 (Brasil, 2016c), destacaram-se as consequências do desarranjo fiscal: elevados prêmios de risco, perda de confiança dos agentes econômicos e altas taxas de juros. Destarte, o documento considera a sustentabilidade das despesas públicas o único caminho para a volta ao crescimento.

A EMI 83/2016 (Brasil, 2016c) elenca, em seu bojo, uma série de benefícios que seriam gerados a partir da sua aprovação: [a] colocar a economia em trajetória de crescimento; [b] gerar renda e emprego; [c] dar sustentabilidade às despesas públicas; [d] estabilizar o crescimento da despesa pública; [e] aumentar previsibilidade da política macroeconômica e fortalecer a confiança dos agentes; [f] eliminar a tendência de crescimento real do gasto público; [g] reduzir o risco país; [h] reduzir estruturalmente as taxas de juros; e, [i] aplicar mais eficientemente os recursos públicos.

O NRF definiu limites individualizados para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (Brasil, 1988, art. 107, ADCT). Esses limites seriam corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à lei orçamentária. Recentemente essa regra foi alterada pela Emenda Constitucional nº 113/2021 (Brasil, 2021), passando a ser calculado a partir do valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior corrigido pela variação do IPCA apurado no exercício anterior (Brasil, 1988, art. 107, § 1º, item II, ADCT). Em tese, não haverá crescimento real para a despesa dos poderes e órgão citados, uma vez que a correção se limitaria ao IPCA. “A construção do teto, desagregado por poder, também foi um grande marco no ajuste fiscal, que vem ajudando a controlar o gasto dos outros poderes além do Executivo” (Gambiagi; Horta, 2019).

A regra inicial previa a existência de teto rígido por um período de 10 anos e, após esse período, o Presidente da República poderia propor projeto de lei complementar para alterar o método de correção dos limites. Essa regra foi revogada em 2021 pela Emenda Constitucional nº 113 (Brasil, 2021), e o limite passou a ser calculado com base no “valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo” (Brasil, 1988, art. 107, § 1º, item II). Destaque-se que a possibilidade de alteração do teto por período não inferior a 10 anos já era considerada inviável em diversos estudos (Gambiagi; Horta, 2019; Bem, 2018).

O cálculo do limite para o exercício de 2017 teve por base a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e as demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (Brasil, 1988, art. 107, § 1º, item I, ADCT). Visando reduzir a pressão sobre o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, o NRF previu a possibilidade de, nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do NRF, o Poder Executivo compensar o excesso de despesas primárias dos órgãos e poderes acima citados com redução equivalente na sua despesa primária de até 0,25% do seu limite (Brasil, 1988, art. 107, §§ 7º e 8º, ADCT).

As discussões acerca dos possíveis efeitos positivos do NRF destacam como pontos positivos: é um mecanismo de austeridade de longo prazo; possibilita o controle do crescimento da despesa pública; é instrumento de impedimento do colapso das finanças

públicas; gerará maiores condições para gestão da dívida pública; contribuirá para melhora do quadro fiscal; e poderá reduzir o endividamento público (Bem, 2018; Suzart, 2019; Gambiagi; Horta, 2019). Em contrapartida, os efeitos negativos seriam: a perda da capacidade do Estado para utilizar política fiscal contracíclica; o crescimento das despesas obrigatórias; a redução dos investimentos públicos; a diminuição da capacidade do Estado de estimular a atividade econômica; e a afetação dos gastos em áreas sociais (Bem, 2018; Suzart, 2019).

## 2.3 CONDIÇÃO FINANCEIRA POSITIVA DOS GOVERNOS

### 2.3.1 Política Econômica e Financeira

A política econômica governamental possui como finalidades principais o crescimento da produção e do emprego, o controle da inflação, o equilíbrio nas contas externas e a distribuição de renda. Didaticamente, a política econômica se utiliza das políticas fiscal, monetária, cambial e de comércio exterior; e de rendas para alcançar seus objetivos. Ao presente estudo interessa discutir a política fiscal, ou seja, a avaliação dos gastos públicos e da arrecadação tributária, o que conduz à discussão dos resultados das ações governamentais alusivas a déficit, dívida e financiamento do setor público.

A atividade financeira do Estado proposta por Matias Pereira (2018) “diz respeito ao desempenho de atividades políticas, sociais, econômicas e administrativas” que visam “a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio do processo do serviço público”.

A avaliação financeira permite a verificação da efetividade da política econômica adotada pelos governos. Kara (2012) reconhece que a análise financeira é um veículo para o desenvolvimento financeiro do estado, destacando a sua importância para mensuração da atividade estatal. O autor aponta, igualmente, a utilidade para tomada de decisões e para o planejamento consistente, garantindo a confiança nas ações e limitando incertezas.

Ao avaliar os objetivos do conhecimento da condição financeira, Santos *et al.* (2020) elencaram em seu trabalho: monitorar o sistema financeiro dos governos; aumentar a eficácia, eficiência e transparência das contas; diagnosticar a condição financeira para evitar consequências negativas; e prever dificuldades fiscais antes de uma crise.

Berne (1992 *apud* Lima; Diniz, 2016) conceitua a condição financeira como a probabilidade de que o governo satisfaça suas obrigações financeiras para com credores, consumidores, empregados, contribuintes, fornecedores e cidadãos, de forma tempestiva.

Destarte, entende-se primordial a avaliação contínua do desempenho financeiro governamental, e, para tanto, a ciência contábil possui os dados das demonstrações contábeis. Esses dados são analisados por meio de quocientes que demonstram a condição financeira do ente e estão relacionados à sustentabilidade (manutenção de programas), à flexibilidade (mudanças na economia) e à vulnerabilidade (dependência de recursos).

Determinar a condição financeira de um ente governamental é complexo e depende de fatores políticos, ambientais e culturais. Certamente, ainda, não existe um modelo de avaliação que abarque todos os fatores. Lima e Diniz (2016), Ritonga (2014) e Hendrick (2004) definem os seguintes componentes básicos para avaliação da condição financeira dos governos por meio de indicadores: recursos e necessidades da comunidade; solvência orçamentária; receita, gastos, dívida, regime de previdência e solvência de caixa; solvência de curto prazo; solvência orçamentária; solvência de longo prazo; solvência de serviços; flexibilidade financeira e independência financeira; propriedades do ambiente do governo; imposto sobre propriedade; dependência de impostos; gastos com segurança; flexibilidade fiscal; liquidez; déficits; e obrigações financeiras futuras.

### 2.3.2 A Contabilidade Aplicada ao Setor Público

O Governo fornece diversos dados em seus sítios e publicações, contudo, o tratamento deles cabe aos interessados. Com o surgimento do NRF, tornou-se indispensável avaliar os seus efeitos sobre as contas públicas, e, para tal finalidade, faz-se uso da avaliação da condição financeira do governo.

A Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) T 16.1 (Brasil, 2012) descreve que o objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão, à adequada prestação de contas e ao necessário suporte para a instrumentalização do controle social. Para tanto, faz uso dos subsistemas de informações: Orçamentário – registra, processa e evidencia os atos e os fatos relacionados ao planejamento e à execução orçamentária; Patrimonial – registra, processa e evidencia os fatos financeiros e não financeiros relacionados com as variações qualitativas e quantitativas do patrimônio público; Custos – registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública; Compensação – registra, processa e evidencia os atos de gestão cujos efeitos possam produzir modificações no patrimônio da entidade do setor

público, bem como aqueles com funções específicas de controle (NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis) (Brasil, 2012).

Não é demais reforçar que os registros e dados contábeis revestem-se das características de comparabilidade, compreensibilidade, confiabilidade, fidedignidade, imparcialidade, integridade, objetividade, representatividade, tempestividade, uniformidade, utilidade, verificabilidade e visibilidade (NBC T 16.5 Registro Contábil) (Brasil, 2012). Logo, os dados contábeis utilizados em estudos e pesquisas desfrutam de confiabilidade e segurança.

A análise de índices ou quocientes “é o exame de uma relação financeira entre itens como meio de identificar tendências no comportamento ou posição financeira. Funcionalmente expressa a relação de forma percentual, taxa ou proporção” (Mc Donald, 2017). Destaca-se, ainda, que “a análise de índices não é uma medida direta da condição financeira, mas sim uma série de indicadores sobre a direção do governo” (Mc Donald, 2017). Indicadores facilitam a interpretação de documentos oficiais e o conhecimento da condição econômico-financeira do governo em diferentes contextos (Ritonga, 2014; Wang; Dennis; Tu, 2007; Gómez; Fernández, 2006).

Seguindo nesse diapasão, entende-se que os quocientes geram informações de grande utilidade aos gestores públicos, alertando para ocorrência de possíveis problemas fiscais e solvências em curto e longo prazos. As análises sistemáticas e tempestivas da condição financeira permitirão a adoção de soluções tempestivas que reduzam o risco de crises fiscais e endividamentos. Semelhantemente, torna-se possível a avaliação do resultado de políticas fiscais adotadas, que, por sua vez, possibilita mudanças de rumos que produzam melhores efeitos na condução financeira.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 OBJETIVO DA PESQUISA**

O estudo se desenvolveu baseado na hipótese diretriz de que o NRF não foi eficaz para reverter o quadro de desequilíbrio fiscal do governo. Desse modo, realizou-se estudo longitudinal buscando dados que revelassem a situação fiscal governamental após a instituição do NRF.

Em suma, objetivou-se verificar a eficácia do NRF instituído pela EC 95/2016 (Brasil, 2016a), empregando, para esse fim, quocientes contábeis concordes à teoria contábil da condição financeira dos governos.

A análise da condição financeira se faz por intermédio de quocientes, cujos dados são extraídos das demonstrações contábeis. Numerosas pesquisas realizadas nos últimos anos serviram-se dessa metodologia para avaliar a condição financeira dos governos, como, por exemplo: execução da receita; execução das despesas; arrecadação da receita do orçamento corrente; pagamento da despesa orçamentária; gasto público por habitante; gasto com pessoal; financiamento de investimentos; relevância de investimentos; peso da dívida; margem de autofinanciamento; custo da dívida (Gómez; Fernández, 2006); índice de caixa; índice operacional; superávit (déficit) *per capita*; índice de patrimônio líquido; índice de passivo de longo prazo; passivo de longo prazo *per capita* (Wang; Dennis; Tu, 2007); solvência em curto prazo; solvência orçamentária; solvência em longo prazo; flexibilidade financeira; independência financeira (Ritonga, 2014); receita total *per capita*; Receitas intergovernamentais; despesas totais *per capita*; excedente ou déficit operacional; dívidas de longo prazo (Mc Donald, 2017); receita *per capita*; representatividade da receita própria; participação das receitas de transferências; cobertura das despesas; dívida *per capita*; e comprometimento das receitas correntes com endividamento (Nobre; Diniz; Araújo, 2019).

### 3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Classifica-se a pesquisa como descritiva e com abordagem quantitativa, pois, ela procura analisar características e variáveis que influenciam o NRF. A análise dos dados se dará por meio de equações contábeis e avaliações matemática-financeiras (Hair Junior *et al.*, 2005; Freixo, 2012). Para coleta e análise de dados, selecionou-se a fonte documental pelos seguintes motivos: contém referências exatas sobre os quocientes e dados utilizados; possui ampla cobertura do período determinado e dispõe de referências exatas dos tópicos que serão discutidos (Yin, 2005).

### 3.3 FONTES DE DADOS

Balanços Gerais da União – Demonstrações Contábeis Consolidadas da União – publicados pelo Ministério da Economia nos exercícios financeiros de 2013 a 2021 (Brasil, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022). O período definido permite identificar a situação anterior e posterior ao NRF e, dessa forma, quantificar mudanças significativas na condição financeira governamental.

Como fontes de dados acessórias, têm-se as séries históricas do PIB; da Dívida Líquida do Setor Público; da Receita Corrente Líquida; e do IPCA. Os dados relativos a essas séries históricas foram levantados nos sítios do Banco Central do Brasil (Bacen) e do Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A análise dos dados possibilitou conhecer a relação Dívida/PIB no período estipulado para a pesquisa.

### 3.4 ANÁLISE DOS DADOS

O estudo centra-se precisamente na análise de dados contábeis dispostos nos Balanços Gerais da União, utilizando-se de 16 quocientes contábeis. Morante (2009) sustenta que os quocientes devem ser escolhidos em quantidade razoável para possibilitar a melhor interpretação do desempenho do objeto de estudo.

A verificação da condição financeira do governo é multidimensional, e diversos quocientes são calculados em cada uma das cinco dimensões propostas. Para obter maior confiabilidade, foram empregados diferentes quocientes, correlacionados dentro de um mesmo grupo de conceito de condição financeira.

A escolha dos quocientes se deu, inicialmente, a partir de *benchmarks* de estudos realizados e publicados sobre a mesma temática. Em segundo momento, recorreu-se à literatura teórica disponível sobre análise financeira e quocientes contábeis, buscando utilizar quocientes que estivessem correlacionados com os cinco grupos definidos para avaliação. Em terceiro momento, foram selecionados os quocientes que estivessem associados entre si e que medissem diferentes aspectos da condição financeira, mas dentro do mesmo conceito avaliativo.

Grupo 1 – Endividamento: Grau de Endividamento; Grupo 2 – Conjuntura Orçamentária: Desempenho da Arrecadação, Cobertura do Custeio, Crescimento da Receita e Despesa; Grupo 3 – Conjuntura Financeira: Tamanho do Setor Público, Financeiro real da Execução Orçamentária e Resultado do Saldo Financeiro; Grupo 4 – Conjuntura Patrimonial: Liquidez Corrente, Resultado Patrimonial e Situação Financeira Líquida; e Grupo 5 – Despesa Pública: Crescimento das Despesas, Participação da Despesa Corrente, Participação da Despesa de Capital, Participação dos Gastos com Pessoal, Representatividade do Serviço da Dívida, Representatividade da Amortização da Dívida.

O modelo de avaliação utilizado parte da aceitação prescritiva de que o equilíbrio fiscal leva ao fortalecimento da condição financeira do governo, o que resultaria em dados contábeis positivos.

Visando dotar o estudo de maior rigor estatístico, foi realizado o teste de diferença das médias (Teste T-Student). Esse teste foi aplicado nos quocientes estudados, abrangendo os exercícios anteriores e posteriores à vigência da EC 95/2016 (Brasil, 2016a). O teste

estatístico é utilizado para verificar possíveis diferenças entre as médias de dois grupos de uma mesma variável, aferidas em dois períodos distintos do tempo.

Tabela 1 – Quocientes contábeis

DESCRIÇÃO	FÓRMULA	REFERÊNCIAS
Grau de Endividamento comprometimento da arrecadação com o pagamento da dívida	$\frac{\text{Dívida Líquida Consolidada}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Brown (1993); Gómez e Fernández (2016); Lima e Diniz (2016)
Desempenho da Arrecadação Eficiência da arrecadação tributária	$\frac{\text{Receita Realizada}}{\text{Previsão Inicial da Receita}}$	Kohama (2006); Lima e Diniz (2016)
Cobertura do Custeio Capacidade da receita corrente suportar as despesas correntes	$\frac{\text{Receita Corrente}}{\text{Despesa Corrente}}$	Kohama (2006); Lima e Diniz (2016); McDonald (2017)
Crescimento da Receita e da Despesa Relação entre o crescimento da despesa e receita	$\frac{\text{Crescimento da Receita}}{\text{Crescimento da Despesa}}$	Lima e Diniz (2016)
Tamanho do Setor Público Setor público em relação ao PIB	$\frac{\text{Despesas Empenhadas}}{\text{PIB}}$	Lima e Diniz (2016)
Financeiro Real da Execução Orçamentária Equilíbrio entre despesa e receita	$\frac{\text{Receita Orçamentária}}{\text{Despesa Orçamentária}}$	Kohama (2006); Wang, Dennis e Tu (2007); Lima e Diniz (2016); McDonald (2017)
Resultado Financeiro Verifica o equilíbrio fiscal	$\frac{\text{Saldo Financeiro - Exercício Seguinte}}{\text{Saldo Financeiro - Exercício Anterior}}$	Kohama (2006);
Liquidez Corrente Disponibilidade de recursos para saldar despesas	$\frac{\text{Ativo Financeiro}}{\text{Passivo Financeiro}}$	Morante (2009); Gómez e Fernández (2016); Lima e Diniz (2016)
Resultado Patrimonial Equilíbrio entre despesa e receita orçamentária	$\frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Total}}$	Wang, Dennis e Tu (2007); Ritonga (2014)
Crescimento da Despesa Evolução da despesa ao longo dos exercícios financeiros	$\frac{\text{Despesa Pagas-Exercício} - \text{Despesa Pagas-Exercício Anterior}}{\text{Despesa Pagas - Exercício Anterior}}$	Lima e Diniz (2016)
Participação da Despesa Corrente Representatividade da despesa corrente	$\frac{\text{Despesas Correntes Pagas}}{\text{Despesas Orçamentárias Pagas}}$	Brown (1993); Lima e Diniz (2016)
Representatividade do Serviço da Dívida Representatividade da despesa com juros e amortizações	$\frac{\text{Despesas Pagas - Juros e Amortizações}}{\text{Despesas Orçamentária Pagas}}$	Gómez e Fernández (2016)
Participação das Despesas de Capital Representatividade dos gastos com capital	$\frac{\text{Despesas Pagas - Investimentos e Inversões Financeiras}}{\text{Despesas Orçamentárias Pagas}}$	Lima e Diniz (2016)
Representatividade da Amortização do Serviço da Dívida Amortização das Dívidas Interna e Externa	$\frac{\text{Despesas Pagas com Amortização da Dívida Interna e Externa}}{\text{Despesas Orçamentárias Pagas}}$	Gómez e Fernández (2016)
Participação dos Gastos com Pessoal Representatividade dos gastos com pessoal	$\frac{\text{Despesas Pagas - Pessoal e Encargos}}{\text{Despesas Orçamentárias Pagas}}$	Ritonga (2014); Gómez e Fernández (2016)
Participação da Despesa Extraordinária Representatividade dos gastos extraorçamentários	$\frac{\text{Pagamentos Extraordinários}}{\text{Despesas Orçamentárias Pagas}}$	Lima e Diniz (2016)

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados da pesquisa.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção propõe-se a apresentar e discutir os resultados obtidos com a pesquisa em confronto direto com os objetivos desejados pela EC 95/2016 (Brasil, 2016a) e expostos na EMI 83/2016 (Brasil, 2016c). Para melhor apresentação, optou-se pelo emprego de subgrupos que tratam do endividamento, da condição orçamentária, financeira e patrimonial e da evolução da despesa pública.

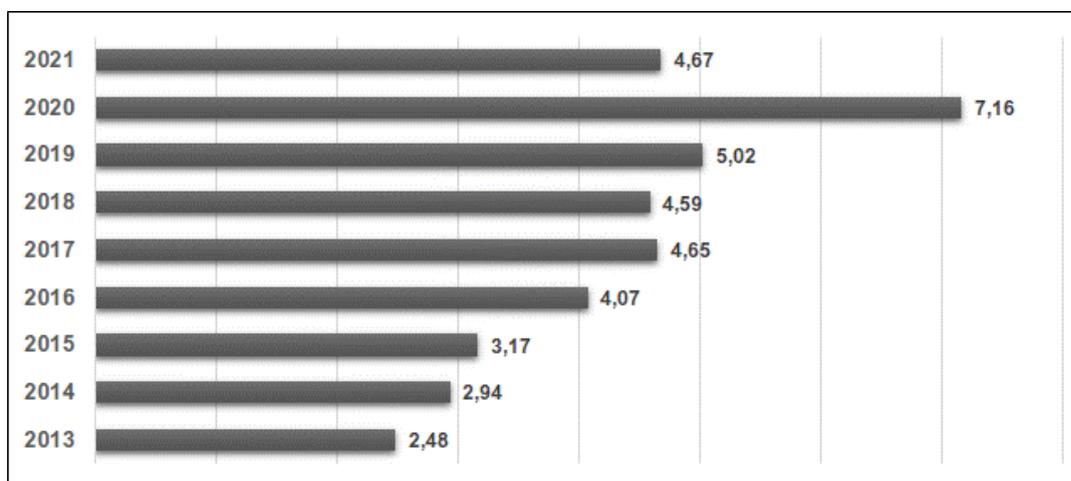
#### 4.1 ENDIVIDAMENTO

Um dos objetivos do NRF é garantir que a dívida pública permaneça em patamar seguro (Brasil, 2016c). Gambiagi e Além (2000), Lanzana (2002) e Giacomoni (2003) constataam prejuízos da política orçamentária desequilibrada, como, por exemplo: pagamento de juros elevados, dificuldade para aceitação de títulos públicos, emissão de moeda, inflação, redução de benefícios sociais e aumento de impostos.

A EMI 83/2016 (Brasil, 2016c) manifesta-se favorável à política de redução da dívida pública e correção do desequilíbrio fiscal, “[f]az-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública”.

Para determinar os efeitos produzidos pelo NRF na dívida líquida do setor público, foi eleito o quociente grau de endividamento, que verifica o comprometimento da arrecadação operacional com o pagamento da dívida. Quanto maior o resultado desse indicador, maior é o nível de endividamento; em consequência, maior será a dificuldade para a entidade obter recursos operacionais; e maior, o tempo necessário para amortização da dívida (Lima; Diniz, 2016).

Gráfico 1 – Evolução do endividamento do Governo Central



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da pesquisa.

O indicador do grau de endividamento ratificou o desequilíbrio fiscal existente e tendente ao crescimento. Em nenhum momento, o grau de endividamento se mostrou inferior ao apurado no exercício de 2016. Nos exercícios de 2019 e 2020, houve crescimento atípico, possivelmente, decorrente dos efeitos financeiros e orçamentários da pandemia da covid-19. No exercício de 2021, quando a pandemia recrudescceu, o endividamento voltou aos níveis anteriores.

Embora o NRF pretendesse, *per si*, conter o crescimento da dívida pública, isso não ocorreu, e, destarte, permanecem “os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos, as altas taxas de juros, a redução dos investimentos e geração de empregos” (Brasil, 2016c). Schick (2003) ensina que regras fiscais são eficazes apenas quando apoiadas por outras mudanças no orçamento, como, por exemplo: alongar o prazo das mudanças; avaliar condições orçamentárias futuras; monitorar os resultados orçamentários para tomar medidas corretivas; e criar mecanismos de fiscalização.

Em estudo sobre a influência da condição financeira sobre os gastos com investimento, Freitas e Queiroz (2019) vislumbram coerência com a teoria da condição financeira quando indicam que governos saudáveis são capazes de prestar serviços de qualidade continuamente à sociedade e acrescentam que a condição financeira dos Estados é determinante para investimentos em infraestrutura.

#### 4.2 CONJUNTURA ORÇAMENTÁRIA

Discute-se, neste tópico, as condições de solvência orçamentária que “influenciam a condição financeira governamental na medida em que impactam o fluxo de disponibilidades, o nível de liquidez e a solvência de curto prazo” (Lima; Diniz, 2016). Isso posto, optou-se pela utilização dos quocientes de desempenho da arrecadação, da cobertura do custeio e do crescimento da despesa e receita.

Tabela 2 – Conjuntura orçamentária: 2013/2021

QUOCIENTES	EXERCÍCIO FINANCEIRO								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Desempenho da Arrecadação	0,89	0,97	0,93	0,96	0,76	0,84	0,92	1,04	1,02
Cobertura do Custeio	1,02	0,93	0,92	0,89	0,89	0,90	0,92	0,96	0,97
Crescimento de Receita e Despesa		0,91	0,98	0,97	1,00	1,01	1,02	1,04	1,03

Fonte: Balanços Gerais da União: Balanços Orçamentários de 2013 a 2021

O teste das médias para os períodos anteriores e posteriores à criação do NRF resultou sem diferença significativa para os quocientes de desempenho da arrecadação (T-Student test, p-value 2,1039E-01) e cobertura do custeio (T-Student test, p-value 3,1272E-01). Para o quociente de crescimento da receita e despesa, o teste resultou em diferença significativa (T-Student test, p-value 4,2375E-02).

O quociente de desempenho da arrecadação exhibe a relação entre a receita prevista e a receita arrecadada. Nos três primeiros exercícios pós-NRF, detectou-se déficit de arrecadação, porém, a partir do exercício de 2020, inicia-se superávit de arrecadação; em outros termos, o governo arrecada mais do que prevê. Uma das preocupações do NRF foi a sustentabilidade dos gastos presentes e futuros com políticas públicas, e, nesse quesito, a arrecadação superior ao previsto favorece a manutenção das ações governamentais. Ritonga (2014) acredita que os esforços do governo local para atingir objetivos nacionais são limitados, também, pela disponibilidade de recursos financeiros. A boa condição financeira de um governo local ocorre quando o governo é capaz de arrecadar receitas de forma eficiente e eficaz.

Ainda no viés do desempenho da arrecadação, Gambiagi e Horta (2019) esclarecem que existem regras para a gestão da receita, contudo são aplicadas em menor escala e não possuem muita ligação com o objetivo de estabilizar a dívida, pois, não miram a despesa.

A avaliação da cobertura do custeio, ou o quanto a receita corrente é capaz de dar cobertura às despesas correntes, prossegue sem reduções significativas, o que indica obstáculo para o ajuste fiscal e para investimentos. Vale destacar a tendência de crescimento dessa despesa nos exercícios de 2018 a 2021. Déficits correntes levam à alienação de bens, à diminuição do patrimônio, às operações de crédito, à menor capacidade de investimento e à redução de serviços prestados à população (Kohama, 2016; Lima; Diniz, 2016).

A análise do quociente de crescimento da receita e despesa evidenciou que, a partir do exercício de 2018, o crescimento da receita foi superior ao das despesas, não obstante, em níveis bastante moderados. Para Ritonga (2014), a solvência orçamentária é a capacidade da organização de gerar receita suficiente para financiar os níveis de serviços desejados.

Em análise final, percebe-se que a conjuntura orçamentária se alterou positivamente com o advento do NRF. O objetivo inicial de estabilizar o crescimento da despesa primária foi alcançado (Brasil, 2016c), embora ele ainda esteja vulnerável aos riscos decorrentes da cobertura do custeio. Estudos anteriores sugeriam que o crescimento da despesa primária estava fortemente associado às despesas com previdência social (Pires; Borges, 2019), o que

ainda se constitui em risco para a estabilização da conjuntura orçamentária, haja vista o crescimento da despesa corrente verificado nos exercícios de 2016 a 2020 (tópico 4.3).

#### 4.2.1 Condição financeira

Wang, Dennis e Tu (2007) sustentam que, durante o processo de fornecimento de bens e serviços, as organizações incorrem em obrigações financeiras na forma de despesas ou dívidas e que a condição financeira está relacionada à capacidade de saldá-las em tempo hábil. Além disso, essas obrigações requerem pagamento a partir de recursos correntes ou financeiros futuros. Lima e Diniz (2016) entendem que a análise da condição financeira é importante para averiguar se o governo possui fundos para cobrir as despesas que contrai.

Tabela 3 – Conjuntura financeira: 2013/2019

QUOCIENTES	EXERCÍCIO FINANCEIRO								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tamanho do Setor Público/PIB	0,36	0,40	0,44	0,45	0,39	0,43	0,41	0,50	0,47
Financeiro Real da Execução Orçamentária	0,96	0,96	1,12	1,00	0,99	1,07	1,05	0,99	1,06
Resultado do Saldo Financeiro	1,02	0,94	1,40	1,18	1,03	1,15	1,12	1,01	1,18

Fonte de dados: Balanços Gerais da União dos Exercícios de 2013 a 2021 - Balanços Financeiros

Fonte de dados: Séries temporais ipea.data

O teste das médias dos quocientes acima listados, para os períodos anteriores e posteriores à criação do NRF, resultou sem diferença significativa (T-Student test, p-value 1,7251E-01; T-Student test, p-value 3,5884E-01; e T-Student test, p-value 3,1468E-01; respectivamente).

Os quocientes de tamanho do setor público e financeiro real da execução orçamentária revelam que o desarranjo fiscal permanece no mesmo nível anterior ao NRF. O quociente do tamanho do setor público mede a participação do gasto governamental na economia por meio de compras de bens e serviços (Lima; Diniz, 2016). Os resultados indicam variações bastante próximas e sem tendência de estabilização em patamar inferior ao exercício de 2016.

O financeiro real da execução orçamentária evidencia a existência de déficit ou superávit orçamentário (Kohama, 2016), ou seja, a capacidade de uma organização de gerar receitas para financiar seus níveis de serviço atuais ou desejados (Wang; Dennis; Tu, 2007). Os resultados constatarem variação na solvência orçamentária, com momentos deficitários e superavitários, semelhantes ao período anterior ao NRF.

A EMI 83/2016 (Brasil, 2016c) reconhece que o desarranjo deprime os investimentos e compromete a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia e credita a causa ao “crescimento acelerado da despesa pública primária”. Gambiagi e Horta (2019) elencam como desvantagem das regras do NRF o fato de que a regra controla somente a despesa, desprezando os efeitos da receita, além de afetar negativamente a qualidade do gasto, uma vez que os cortes de gasto podem ocorrer em despesas sociais.

O quociente de resultado do saldo financeiro, por sua vez, deixa visível o superávit financeiro, ainda que semelhante aos exercícios anteriores ao NRF. O superávit ocorre quando os recebimentos superaram os pagamentos (Kohama, 2016).

Os resultados obtidos com os quocientes estudados demonstram que o NRF espontaneamente não garante a sustentabilidade intertemporal da dívida. Para Lopreato (2002), somente o esforço de redução da despesa primária não é suficiente para a redução da dívida, outros fatores podem influenciar decisivamente, tais como: a incorporação de nova dívida; o impacto da desvalorização esperada da taxa de câmbio; o declínio da taxa de crescimento esperada da economia; a deterioração esperada do superávit primário corrente e o aumento da taxa real de juros paga sobre a dívida do setor público.

Estudos anteriores (Pires; Borges, 2019; Silva *et al.*, 2014) já demonstravam o crescimento descontrolado do setor público e tendente ao crescimento. Fato esse que tende a se manter neste período de NRF.

#### 4.2.2 Condição patrimonial

A condição patrimonial busca demonstrar a posição financeira da administração pública, em outras palavras, a capacidade financeira para saldar dívidas, o que afeta de forma direta o equilíbrio fiscal. Para tal, foram utilizados os quocientes de liquidez corrente, resultado patrimonial e situação financeira líquida.

Tabela 4 – Conjuntura patrimonial

QUOCIENTES	EXERCÍCIO FINANCEIRO							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquidez Corrente Interna	0,28	0,23	0,21	0,20	0,23	0,23	0,20	0,21
Resultado Patrimonial	1,02	0,75	0,70	0,67	0,69	0,65	0,56	0,55

Fonte de dados: Balanços Gerais da União dos Exercícios de 2014 a 2021 (Balanço Patrimonial e Balanço Financeiro)

O teste das médias dos quocientes acima listados, para os períodos anteriores e posteriores à criação do NRF, resultou sem diferença significativa (T-Student test, p-value 2,0597E-01 e T-Student test, p-value 1,2971E-01, respectivamente).

O quociente de liquidez corrente interna indica a relação entre ativos e passivos financeiros, “demonstra o comportamento da posição de liquidez dos recursos internos do governo” (Lima; Diniz, 2016).

Dessa maneira, os dados da liquidez corrente interna indicam que a situação de déficit financeiro interno não se alterou com o advento do NRF. Persiste a “posição de caixa deficitária, revelando dificuldades para sustentar uma posição financeira sadia” (Lima; Diniz, 2016).

O quociente do resultado patrimonial manifesta o quanto o governo pode manter os programas existentes e atender aos credores sem aumentar o peso da dívida. Resultados menores que 1,00 confirmam resultado patrimonial deficitário.

O resultado desse quociente, semelhantemente aos exercícios financeiros anteriores ao NRF, apresenta-se com déficits cada vez maiores, o que impedirá o alcance do objetivo de estimular a aplicação mais eficiente dos recursos públicos e contribuir para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (Brasil, 2016c).

Em contexto geral, percebe-se grande dificuldade das gestões em manter a liquidez corrente e o resultado patrimonial superavitários, conforme visto nas pesquisas de Pires e Borges (2019), Araújo, Leite e Leite Filho (2019) e Silva *et al.* (2014).

#### 4.3 DESPESA PÚBLICA

Este tópico do estudo procura identificar mudanças ocorridas na despesa pública após a adoção do NRF. Kohama (2016) define a despesa pública como gastos governamentais autorizados por lei e que se destinam à execução de serviços públicos, ao pagamento da dívida pública e à manutenção da máquina pública. Portanto, a despesa pública reflete saídas de recursos financeiros e consequente redução das disponibilidades.

O NRF estabelece, “para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias” (Brasil, 1988, art. 107, ADCT), porquanto, compreende que a “raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária” (Brasil, 2016c). Conforme Lopreato (2002), o déficit público é tido como causador principal da inflação, do déficit externo e do aumento das taxas de juros, e, costumeiramente, a política econômica atua no corte de gastos público e na elevação de ganhos tributários.

Tabela 5 – Evolução da despesa pública

QUOCIENTES	EXERCÍCIO FINANCEIRO								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Crescimento da Despesa		0,20	-0,02	0,13	-0,03	0,06	0,03	0,30	0,09
Participação da Despesa Corrente	0,63	0,59	0,64	0,61	0,65	0,67	0,69	0,67	0,54
Participação das Despesas de Capital	0,07	0,06	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,02
Participação dos Gastos com Pessoal	0,11	0,10	0,11	0,11	0,12	0,11	0,12	0,09	0,09
Representatividade do Serviço da Dívida	0,37	0,42	0,17	0,19	0,21	0,24	0,21	0,19	0,15
Representatividade da Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,25	0,25	0,19	0,17	0,18	0,09	0,08
Participação da Despesa Extraordinária	1,13	0,85	0,08	0,06	0,06	0,05	0,07	0,05	0,05

Fonte: Balanços Gerais da União; Balanços Orçamentários de 2013 a 2021

O teste das médias dos quocientes acima listados, para os períodos anteriores e posteriores à criação do NRF, resultou sem diferença significativa para os quocientes (T-Student test, p-value 2,2585E-01; T-Student test, p-value 1,4834E-01; T-Student test, p-value 3,8041E-01; T-Student test, p-value 1,3508E-01; T-Student test, p-value 3,6709E-01; T-Student test, p-value 9,0760E-02; respectivamente). A exceção foi o quociente de participação da despesa corrente, que resultou diferença significativa (T-Student test, p-value 1,2316E-02).

O quociente do crescimento da despesa indica que o NRF obteve êxito no controle da despesa pública. O crescimento da despesa ficou abaixo do verificado em anos anteriores. O exercício de 2020 apresentou crescimento anormal, possivelmente, devido às ações demandadas pela pandemia da covid-19. As despesas correntes tiveram maior representação do cômputo das despesas totais, enquanto as despesas de capital permaneceram nos mesmos níveis do exercício de 2016. Orair (2016) argumenta que os investimentos são a categoria econômica preferencial para sofrer cortes orçamentários durante os processos de ajuste fiscal.

Os gastos com pessoal perduraram nos mesmos níveis, sem dúvida um ponto favorável do NRF. Nesse sentido, Gómez e Fernández (2006) destacam que esse tipo de gasto possui alto nível de compromisso e não é reduzido.

A representatividade das despesas com o serviço da dívida como parte da despesa orçamentária apresentou ligeiro aumento, enquanto a amortização da dívida indica mudança na prática gerencial, ou seja, reduziu-se a partir de 2017, o que significa que será necessário mais tempo para quitação dessa dívida. Lima e Diniz (2016) sugerem que, quanto maior a disponibilidade de recursos para liquidar dívidas, maior será a capacidade de endividamento e

que, quanto maior a necessidade de recursos destinada ao pagamento das despesas correntes, menor será a capacidade de endividamento.

As despesas extraordinárias apresentaram oscilações discretas no período de 2015 a 2021, indicando a existência de recursos financeiros suficientes para atendimento de demandas imediatas.

## 5 CONCLUSÃO

O desequilíbrio fiscal identificado em 2016 levou à adoção de medidas urgentes para evitar problemas econômicos e sociais. O governo optou pela criação de um regime fiscal com intuito de recolocar a economia em trajetória de crescimento e restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública e elencou como principal causa o crescimento acelerado da despesa pública primária.

A fim de retomar o equilíbrio fiscal, criou-se limite para o crescimento das despesas primárias totais do governo central. Os principais benefícios do limite seriam a previsibilidade da política macroeconômica, a confiança dos agentes e a eliminação da tendência de crescimento real do gasto público.

O objetivo principal deste trabalho foi verificar a eficácia desse regime fiscal. Com esse propósito, foram utilizados quocientes contábeis aplicáveis à esfera pública, em outros termos, foram desenvolvidos índices de condição financeira. Os resultados mostram que a métrica desenvolvida é confiável e válida, além de permitir melhor compreensão dos resultados contábeis da gestão pública.

Os resultados auferidos demonstraram que o endividamento do governo permanece em tendência de crescimento e não é possível crer na sustentabilidade dos gastos como forma de redução da dívida pública. A limitação da despesa primária e a melhoria da arrecadação levaram ao superávit de receita. Contudo, esse crescimento decorreu, também, de menor amortização da dívida e conseqüente aumento do serviço da dívida.

Estudos similares apresentaram resultados que corroboram com os resultados obtidos com o presente artigo, por exemplo: Cassi e Gonçalves (2020) sugerem que o NRF não modificou os principais indicadores de crescimento e não se mostrou eficaz; Suzart (2019) identificou que a aplicação apenas do NRF não é condição suficiente e necessária para que ocorram melhorias nas condições financeiras do Estado.

É interessante verificar os superávits orçamentários decorrentes dos limites de despesas públicas primárias individualizadas para os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo; para o Tribunal de Contas da União; para o Ministério Público da União; e para a

Defensoria Pública da União. Não obstante o mencionado superávit, o tamanho do setor público permanece crescendo em pontos bastante elevados em relação ao PIB. Também foi possível detectar estabilização dos gastos com pessoal e com investimentos, em contrapartida, houve aumento das despesas correntes em relação ao total das despesas.

A pesquisa apresenta contribuições teóricas e empíricas para a discussão da condição financeira governamental em suas diversas proposições. Futuros estudos na área contábil pública poderão utilizar-se deste estudo para desenvolver novas teses utilizando outros quocientes.

Por fim, entende-se fundamental a avaliação e os estudos sobre a política fiscal governamental atual e o quanto ela pode dificultar a retomada do crescimento. O desafio é conter o gasto público, manter os benefícios sociais e elevar a taxa de crescimento da economia.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. A. M.; LEITE, K. K. M.; LEITE FILHO, P. A. M. Influência da condição financeira nas subvenções governamentais dos estados brasileiros em cenário de crise econômica. **Revista Enfoque Reflexão Contábil**, v. 38, n. 3, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v38i3.43027>. Acesso em: 28 set. 2022.

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

BRASIL. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Publicação eletrônica. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. Disponível em: [https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Publicacao\\_Setor\\_Publico.pdf](https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Publicacao_Setor_Publico.pdf). Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 dez. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm). Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 2016a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 28 set. 2022.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2013)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional, 2014. Disponível em:  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/balanco-geral-da-uniao>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2014)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em:  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/balanco-geral-da-uniao>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2015)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional, 2016b. Disponível em:  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/balanco-geral-da-uniao>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2016)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. Disponível em:  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/balanco-geral-da-uniao>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2017)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em:  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/balanco-geral-da-uniao>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2018)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional, 2019. Disponível em:  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/balanco-geral-da-uniao>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2019)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional, 2020. Disponível em:  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual/2019/14-2>. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2020)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em:  
[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:38245](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:38245). Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balanco Geral da União: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (2021)**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional, 2022. Disponível em:

[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41280](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41280). Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos nº 00083/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm). Acesso em: 1 abr. 2022.

BEM, A. P. O ajuste fiscal pós 2015 e o novo regime fiscal. **Revista da Fundação de Economia e Estatística – FEE**, v. 45, n. 4, p. 9-26, 2018. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/4081/3965>. Acesso em: 28 set. 2022.

BROWN, K. W. The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. **Government Finance Review**, v. 9, p. 21-26, 1993. Disponível em: <https://localgovernment.extension.wisc.edu/files/2016/04/kenneth-brown-Ten-point-test.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

CASSI, G. H. G.; GONÇALVES, O. O. Emenda Constitucional 95/2016: Propósito e consequências do Novo Regime Fiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 40. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62191/1/2020\\_art\\_ghgcassi.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62191/1/2020_art_ghgcassi.pdf). Acesso em: 28 set. 2022.

FREITAS, D. C.; QUEIROZ, D. B. Influência da Condição Financeira Sobre os Gastos com Investimento nos Estados Brasileiros. *In*: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, XIX, 24 a 26 jul. 2019, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2019. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/19UspInternational/ArtigosDownload/1641.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

FREIXO, M. J. V. **Metodologia Científica: Fundamentos, Métodos e Técnicas**. 4. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.

GAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GAMBIAGI, F.; HORTA, G. T. L. **O teto do gasto público: mudar para preservar**. Brasília, DF: BNDES, 2019. (Série Texto para Discussão, 144). Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18620>. Acesso em: 28 set. 2022.

GARCIA, R. V.; CASAGRANDE, E. E. Impactos do Novo Regime Fiscal nos Investimentos Públicos em Infraestrutura do Governo Federal. **Braz. J. of Bus.**, v. 3, n. 1, p. 221-235, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.34140/bjbv3n1-013>. Acesso em: 28 set. 2022.

GÓMEZ, M. B. M.; FERNÁNDEZ, J. M. F. Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades. **Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**, v. 2, p. 79-100, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.18002/pec.v0i2.736>. Acesso em: 28 set. 2022.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HENDRICK, R. Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments : Focus on Chicago Suburban Municipalities. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 1, p. 78–114, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1078087404268076>. Acesso em: 28 set. 2022.

INMAN, R. P. Do Balanced Budget Rules Work ? US Experience and Possible Lessons for the EMU. **NBER Working Paper Series**, Work Paper n. 5838, 1996. Disponível em: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w5838/w5838.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5838/w5838.pdf). Acesso em: 28 set. 2022.

KARA, E. Financial Analysis in Public Sector Accounting: An Example of EU, Greece and Turkey. **European Journal of Scientific Research**, v. 69, n. 1, p. 72-80, 2012.

KOHAMA, H. **Balancos públicos**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA, S. C.; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública**: análise financeira governamental. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LANZANA, A. E. T. **Economia brasileira**: fundamentos e atualidade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LOPREATO, F. L. C. Um olhar sob a política fiscal recente. **Revista de Economia e Sociedade**, v. 2, n. 19, p. 279-304, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MC DONALD III, B. **Measuring the Fiscal Health of Municipalities**. Working Paper WP17BM1. North Caroline: Lincoln Institute of land Policy, 2017.

MAGALHÃES, L. C. G.; COSTA, C. R. Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Série Texto para Discussão, 2403). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8594/2/TD\\_2403\\_sumex.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8594/2/TD_2403_sumex.pdf). Acesso em: 28 set. 2022.

MORANTE, A. S. **Análise das demonstrações financeira**: aspectos contábeis da demonstração de resultado e do balanço patrimonial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NOBRE, C. J. F.; DINIZ, J. A.; ARAÚJO, R. J. R. A condição financeira governamental e sua influência na transparência da gestão pública municipal. *In*: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, XIX, 24 a 26 jul. 2019, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2019. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/19UspInternational/ArtigosDownload/1405.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Budgeting Practices and Procedures in OCDE Countries**. Paris: OCDE Publishing, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ORAIR, R. O. Política Fiscal no Brasil Contemporâneo: Investimento público e ciclos econômicos. In: GOMIDE, A. A. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 165-185. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8544>. Acesso em: 28 set. 2022.

PIRES, M.; BORGES, B. A Despesa Primária do Governo Central: estimativas e determinantes no período 1986-2016. **Revista Estudos Econômicos**, v. 49, n. 2, p. 209-234, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-41614921mpb>. Acesso em: 28 set. 2022.

RESENDE, M. F. C.; TERRA, F. H. B. Ciclo, Crise e Retomada da Economia Brasileira: Avaliação Macroeconômica do Período 2004-2016. **Revista de Economia e Sociedade**, v. 29, n. 2, p. 469-496, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n2art05>. Acesso em: 28 set. 2022.

RITONGA, I. T. Developing a Measure of Local Government's Financial Condition. **Journal of Indonesian Economy and Business**, v. 29, n. 2, p. 142-164, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.22146/jieb.6206>. Acesso em: 28 set. 2022.

SANTOS, L. M. R.; SILVA, K. P.; SANTOS, S. E. S.; OLIVEIRA, C. L.; SANTOS, E. A. Condição financeira dos governos locais: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 12, n. 3, p. 118-133, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/rcc.v12i3.75702>. Acesso em: 28 set. 2022.

SCHICK, A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. **OCDE Journal Budgeting**, v. 3, n. 3, p. 1-22, 2003. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

SILVA, M. C.; TAVARES, A. L.; ARAÚJO, A. O.; SILVA, J. D. G. Análise de Balanços Públicos: Quociente do Resultado Orçamentário do Governo Federal – 2000-2009. **Revista Contabilidade Vista e Revista**, v. 24, n. 3, p. 15-34, 2014.

SUZART, J. A. S. Novo Regime Fiscal: uma análise sobre os impactos nos gastos sociais. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 13, n. 1, p. 41-62, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/27701/17479>. Acesso em: 28 set. 2022.

WANG, X.; DENNIS, L.; TU, Y. S. Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States. **Public Budgeting e Finance**, v. 27, n. 2, p. 1-22, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>. Acesso em: 28 set. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.