

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE
MESTRADO EM ECONOMIA**

DANIEL CORRÊA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E INOVAÇÃO: UMA APLICAÇÃO A
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E GESTÃO FISCAL.**

Vitória, 2013.

DANIEL CORRÊA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E INOVAÇÃO: UMA APLICAÇÃO A
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E GESTÃO FISCAL.**

Dissertação apresentada no Programa de
Mestrado em Economia da Universidade
Federal do Espírito Santo, como requisito para
a obtenção do título de Mestre em Economia.
Orientador: Prof^o Dr. Ednilson Silva Felipe.

Vitória, 2013.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

C824m Corrêa, Daniel, 1971-
Mudança institucional e inovação : uma aplicação a execução
orçamentária e gestão fiscal / Daniel Corrêa. – 2013.
90 f. : il.

Orientador: Ednilson Silva Felipe.
Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal
do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Orçamento – Controle. 2. Execução fiscal. 3. Organizações
públicas. 4. Desenvolvimento organizacional. 5. Finanças
públicas. I. Felipe, Ednilson Silva, 1973-. II. Universidade Federal
do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.
Título.

CDU: 330

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E INOVAÇÃO: UMA APLICAÇÃO A
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E GESTÃO FISCAL.**

DANIEL CORRÊA

Monografia defendida e _____, em _____, pela banca examinadora:

Professor Doutor Ednilson Silva Felipe

Universidade Federal do Espírito Santo

Orientador

Professor Doutor Ricardo Ramallete Moreira

Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Marcos Adolfo Ribeiro Ferrari

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

Dedico este trabalho a minha família razão maior deste esforço, e a todos aqueles que buscam no estudo um caminho para entender a realidade que o cerca.

Agradeço a minha família, minha esposa Wanusa e filhos Leonardo e Sofia, à Secretaria de Estado da Fazenda nas pessoas do Secretário Maurício César Duque e da Subsecretária do Tesouro Estadual Dineia Silva Barroso, aos Professores do Mestrado de Economia da UFES na pessoa do Prof. Dr. Ednilson Silva Felipe, aos colegas da turma de mestrado e aos colegas da carreira de Consultor do Tesouro Estadual que contribuíram com sugestões, ideias e esclarecimentos.

"O papel estrito de um cientista é expor os fatos, ir até o fim da análise, sem arriscar-se na síntese; os fatos são estes, a experiência tentada em tais condições dá tais resultados; e ele aí se detém, porque, se quisesse avançar para além dos fenômenos, entraria na hipótese; seriam probabilidades, não seria ciência."

Émile Zola

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de mudança institucional.....	38
Figura 2 – Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária	59
Figura 3 – Relatórios de Gestão Fiscal	60
Figura 4 – Receitas, Despesas e Resultado Primário para o Estado do ES.	63
Figura 5 – Restos a Pagar processados e não processados	64
Figura 6 - Despesa com pessoal do Poder Executivo.....	64
Figura 7 – Resultado Primário e Resultado Primário Ajustado.....	70
Figura 8 – Resultado Primário e Resultado Primário Ajustado (<i>Proxy</i>).....	71
Figura 9 - Resultado Primário Ajustado e Resultado Primário Ajustado (<i>Proxy</i>).....	71
Figura 10 – Quantitativo de habitantes por funcionário público no Estado do ES.....	73
Figura 11 – Quantitativo de habitantes por funcionário público nos Estados	74
Figura 12 – Despesa de pessoal líquida por funcionário e receita corrente líquida <i>per capita</i>	75
Figura 13 – Habitantes por funcionário público e despesa de pessoal mensal	75
Figura 14 – Receita corrente líquida e despesa de pessoal líquida em relação ao PIB no Estado do ES	76

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1	$RPA_t = RP_t + CRAP_{t+1}$	69
Equação 2	$RPA_t = RP_t + CRAP_t$	70

LISTA DE SIGLAS

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL
GECON – GERÊNCIA DE CONTABILIDADE
IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS
IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES
LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
MDF – MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS
NEI – NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL
PAF – PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL
PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO
PLS – PROJETO DE LEI DO SENADO
PPA – PLANO PLURIANUAL
RAP – RESTOS A PAGAR
RCL – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
REF – RELATÓRIO DE EXECUÇÃO FISCAL
RREO – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
SEFAZ – SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
SEGER – SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS
HUAMNOS
SIAFEM – SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS
SISTN – SISTEMA DE COLETA DE DADOS CONTÁBEIS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO
SOF – SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL
STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL

RESUMO

A pesquisa irá tratar dos indicadores de execução orçamentária e gestão fiscal, como definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), aplicados às finanças públicas do estado do Espírito Santo. O corte teórico utilizará o referencial da Nova Economia Institucional, principalmente a partir dos trabalhos de Douglas North. Nesta abordagem a evolução histórica das *instituições* importa assim como as ações das organizações com o objetivo de reduzir os custos de transação existentes e devidos à incerteza e a racionalidade limitada dos agentes. Assim, a legislação de finanças públicas expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal e os indicadores de execução orçamentária e gestão fiscal que a compõe são normas funcionais de ação coletiva, *instituições*, que visam à redução dos custos de transação na execução do gasto público. E no conceito de *mudança institucional* de North a inovação é um dos elementos que identifica esta mudança como parte do processo de aprendizado das organizações. O objetivo é identificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma *inovação radical* em relação ao conjunto de regras de execução orçamentária e gestão fiscal anteriormente existente na legislação brasileira de finanças públicas. Bem como, se a utilização desse marco teórico trará elementos para verificar se existe no *setor público* possibilidade de continuidade desse processo de *inovação* de maneira *incremental*, por meio do melhoramento dos indicadores existentes na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesta pesquisa a aplicação dos indicadores presentes nessa lei se dá em comparação com indicadores semelhantes selecionados em monografias que concorreram aos prêmios da Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Esta comparação será a medida da inovação incremental. Em sentido aplicado a comparação entre esses indicadores se dará, quando possível, no período de ajuste fiscal realizado no estado do Espírito Santo entre 2003 e 2012. Se os indicadores selecionados produzirem informações que melhorem o entendimento sobre o desempenho das finanças públicas nesse período, comparativamente aos indicadores já existentes na Lei de Responsabilidade Fiscal pode-se afirmar que existe a possibilidade de *inovação incremental* na formulação e aplicação de indicadores de execução orçamentária e gestão fiscal no estado do Espírito Santo, ou seja, eles contribuem para reduzir os custos de transação existentes no controle orçamentário e na gestão fiscal.

Palavras-chave: 1. Orçamento – Controle. 2. Execução fiscal. 3. Organizações públicas. 4. Desenvolvimento organizacional. 5. Finanças públicas.

ABSTRACT

The research will address the indicators of budget execution and fiscal management, as defined by the Fiscal Responsibility Law (2000), applied to the public finances of the state of Espírito Santo. The court will use the theoretical framework of the New Institutional Economics, mainly from the work of Douglas North. In this approach the historical evolution of institutions matter as well as the actions of organizations in order to reduce transaction costs and due to the existing uncertainty and bounded rationality. Thus, the rules of public finances expressed in the Fiscal Responsibility Law and the indicators of budget execution and fiscal management that composes are functional standards for collective action, institutions, aimed at reducing transaction costs in public spending. And the concept of institutional change in North innovation is one of the elements that identifies this change as part of the learning process of organizations. The goal is to identify the Fiscal Responsibility Law is a radical innovation in relation to the set rules of budget execution and fiscal management previously held on the Brazilian legislation on public finances. As well, the use of this theoretical framework to check if elements will exist in the public sector the possibility of continuing this innovation process incrementally, through the improvement of existing indicators in the Fiscal Responsibility Law. In this research the application of indicators present in this law takes compared to similar indicators in selected monographs that competed for the awards of the Secretariat of the Federal Budget. This comparison will be the measure of incremental innovation. Applied in order to compare these indicators will be made, where possible, in the period of fiscal adjustment implemented in the state of Espírito Santo between 2003 and 2012. If the indicators selected to produce information that will improve understanding of the performance of public finances in this period, compared to the existing indicators in the Fiscal Responsibility Law can be stated that there is the possibility of incremental innovation in the formulation and application of indicators and budget execution fiscal management in the state of Espírito Santo, ie they contribute to reduce transaction costs in the existing budget control and in fiscal management.

Keywords: 1. Budget - Control. 2. Tax enforcement. 3. Public organizations. 4. Organizational development. 5. Public finances.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPITULO I	19
O PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL	19
1.1 Introdução.....	19
1.2 Incerteza e Comportamento dos Indivíduos	19
1.3 As Instituições	22
1.4 Os Custos de Transação	25
1.5 A mudança institucional.....	29
1.6 O conceito e a tipologia da inovação institucional	34
CAPITULO II	40
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, UMA INOVAÇÃO INSTITUCIONAL RADICAL	
40	
2.1 Introdução.....	40
2.2 O Estado no processo de mudança institucional.....	40
2.3 Instituições orçamentárias e controle fiscal	46
2.4 O Estado brasileiro e as instituições orçamentárias e de controle fiscal	49
2.5 A LRF como inovação institucional radical	52
2.6 Instituições orçamentárias e mudança institucional, considerações finais	55
CAPITULO III	58
INDICADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A INOVAÇÃO	
INSTITUCIONAL INCREMENTAL	58
3.1 Introdução.....	58
3.2 Relatórios da LRF e seus indicadores.....	58
3.3 Análise dos indicadores da LRF selecionados no Estado do Espírito Santo ..	62
3.4 Testando novos indicadores de controle orçamentário e fiscal	65
3.4.1 Para Resultado Primário e Restos a Pagar	66
3.4.2 Para despesas de pessoal	72

3.5 Inovação no controle orçamentário e gestão fiscal no estado do Espírito Santo
77

CAPITULO IV	79
CONCLUSÃO.....	79

INTRODUÇÃO

A Nova Economia Institucional – NEI é uma visão teórica que identifica a importância das instituições para a análise das relações econômicas que se estabelecem no desenvolvimento da sociedade.

In contrast to both the main tradition in economics, which held that institutions figure negligibly in economic performance, and the older institutional economics, which was hostile to orthodoxy and proposed substituting a more sociological approach to economic organization, the New Institutional Economics (1) holds that institutions matter and are susceptible to analysis (Matthews, 1986, p. 903), (2) is different from but not hostile to orthodoxy and (3) is an interdisciplinary combination of law, economics, and organization in which economics is the first among equal. (WILLIAMSON, 1996, p.3)

Ainda segundo Williamson (1996), os níveis de análise da NEI estão divididos em dois: um macro, principalmente associado aos trabalhos de Douglass North que trata do ambiente institucional e um segundo, microeconômico que trata das instituições de governança, abordado principalmente pelo próprio Williamson. No ambiente institucional as transações estão incorporadas em um conjunto de parâmetros que, ao serem transmitidos para o nível abaixo, alteram e provocam mudanças nos custos comparativos de governança. Por outro lado, também é possível dizer que alterações nos custos de transação provocam mudanças no ambiente institucional. Outra diferença entre estes dois níveis é que as instituições de governança operam no nível das transações individuais, enquanto o ambiente institucional se concentra em níveis mais abrangentes, de regulação das atividades econômicas. Nesse sentido, essas instituições mudam mais lentamente. A análise das instituições de governança utiliza o ambiente institucional como dado (WILLIAMSON, 1996, p. 5).

Esta pesquisa prioriza a abordagem macro institucional dentro da NEI a partir dos trabalhos de Douglass North como citado acima, uma vez que busca entender como se dá a *mudança institucional* e a existência de relação desta mudança com a *inovação*. Neste sentido, os aspectos micro institucionais como as instituições de governança e os custos de transação serão abordados apenas em sua relação com a mudança institucional. Isto ocorre porque não será desenvolvida uma exposição exaustiva da teoria da Nova Economia Institucional em si, o que seria objeto de um estudo próprio, mas sim utilizar alguns dos ferramentais teóricos desta teoria. Da mesma forma, não será realizada uma abordagem da discussão de desenvolvimento econômico presente nestes trabalhos de North.

O ponto chave desta pesquisa é que entendemos a Nova Economia Institucional- NEI como útil para uma análise do processo de *mudança institucional* que ocorre por meio da *inovação radical* aplicada ao caso da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e da *inovação incremental* aplicada na esfera dos indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal no Brasil. O referencial teórico da NEI, ao ser relacionado aos custos de transação existentes na execução orçamentária e, consequentemente nos entraves à eficiência que criam para o alcance do controle fiscal necessário as administrações públicas, demonstra que a evolução das *instituições* importa e que as mudanças institucionais também, em um processo histórico de *path dependence*.

Além disso, na busca pelo equilíbrio fiscal ocorrem alterações no ambiente institucional, mudanças que estão associadas com um processo também evolucionário das instituições por meio da transformação tecnológica e de inovação. Como as instituições são formadas por hábitos, valores e regras formais e informais em um processo seletivo e coercitivo, a legislação em finanças públicas, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, é um campo para análise desta teoria.

A mudança institucional, nesse caso, ocorre de maneira formal através da lei, como podemos verificar por meio da legislação brasileira aplicada às finanças públicas. Por exemplo, os princípios de controle fiscal e a boa gestão pública estão presentes na Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), que estabelece as leis de iniciativa do executivo que regulamentam todo o processo orçamentário. No Título VI, Capítulo II, Seção II esta descrita a lei que institui o plano plurianual – PPA, a lei que institui as diretrizes orçamentárias – LDO e a lei que institui o orçamento anual – LOA. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração

pública para um período de quatro anos. A LDO estabelece as metas e prioridade da administração pública para o período de um ano e orienta a elaboração da LOA do mesmo período. E a LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social para o período de um ano.

Conforme estabelecido nesse capítulo da Constituição deveria ser publicada lei complementar que regulasse o tema. Como decorrência surgiu a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000). Um dos objetivos da LRF é garantir o cumprimento do PPA, LDO e LOA, e para isso foram desenvolvidos diferentes indicadores. Em seus art. 4º, 48, 52, 53 e 55, a LRF estabelece os demonstrativos, os relatórios e os anexos referentes às metas e prioridades da administração pública, bem como as normas relativas ao controle de custos e avaliação de resultados da execução orçamentária e da gestão fiscal. Portanto a LRF expressa um momento de mudança institucional, uma *inovação institucional radical* decorrente da própria Constituição Federal.

Devemos investigar então, se a *inovação incremental* pode ser um dos elementos desse processo de mudança institucional. Especialmente nesse caso, quando a *inovação incremental* se dá através da pesquisa e utilização de indicadores que possam se apresentar cada vez mais eficientes, inclusive do que os já existentes. Assim, buscamos nas iniciativas que promovem a pesquisa na área do controle fiscal no âmbito dos prêmios da Secretaria do Orçamento Federal – SOF indicadores que tenham essa pretensão. Esse espaço de apresentação de trabalhos e pesquisas pode ser entendido como um canal para a proposição de políticas e processos inovadores, construídos em um ambiente institucional propício estabelecido pela ideia da responsabilidade fiscal.

Atualmente todos os entes da federação, governo federal, estados e municípios devem cumprir com as metas estabelecidas em seu PPA, LDO e LOA e divulgar para a sociedade os relatórios e demonstrativos que os comprovam. Contudo, apesar de efetivos esses relatórios e demonstrativos, bem como os indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal que os compõe, abarcam apenas uma parte dos aspectos possíveis para a análise da situação fiscal dos entes federados. Percebe-se que é possível constituir indicadores que mensurem não apenas os resultados financeiros, mas índices de eficiência da gestão fiscal realizada, entre outros aspectos. Se os indicadores meramente financeiros fossem suficientes a criação do Índice de

Desenvolvimento Humano – IDH não teria o espaço que hoje detêm como forma diferenciada de medir o desenvolvimento de uma sociedade que não apenas o PIB per capita. O IDH não substitui o indicador de renda per capita, amplamente utilizado há muito tempo, mas apresenta uma forma diferente de olhar o nível de desenvolvimento dos países. O mesmo ocorre em relação aos indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal presentes na LRF. A pergunta colocada é se é possível utilizar indicadores que demonstrem outros aspectos do controle orçamentário e da gestão fiscal que os indicadores atuais da LRF não conseguem captar.

O desenvolvimento e aplicação desses novos indicadores, considerando-os como *inovação incremental*, pode permitir melhores condições de análise dos gestores públicos e possíveis ações com o objetivo de redução dos custos de transação presentes na execução orçamentária e no gasto público possibilitando desta forma a *mudança institucional*. Custos de transação estes que são devidos à informação incompleta e à existência de incerteza tanto em relação ao orçamento aprovado como em relação a sua execução. A busca de indicadores que possam auxiliar os responsáveis pela execução orçamentária pode vir a ser também uma ferramenta importante para aumentar a eficiência adaptativa dos próprios orçamentos. Compreendendo entre os responsáveis pela execução orçamentária os órgãos responsáveis pelo Tesouro, pelo Planejamento e pelas unidades administrativas como secretarias e autarquias.

Esta pesquisa tem justamente essa importância, de tentar contribuir para uma maior qualidade do processo de execução orçamentária e da gestão fiscal. Identificar se a Nova Economia Institucional pode ser utilizada na reflexão sobre a mudança institucional do poder público. E ao focar na aplicação desses indicadores no estado do Espírito Santo, conjuntamente demonstrar se o processo de ajuste fiscal realizado entre 2003 e 2012, apresenta aspectos ainda não abordados nas pesquisas já realizadas, que tem como base os indicadores atuais da LRF.

Entre as principais dificuldades encontradas na elaboração dessa dissertação destacam-se as poucas referências diretamente voltadas para a análise da economia institucional aplicada as instituições de controle orçamentário e gestão fiscal no Brasil, em que pese à existência de uma vasta literatura sobre os normativos que definem e analisam as mesmas. Desta forma a todo o momento foi necessário analisar a literatura citada em sua relação com os pressupostos teóricos na Nova Economia Institucional. Entretanto dois trabalhos apresentaram importante relação com o tema da economia institucional aplicado as instituições de controle orçamentário e gestão

fiscal e serviram como referência na construção do tema desta pesquisa. Os trabalhos de Souza (2006) e Barroso (2003) vencedores do Prêmio do Tesouro Nacional analisam respectivamente o ambiente institucional e sua relação com os resultados fiscais e o processo decisório do orçamento federal a partir da Nova Economia Institucional. Entretanto, a diferença deste trabalho em relação aos dois anteriores e que os mesmos utilizam indicadores e índices que identifiquem a configuração do ambiente institucional brasileiro, enquanto esta dissertação qualifica o conceito da NEI de mudança do ambiente institucional ao propor uma interpretação do papel central que a inovação e sua gradação, radical e incremental, têm no próprio processo de mudança do ambiente institucional e aplica esta noção ao controle orçamentário e gestão fiscal no Brasil. Aqui se ressalta outra dificuldade importante para a elaboração desta dissertação que foi a adaptação de indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal à realidade do Espírito Santo, com o objetivo de demonstrar a possibilidade da inovação institucional incremental. A adaptação dos indicadores selecionados exigiu o aprofundamento sobre a dinâmica de funcionamento dos mesmos e a pesquisa sobre a existência suficiente de dados para utilizá-los.

Organização do Trabalho

Essa dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro trata das instituições, da mudança institucional e do conceito de inovação institucional radical e incremental. O segundo aplica a mudança institucional às instituições de controle orçamentário e gestão fiscal e identifica a LRF como uma inovação institucional radical. O terceiro faz a mesma relação especificamente aos indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal e os identifica como um campo propício para o desenvolvimento de inovações institucionais incrementais.

CAPITULO I

O PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

1.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é discutir algumas ferramentas teóricas da Nova Economia Institucional - NEI, principalmente aquelas apresentadas em um nível macro institucional e ao mesmo tempo relacioná-las com o objetivo desta pesquisa. Este está voltado para identificar as instituições existentes no processo orçamentário brasileiro, seu processo de mudança institucional e sua relação com o que chamamos de inovação radical e incremental.

1.2 Incerteza e Comportamento dos Indivíduos

Na perspectiva da NEI, o ambiente em que vivemos é incerto e o mundo não é ergódico, o significa que o futuro não está pré-determinado pelos parâmetros existentes no passado e no presente. O futuro, portanto, não é previsível.

A more fundamental reason is the non-ergodic nature of the world we are continually altering. An ergodic economy is one in which the fundamental underlying structure of the economy is one is constant and therefore timeless. But the world we live in is non-ergodic – a world of continuous novel change [...]. (NORTH, 2005, p. 16)

A incerteza existente no ambiente, diferentemente do risco, seria uma condição na qual não existe a possibilidade de derivar uma distribuição de probabilidades de resultados (NORTH, 2005). Para além de uma visão probabilística, a incerteza tanto deriva de, como também cria um ambiente complexo onde os agentes não têm certeza das consequências de suas escolhas.

É neste ambiente de incerteza que atuam os seres humanos a partir de uma racionalidade limitada, em que as escolhas efetuadas nem sempre atingem os objetivos pretendidos. Além disso, é impreciso avaliar em que medida estas ações contribuíram para realizar ao menos parte destes objetivos.

Transaction cost economics expressly adopts the proposition that human cognition is subject to bounded rationality-where this is defined as behavior that is “intendedly rational, but only limitedly so” (Simon, 1957a, p. xxiv)-but differs from Simon in its interpretation of the “degree of depravity” to which Madison refers. Whereas Simon regards the depravity in question as “frailties of motive and reason,” transaction cost economics describes it instead as opportunism-to include self-interest seeking with guile. (WILLIAMSON, 1996, p. 224)

Ao analisar estas circunstâncias, North (1990) identifica que os indivíduos fazem escolhas baseados em modelos subjetivos que divergem entre eles e isto ocorre porque a informação que os indivíduos recebem é muito incompleta de maneira que em muitos casos estes modelos subjetivos não mostram nenhuma tendência para convergência. O entendimento que os indivíduos têm do ambiente ocorre a partir de um processamento incompleto e subjetivo de informações que afeta diretamente o processo de decisão.

The actors frequently must act on incomplete information and process the information that they do receive through mental constructs that can result in persistently inefficient paths. Transaction costs in political and economic markets make for inefficient property rights, but the imperfect subjective models of the players as they attempt to understand the complexities of the problems they confront can lead to the persistence of such property rights. (NORTH, 1990, p. 8)

Além disso, a motivação, segundo North (1990), é originada de um comportamento humano que é mais complexo do que uma função de utilidade individual, porque muitas ações não são motivadas simplesmente por um comportamento maximizador da utilidade, mas sim de altruísmo e de restrições auto impostas pelo próprio indivíduo, o que muda radicalmente os resultados das escolhas que as pessoas fazem. Similarmente, existem indivíduos que processam

as informações que dispõem por meio de uma construção mental preexistente pela qual compreendem o ambiente e resolvem os problemas que enfrentam. A influência das ideologias, do altruísmo e de padrões de conduta auto impostos sugerem que existe um *trade-off* entre a maximização da riqueza e estes outros valores na forma de uma função negativamente inclinada.

Segundo North (1990), a ideologia, baseada nesta percepção subjetiva da realidade decide a maior parte das escolhas humanas. Por isso, existe um *gap* entre a competência do agente em decifrar os problemas e a dificuldade em selecionar as melhores alternativas. Quanto maior este *gap*, torna-se mais provável que os agentes imponham padrões regulares e limitados de respostas do que ser capazes de lidar com as complexidades e incertezas associadas a este *gap*. Desta forma, os agentes estruturam regras para restringir a flexibilidade de suas escolhas e para North estas regras são as instituições.

As instituições, então, alteram o “preço” pago pelos indivíduos neste processo de escolha. O aumento da informação, do estoque de conhecimento e as instituições podem reduzir a incerteza, mas não podem eliminá-la. A incerteza pode ser classificada desta forma em diferentes níveis.

1. Uncertainty that can be reduced by increasing information given the existing stock of knowledge. 2. Uncertainty that can be reduced by increasing the stock of knowledge within the existing institutional framework. 3. Uncertainty that can be reduced only by altering the institutional framework. 4. Uncertainty in the face of novel situations that entails restructuring beliefs. 5. Residual uncertainty that provides the foundation for “non-rational” beliefs. (NORTH, 2005, p. 17)

Somente quando compreendemos esta característica do comportamento dos indivíduos, de escolhas baseadas em modelos subjetivos em um ambiente de incerteza e não ergódico, é que podemos extrair o sentido da existência e da estrutura das instituições e explicar o processo de mudança institucional. Os modelos subjetivos dos atores, a efetividade das instituições em reduzir os custos de transação, o grau no qual as instituições são maleáveis e respondem às mudanças das preferências e dos preços relativos determinam as circunstâncias da mudança institucional.

Para o que se refere ao objetivo dessa pesquisa, pode-se dizer que, obviamente o controle orçamentário e a gestão fiscal dos orçamentos do Estado (considerando todas as unidades federadas de uma nação) estão neste ambiente de incerteza, e o comportamento dos indivíduos (agentes políticos, técnicos e sociedade) está condicionado aos seus modelos subjetivos. As peças orçamentárias são integrantes institucionais, tentativas de reduzir a incerteza, produto de modelos subjetivos dos agentes. O aumento da informação e do estoque de conhecimento dentro de determinada estrutura orçamentária podem reduzir a incerteza, bem como mudanças na lei e na própria forma de construir os orçamentos, mas eles sempre serão modelos subjetivos e incompletos em face da racionalidade limitada, dos novos acontecimentos e de crenças que podem ser “não racionais” ou ideológicas.

1.3 As Instituições

Como indicado acima, as instituições são criações humanas com o objetivo de reduzir a incerteza do ambiente e influenciar as decisões dos indivíduos.

Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change. (NORTH, 1990, p. 3)

As instituições fornecem as estruturas básicas pelas quais os seres humanos buscam a ordem e tentam reduzir a incerteza nas trocas através da história criando uma estrutura estável, mas não necessariamente eficiente no sentido paretiano. Junto com a tecnologia, as instituições determinam os custos de transação e de transformação e, conseqüentemente, a rentabilidade e viabilidade da atividade econômica.

As instituições são constituídas de restrições formais e/ou informais. As limitações formais são regras em forma de leis criadas pelos agentes econômicos. Já as limitações informais são convenções e códigos de comportamento estabelecidos e legitimadas ao longo do tempo. As restrições institucionais incluem as ações que os indivíduos são proibidos de fazer e as condições pelas quais os indivíduos são permitidos exercer determinadas atividades.

The difference between informal and formal constraints is one of degree. Envision a continuum from taboos, customs, and traditions at one end to written constitutions at the other. The move, lengthy and uneven, from unwritten traditions and customs to

written laws has been unidirectional as we have moved from less to more complex societies and is clearly related to the increasing specialization and division of labor associated with more complex societies. (NORTH, 1990, p. 46)

Ainda segundo North (1990), as regras formais podem ser utilizadas para modificar, revisar ou substituir restrições informais. Uma alteração, por exemplo, na força de negociação das partes pode conduzir para uma mudança das diferentes estruturas institucionais, ao mesmo tempo em que as restrições informais podem bloquear este caminho. As regras formais também estão estruturadas em uma hierarquia na qual existe uma maior ou menor facilidade de alteração.

Formal rules include political (and judicial) rules, economic rules, and contracts. The hierarchy of such rules, from constitutions, to statute and common laws, to specific bylaws, and finally to individual contracts defines constraints, from general rules to particular specifications. And typically constitutions are designed to be more costly to alter than statute laws, just as a statute laws is more costly to alter than individual contracts. Political rules broadly define the hierarchical structure of the polity, its basic decision structure, and the explicit characteristics of agenda control. Economic rules define property rights, that is the bundle of rights over the use and the income to be derived from property and the ability to alienate an asset or a resource. Contracts contain the provisions specific to a particular agreement in exchange. (NORTH, 1990, p. 47)

Regras formais também podem complementar e incrementar a efetividade de restrições informais. Elas podem diminuir os custos de transação, exercer monitoramento e controle e, portanto, tornar as restrições informais úteis para trocas mais complexas.

Contudo, na perspectiva da NEI, a estrutura de mecanismos de controle (*enforcement*) é constantemente imperfeita. A frequência e a intensidade desta imperfeição atribuem um papel importante aos custos de transação e à forma existente de contratos. Os problemas para a mensuração e controle derivam da estrutura de direitos de propriedade, da efetividade do sistema judicial, do desenvolvimento das organizações e do conjunto de normas existentes. Neste contexto, assimetrias de informação entre o agente e o principal¹ sobre o valor dos atributos que são trocados são examinadas no contexto da maximização da utilidade das partes que realizam a troca.

¹ Na perspectiva da *Teoria da Agência*.

Além disso, existem problemas na transferência dos direitos. Os ganhos da troca que são o alicerce do desempenho econômico envolvem a cooperação entre as partes. Por isso, a falta do desenvolvimento de mecanismos efetivos de controle de baixo custo para os contratos é uma das fontes históricas mais importantes de estagnação nas sociedades. Alterações na tecnologia ou nos preços relativos irão alterar os ganhos relativos de elaboração de novas regras (NORTH, 1990, p.48).

No mundo real, a troca é impessoal e ocorre com múltiplos indivíduos sob os quais se pode adquirir pouca informação. A informação existente não somente é imperfeita como muda de uma parte para outra. E como a troca muitas vezes não é repetida, os problemas que existem na troca real não podem ser resolvidos em termos de soluções cooperativas. Para a realização dos ganhos existente no mercado em um mundo de troca impessoal necessita-se o acompanhamento de algum tipo de controle de terceiros. Primeiro é necessário criar mecanismos de comunicação que possibilitem as instituições identificar quando uma punição é necessária. Segundo a punição deve ser um bem público. Para que possa haver transações a baixo custo é necessário um conjunto de regras formais, restrições informais e mecanismos de controle que levem a um ambiente institucional credível (NORTH, 1990, p. 57-58).

A decorrência é que os atores podem criar um ambiente institucional que providencie mensuração e o controle e, deste modo, fazer possível a troca a partir da ação de uma terceira parte. Mas ainda assim não há como garantir que esta terceira parte se comporte de maneira imparcial. Entretanto, como o controle exercido por uma terceira parte formal é essencial, em princípio esta terceira parte deve ser neutra, sem custo, com capacidade e habilitada para mensurar os atributos dos contratos e garantir o seu cumprimento de tal forma que a reincidência da parte que viola o contrato exija uma compensação à parte lesada no mesmo grau da violação ocorrida.

Esta é uma parte essencial do funcionamento das instituições: a definição dos custos para determinar estas violações e a severidade das punições. Por isso, as instituições afetam o desempenho econômico por meio dos efeitos que elas causam nos custos de troca e de produção e de punição.

Esta visão sobre as instituições não é única. Segundo Felipe (2006, 2008) as instituições podem ser vistas por outros aspectos que não apenas seu caráter *regulativo*, prevalecente na NEI, mas pelo *normativo* e *cognitivo*. E também podem ser entendidas além do conceito das convenções ou normas de conduta que limitam a ação humana, mas também por sua conformação como direitos de propriedade, ou tipos de contratos ou de graus e formas de autoridade.

Trazendo esta discussão para a análise do orçamento público no Brasil, podemos dizer que a Lei Orçamentária Anual – LOA conjuntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, compõem o conjunto ou o ambiente/arranjo institucional, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Constituição Federal e a Lei nº 4.320/64 que disciplinam o controle orçamentário e a gestão fiscal dos orçamentos. Mais precisamente estas três últimas contemplam os mecanismos de elaboração, execução, cumprimento e controle (*enforcement*) do orçamento.

Todas estas leis são restrições formais, estruturas estáveis, mas não necessariamente eficientes no sentido paretiano, devido aos modelos subjetivos dos agentes que as elaboraram. Mas da mesma forma é inegável que contribuíram para a redução dos custos de transação existentes anteriormente a sua existência. Por último é importante ressaltar a existência de uma terceira parte que para o caso da execução orçamentária e controle fiscal está personificada nos controles internos e externos, como os Tribunais de Contas, que devem contar com capacidade de mensurar os atributos dos orçamentos, garantir seu cumprimento e se necessário decretar a punição adequada a sua violação. Este complexo ambiente institucional de regras formais, informais e mecanismos de controle é fundamental para que a sociedade acredite no compromisso do governo com a execução orçamentária.

1.4 Os Custos de Transação

As instituições estão inerentemente ligadas aos custos de transação, aqueles econômicos e aqueles decorrentes da ação política, sempre inerentes aos direitos de propriedade existentes. Por meio da abordagem institucionalista entendemos porque as instituições existem e quais as regras do jogo do funcionamento da sociedade.

The costliness of information is the key to the costs of transacting, which consist of the costs of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcing agreements. These measurement and

enforcement costs are the sources of social, political, and economic institutions. (North, 1990, p.27)

Podemos identificar a existência de dois tipos de troca, a troca econômica e a troca política e consequentemente dois tipos de custos de transação os econômicos e os decorrentes da ação política. Se acrescentarmos a esta teoria uma teoria da produção temos então as regras institucionais do desempenho econômico.

Because transaction costs are a part of the costs of production, we need to restate the traditional production relationship as follows. The total costs of production consist of the resource inputs of land, labor, and capital involved both in transforming the physical attributes of a good (size, weight, color, location, chemical composition, and so forth) and in transacting – defining, protecting, and enforcing the property rights to goods (the right to use, the right to derive income from the use of, the right to exclude, and the right to exchange). (NORTH, 1990, p.28)

De acordo com North (1990) podemos relacionar os custos de transação econômicos com as transações bancárias, de seguros, de finanças, de venda, ou em termos de ocupação com o trabalho de advogados, contadores, etc. Como produtos, serviços e o desempenho dos agentes têm inúmeros atributos e níveis que variam de cada espécime ou agente para outro, mensurar estes níveis de forma abrangente e completamente precisa é muito custoso. Dessa forma, os *custos de informação* para determinar os níveis dos atributos individuais de cada unidade trocada é a base do custo elevado deste tipo de transação. E esta *assimetria de informação* entre os atores é devida a função comportamental subjacente dos indivíduos. A assimetria de informação ocorre quando uma parte conhece mais sobre os atributos avaliados que a outra parte, mas também quando uma parte esconde certa informação para outra. Segundo North (1990) este é o dilema da seleção adversa abordada por Akerlof em seu trabalho de 1970 e o dilema do risco moral abordado por Holmstron em 1979.

The fundamental idea of transaction costs is that they consist of the costs of arranging a contract *ex ante* and monitoring and enforcing it *ex post*, as opposed to production costs, which are the costs of executing the contract. To a large extent transaction cost are costs of relations between people and people, and production costs are costs of relations between people and things [...]. (MATTHEWS, 1986, p. 906)

Para North (1990) os custos de transação surgem, então, porque a informação é cara e assimetricamente realizada pelas partes no processo de troca e porque qualquer caminho pelo qual os atores desenvolvam as instituições para estruturar a interação humana resulta em um

grau de imperfeição dos mercados. Garantias, marcas, pesquisas em triagem e classificação, estudos de tempos e movimentos, ligação entre agentes, arbitragem, mediação e todo o sistema de processo judicial refletem a necessidade de mensuração e controle. E devido ao custo para mensurar os valores completos dos atributos surge a oportunidade de se capturar mais riqueza dedicando recursos para adquirir mais informação.

Mas os mecanismos de cumprimento e controle (*enforcement*) não são garantidos. A incerteza juntamente com a informação incompleta, portanto, geram custos de transação.

But without institutional constraints, self-interested behavior will foreclose complex exchange, because of the uncertainty that the other party will find it in his or her interest to live up to the agreement. The transaction cost will reflect the uncertainty by including a risk premium, the magnitude of which will turn on the likelihood of defection by the other party and the consequent cost to the first party. Throughout history the size of this premium has largely foreclosed complex exchange and therefore limited the possibilities of economic growth. (NORTH, 1990, p. 33)

Já os custos de transação decorrentes da ação política se devem, de acordo com North (1990), ao desenvolvimento de múltiplos grupos de interesse. Estes grupos se relacionam em uma estrutura político institucional mais complexa. Assim quando não há maioria grupos políticos precisam fazer acordos com outros grupos políticos, de interesses diferentes. Para reduzir os custos de troca é necessário então um conjunto de acordos institucionais. O problema que existe neste processo, assim como na troca econômica, é de como mensurar e controlar estes direitos de troca, o que leva a custos de transação políticos crescentes. Neste caso o comportamento repetido e a reputação são ativos avaliados pelos agentes.

Para reduzir estes custos de transação são criadas instituições políticas que constituem acordos para diversas áreas baseados na aliança e cooperação *ex-ante*. Estes acordos buscam reduzir a incerteza criando uma estrutura estável de troca, cujo resultado é um complexo sistema de grupos estruturados, consistindo de regras formais e informais e métodos de organização específicos.

Os governos democráticos, dessa forma, segundo North (1990), podem ser entendidos como uma evolução política neste processo, já que aumentam a eficiência política, devido ao maior acesso da população ao processo de decisão política, de modo que, quanto maior for o avanço

para democracia, menor serão os custos de transação decorrentes da ação política. Mas aqui também, mercados políticos eficientes não quer dizer o mesmo que mercados econômicos eficientes. Com o crescimento do número de trocas políticas irá crescer em tamanho o total dos custos de transação políticos, entre os agentes e os legisladores e entre os legisladores e a burocracia governamental.

Já ao analisar os contratos ao nível da troca específica, North (1990) assinala que são escritos com as características de controle em mente, resultando em altos custos de cálculo, o que os torna incompletos. Aqui as restrições informais têm um papel de maior relevância, incluindo a reputação, padrões de conduta amplamente aceitos e convenções que surgem de interações repetitivas. Para Williamson o surgimento das instituições (como estruturas) de gestão e coordenação das transações tem como objetivo a redução dos custos de transação (FAGUNDES, 1997).

The main hypothesis out of which transaction cost economics works is this: align transactions, which differ in their attributes, with governance structures, which differ in their costs and competencies, in a discriminating (mainly, transaction cost economizing) way. [...] To the contrary, if economic organization is formidably complex, which it is, and if economic agents are subject to very real cognitive limits, which they are, then failures of alignment will occur routinely. [...] The reason why transaction cost economics is pertinent to the study of business strategy is precisely because first-order economizing alignments are not always obvious and/or sometimes are at variance with managerial preferences. (WILLIAMSON, 1991a)

Pelo exposto acima, podemos perceber que definir quais são os custos de transação que existem na execução orçamentária e gestão fiscal não é tarefa fácil, e exigiria por si só uma pesquisa específica. Entretanto é possível afirmar que eles existem mesmo que seja difícil medi-los.

De fato, podemos relacioná-los às ações de troca econômica do Estado, tais como licitações e contratos, compra de insumos, compra de trabalho (incluindo as despesas com aposentadorias e precatórios) e investimentos. E também podemos relacioná-los aos custos de transação derivados das ações de grupos políticos em relação ao Estado como *lobby* de organizações específicas, a ação do parlamento, a corrupção.

Mas especificamente em relação a esta pesquisa os custos de transação, são vistos dentro de uma análise macro institucional, o que quer dizer que se existem instrumentos eficientes de

controle geral da execução orçamentária e gestão fiscal de aspectos globais do orçamento pode-se reduzir os custos de informação e a assimetria de informação entre os agentes, Estado e sociedade, pode ser mitigada. De fato, tais resultados poderiam advir de um aumento do controle da sociedade sobre o gasto público e do fornecimento de informações gerenciais mais abrangentes e precisas para que os agentes políticos e técnicos do Estado possam tomar decisões mais eficientes sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal. A construção de instituições mais eficientes, que reduzam os custos de transação, passa então necessariamente pelos mecanismos de mudança institucional.

1.5 A mudança institucional

Para North (1990) a mudança institucional ocorre por meio das organizações que têm como objetivo justamente a redução dos custos de transação. O conjunto de uma diversidade de grupos de interesses políticos e econômicos, com sua força de barganha relativa, influencia a estrutura de regras. Mudanças no poder de negociação levam a esforços para reestruturar contratos, políticas e a economia como um todo.

A razão para isto é que os interesses com apoios mais numerosos conseguem mais facilmente uma maioria política e conseqüentemente mais facilidade para trocar a estrutura facilitando, ou não, formas mais complexas de troca formais e informais. Por isso para North é importante não confundir o conceito de instituições com o de organizações, apesar de que para alguns autores, segundo Felipe (2006 e 2008), estes termos possam ser usados no mesmo sentido de maneira geral ou apenas de modo específico. Mas para North, do ponto de vista macro institucional, as organizações são grupos de indivíduos com objetivos comuns, políticos, econômicos, sociais ou educacionais que são alteradas pelo ambiente institucional e buscam alterá-lo também de acordo com seus objetivos, não se confundindo com as instituições.

Os determinantes do sucesso das organizações decorrem da relação existente entre as estruturas de governança, as habilidades e o aprendizado das organizações. Ao agirem na busca de seus objetivos as organizações atuam como os agentes da mudança institucional, já que as organizações são criadas com um propósito intencional e buscam aproveitar as oportunidades existentes pela mudança dos preços relativos alterando as restrições formais e informais.

Organizations are created with purposive intent in consequence of the opportunity set resulting from the existing set of constraints (institutional ones as well as the traditional ones of economic theory) and in the course of attempts to accomplish their objectives are a major agent of institutional change. (NORTH, 1990, p.5)

As organizações neste processo de interação combinam habilidade, estratégia e coordenação com o objetivo de criar, modelar e fazer evoluir as instituições. Desta forma as organizações atuam como ferramentas que moldam e definem, de alguma forma, a abrangência das instituições. Embora as organizações também sejam uma estrutura de interação humana, elas são os agentes desta interação enquanto as instituições são as regras de interação. Por isso a cada momento do tempo temos um determinado ambiente institucional resultante desta relação. As organizações induzem a mudança como entidades intencionalmente designadas por seus criadores para maximizar a riqueza, renda, ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade.

The resultant path of institutional change is shaped by (1) the lock-in that comes from the symbiotic relationship between institutions and the organizations that have evolved as a consequence of the incentive structure provided by those institutions and (2) the feedback process by which human beings perceive and react to changes in the opportunity set. (NORTH, 1990, p. 7)

Neste processo a demanda por conhecimento e habilidade por parte das organizações irá criar uma necessidade de incrementar o estoque e a distribuição de conhecimento, de modo que a natureza da demanda irá refletir a percepção corrente sobre os *payoffs* necessários para adquirir diferentes tipos de conhecimento. Os tipos de conhecimento, habilidades e aprendizado que os membros das organizações adquirem refletem, dessa forma, o resultado e os incentivos incorporados nas restrições institucionais (NORTH, 1990, p. 74).

Portanto os incentivos que são construídos dentro de um determinado ambiente institucional desempenham um papel decisivo na modulação dos tipos de habilidades e conhecimento que compensam (NORTH, 1990, p. 78). Isto assinala alguns pontos principais: (1) que o ambiente institucional irá moldar a direção da aquisição de conhecimentos e habilidades; (2) esta direção será um fator decisivo no desenvolvimento de longo prazo da sociedade.

Maximizing behavior of economic organizations therefore shapes institutional change by: (1) the resultant derived demand for investment in knowledge of all kinds (discussed above); (2) the ongoing interaction between organized economic activity, the stock of knowledge, and the institutional framework (discussed below); and (3)

incremental alteration of the informal constraints as a by-product of maximizing activities of organizations (discussed in Chapter 10). (NORTH, 1990, p. 78)

A busca – ainda que não alcançável – de maximização da atividade dos atores irá induzir a incrementos no conhecimento e habilidades ou em caso contrário modificar a estrutura institucional para induzir maior produtividade. Do nível macro institucional para o nível micro institucional North (1990) argumenta que a abordagem da firma de Williamson explora a eficiência de estruturas de governança e organizações dentro dos limites da existência destas restrições institucionais. O complexo de restrições institucionais irá resultar, dessa forma, em várias misturas de restrições formais e informais as quais refletem o alinhamento dos preços de mensuração e controle no ambiente e nos arranjos institucionais. Para Williamson é possível identificar a relação direta entre ambiente institucional e as estruturas de governança (como mercados, híbridas e hierarquias), entre a macroeconomia e a microeconomia institucional, na redução dos custos de transação.

Both parts of the new institutional economics-the institutional environment and the institutions of governance-are implicated. The crucial distinctions are these (Davis and North, 1971: 6-7): *The institutional environment is the set of fundamental political, social and legal ground rules that establishes the basis for production, exchange and distribution. [...]An institutional arrangement is an arrangement between economic units that governs the ways in which these units can cooperate and/or compete. It . . . [can] provide a structure within which its members can cooperate . . . or [it can] provide a mechanism that can effect a change in laws or property rights.* The way that I propose to join these two is to treat the institutional environment as a set of parameters, changes in which elicit shifts in the comparative costs of governance. An advantage of a three -way setup- market, hybrid, and hierarchy (as compared with just market and hierarchy)-is that much larger parameter changes are required to induce a shift from market to hierarchy (or the reverse) than are required to induce a shift from market to hybrid or from hybrid to hierarchy. (WILLIAMSON, 1991B, p. 287)

A evolução do ambiente institucional e dos arranjos institucionais é um movimento consistente de mudança institucional incremental induzida por ganhos relacionados ao aumento da produtividade organizacional e do estoque de conhecimento e suas aplicações, em interação com a estrutura política e econômica. North (1990) cita o trabalho de Nelson e Winter de 1982, em que o *learning by doing* (“aprender fazendo”) nas organizações é um dos meios pelo qual as firmas adquirem habilidades de coordenação e desenvolvimento de rotinas de trabalho como consequência de uma interação repetida muitas vezes. Mas existem outras formas de aprendizado como *learning by using*, *learning by interacting* e *learning organisations*

(LUNDVALL, 2004) e todas podem ser utilizadas para aumentar o estoque de conhecimento e habilidades das firmas e organizações visando a mudança institucional.

Para North (1990) este processo pelo qual a organização adquire habilidades e conhecimento é o responsável pelas mudanças nos preços relativos alterando a percepção dos custos de mensuração e de controle e a percepção dos custos e benefícios de novos negócios e contratos. Portanto, a mudança institucional provocada pelas organizações decorre fundamentalmente da alteração nos preços relativos, identificados como a principal fonte de mudança institucional agindo na redução dos custos de transação e alterando os mecanismos de incentivo dos indivíduos na interação humana. Ela é, portanto, uma mudança de preferências.

All of the following sources of institutional changes are changes in relative prices: changes in ratio of factor prices (i.e., changes in the ratio of land to labor, labor to capital, or capital to land), changes in the cost of information, and changes in technology (including significantly and importantly, military technology). (NORTH, 1990, p. 84)

Desta forma, o processo de mudança institucional começa por meio de uma alteração nos preços relativos que leva uma ou ambas as partes para uma troca, política ou econômica, se percebem que é vantajoso alterar acordos e contratos. Mas como os contratos estão dentro de uma hierarquia de regras, a renegociação pode não ser possível sem reestruturar os níveis mais altos ou violar algumas normas de comportamento.

Em cada caso, a parte que representa a melhora de sua posição no negócio tentará colocar recursos para reestruturar as regras formais. No caso de normas de comportamento, uma mudança nos preços relativos, ou seja, uma mudança nos gostos irá levar a uma erosão gradual e sua substituição por uma norma diferente. Ao longo do tempo, uma regra pode ser mudada ou simplesmente ignorada e abandonada. Similarmente, um costume ou tradição pode ser gradualmente substituído por outro (NORTH, 1990, p. 87-88).

Disto decorre que o caminho dominante pelo qual sociedades e economias evoluem é o das mudanças institucionais graduais, através de contínuos ajustes marginais, incrementais. Este processo de mudança institucional que ocorre por meio de mudanças marginais das regras formais, das restrições informais e dos tipos e eficácia dos mecanismos de controle e estruturas de governança é sempre incremental porque mesmo quando a mudança é descontínua, por meio

de revoluções e conquista, a mudança incremental prevalecerá devido à integração das restrições informais existentes na sociedade.

At the same time, the complex of informal and formal constraints makes possible continual incremental changes at particular margins. These small changes in both formal rules and informal constraints will gradually alter the institutional framework over time, so that it evolves into a different set of choices than it began with. (NORTH, 1990, p.68)

Por isso as regras formais podem mudar rapidamente como resultado de decisões políticas ou jurídicas, mas as restrições informais (costumes, tradições e códigos de conduta) são muito mais inflexíveis a estas mudanças. As mudanças incrementais, portanto, vêm da percepção que os empreendedores das organizações políticas e econômicas têm de que para serem melhores precisam alterar a estrutura institucional existente marginalmente seja através de coalizões seja através do aumento do seu estoque de conhecimento e habilidades por meio do aprendizado.

Este processo de mudança para North (1990) constrói uma trajetória histórica dependente nas instituições (*path dependence*). Individualmente mudanças específicas nas restrições formais e informais certamente podem mudar a história, mas na maioria das vezes não invertem sua direção. A *path dependence* significa então que a história importa mas além disso que nós não podemos compreender as escolhas de hoje e definir o modelo de desempenho econômico sem traçar a evolução incremental das instituições. Do exposto acima podemos resumir a mudança institucional em cinco proposições segundo North (2005).

1. The continuous interaction between institutions and organizations in the economic setting of scarcity and hence competition is the key to institutional change. 2. Competition forces organizations to continually invest in skills and knowledge to survive. The kinds of skills and knowledge individuals and their organizations acquire will shape evolving perceptions about opportunities and hence choices that will incrementally alter institutions. 3. The institutional framework provides the incentives that dictate the kinds of skills and knowledge perceived to have the maximum payoff. 4. Perceptions are derived from the mental constructs of the players. 5. The economies of scope, complementarities, and network externalities of an institutional matrix make institutional change overwhelmingly incremental and path dependence. (NORTH, 2005, p.59)

A mudança institucional no controle orçamentário e na gestão fiscal aparece principalmente no processo histórico de mudança das leis, restrições formais.

Especialmente no Brasil nos últimos cinquenta podemos indicar a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (BRASIL, 2000) como marcos da mudança institucional neste campo. Recentemente podemos citar a Lei nº 12.527/2011 conhecida como a Lei de Acesso a Informação que pode se transformar em um mecanismo eficiente para mitigar os custos de informação dos agentes. São diversas as organizações que atuarem no sentido destas mudanças, mas permeado por elas está todo o processo de disputa sobre o papel do Estado no Brasil, relacionado aos grupos econômicos, sociais e políticos de diversos interesses existentes na sociedade, bem como pelo papel desempenhado pelos agentes políticos e técnicos envolvidos no processo orçamentário e de gestão fiscal. Inegável o papel desempenhado pelo acúmulo de conhecimentos, habilidades e aprendizado destes diferentes atores na busca da maximização de suas atividades, inclusive nos grupos técnicos, economistas e contadores vinculados a estas atividades típicas de Estado.

Fundamental também é o desenvolvimento tecnológico que afetou diretamente a forma como a execução e o controle orçamentário e da gestão fiscal passou a ser efetuado. Tudo isto contribuiu para a alteração dos preços relativos, alterando os custos de transação associados à atividade de execução orçamentária, de mensuração e controle, que certamente está presente nas mudanças institucionais ocorridas.

É necessário agora avançar no entendimento da mudança institucional, da forma como ela ocorre devido ao desenvolvimento das habilidades e conhecimentos, o que no nosso entender está relacionado diretamente ao processo de inovação.

1.6 O conceito e a tipologia da inovação institucional

Para North (1990) o sistemático investimento em habilidades e conhecimento e sua aplicação sugerem uma evolução dinâmica que implica em um conjunto de características institucionais. Com efeito, isto requer pensar em questões de eficiência adaptativa em um contexto de diferentes eficiências alocativas.

A eficiência adaptativa, diferente da eficiência alocativa de Pareto, está relacionada com o caminho da evolução econômica ao longo do tempo. Também está relacionada com o interesse da sociedade em adquirir conhecimento e aprendizado, para induzir a inovação, para aceitar

risco em todos os tipos de atividades criativas, bem como para resolver problemas e gargalos da sociedade ao longo do tempo.

Adaptive efficiency, therefore, provides the incentives to encourage the development of decentralized decision-making process that will allow societies to maximize the efforts required to explore alternative ways of solving problems. [...] Now, different institutional rules will produce different incentives for tacit knowledge. That is, the particular institution will not only determine the kinds of economic activity that will be profitable and viable, but also shape the adaptive efficiency of the internal structure of firms and other organizations by, for example, regulating entry, governance structures, and flexibility of organizations. In particular, rules that encourage the development and utilization of tacit knowledge and therefore creative entrepreneurial talent will be important for efficient organization. (NORTH, 1990, p.81)

Para North (1990) a eficiência adaptativa evolui como resultado de duas forças econômicas fundamentais: (1) economia de escala associada com o crescimento do volume de comércio; (2) o desenvolvimento e a melhoria dos mecanismos de controle que fazem possível o cumprimento de contratos com baixo custo. Assim a ação conjunta das organizações para modificar o ambiente institucional só ocorre como decorrência dos esforços que as organizações efetuam para aumentar seus conhecimentos e habilidades buscando a redução dos preços relativos por meio de retornos crescentes de suas atividades, considerando um ambiente institucional dado. Este processo que junta aprendizado, conhecimento e habilidade dos empreendedores em uma dinâmica de eficiência adaptativa leva a um contínuo de inovações.

The success stories of economic history describe the institutional innovations that have lowered the costs of transacting and permitted capturing more of the gains from trade and hence permitted the expansion of markets. (NORTH, 1990, p. 108-109)

A origem da mudança institucional incremental, portanto são os ganhos obtidos pelas organizações e por seus empreendedores para adquirir habilidades, conhecimento e informação que permitem aumentar sua eficiência adaptativa por meio da inovação. A mudança institucional incremental se dá por meio da inovação institucional, e esta tem uma relação direta com a inovação tecnológica. Uma relação direta no mesmo sentido da existente entre a mudança tecnológica e a mudança institucional.

Technological change and institutional change are the basic keys to societal and economic evolution and both exhibit the characteristics of path dependence. Can a single model account for both technological and institutional change? They do have much in common. Increasing returns is an essential ingredient to both. The perceptions of the actors play a more central role in institutional than in technological change

because ideological beliefs influence the subjective construction of the models that determine choices. Choices are more multifaceted in an institutional context because of the complex interrelationships among formal and informal constraints. In consequence, both lock-in and path dependence appear much more complicated in the case of institutions than in the case of technology. (NORTH, 1990, p. 103-104)

Mas a mudança institucional é mais difícil que a mudança técnica pelos seguintes aspectos: 1) a dependência do consentimento das pessoas é maior; 2) a mudança institucional é mais complicada porque as pessoas são mais complicadas que as coisas; 3) os cientistas sociais não tem uma base tão sólida como os cientistas naturais; e 4) esta complexidade é própria das pessoas, devido ao escopo das estratégias em jogo (MATTHEWS, 1986, p. 916).

Ainda este paralelo entre a mudança tecnológica e mudança institucional é abordado em seguida por Matthews (1986) que considera a existência também de uma analogia entre a inovação institucional e a inovação de base técnica. Para este autor, o conceito de inovação institucional pode ser exemplificado por inovações que são conscientemente introduzidas pelos agentes econômicos como as mudanças na organização interna das firmas, da adoção de novos tipos de contratos, de serviços, de organizações criando inclusive novos mercados. Mas ao mesmo tempo pode existir um *trade off* entre escolhas técnicas e escolhas institucionais, já que elas necessariamente não andam juntas na mesma direção.

Douglass North (1984) has argued that progressive in the division of labour has produced an enormous increase in transaction costs, both by itself and because it has increased alienation and hence opportunism. [...] The natural interpretation of North's contention is that innovation has been biased (in the Hicksian sense) in the direction of being production-cost-saving: our skills in dealings with things have improved more than our skills in dealing with other people. That interpretation implies a less than unit elasticity of substitution between transaction inputs and production inputs. But at least in principle the interpretation could be the other way round: it could be that innovation has been *transaction*-cost-saving but that the elasticity of substitution has been greater than one. (MATTHEWS, 1986, p. 907)

Ao relacionarmos estes conceitos com os objetivos desta pesquisa, entendemos ainda que este paralelo pode ser estendido para as tipologias de inovação tecnológica conforme utilizado por

Freeman e Perez (1988, p. 45-47), como forma a aprofundar o entendimento sobre a inovação institucional no processo de mudança institucional.²

Assim distinguimos como hipótese os tipos de inovação institucional como incremental e radical, que juntas caracterizam novos ambientes institucionais em setores econômicos específicos e posteriormente podem mudar o ambiente institucional como um todo. Este conjunto de inovações caracterizam a mudança institucional que é incremental enquanto processo.

Podemos, então, organizar a mudança institucional no seguinte esquema:

- Mudança institucional;
 - Pode ser descontínua (guerras, revoluções, conquistas);
 - Mas é majoritariamente incremental (gradativa contínua);
 - Decorrente da interação entre a ação das organizações e instituições;
 - Decorrente das iniciativas de aumento do aprendizado, que reduzem os preços relativos por meio de retornos crescentes (o conceito de aprendizado envolve as iniciativas das organizações em mudar o ambiente institucional aumentando seus conhecimentos e habilidades, cujas iniciativas se dão pela inovação);
 - Inovação institucional pode ser:
 - Incremental, ocorre continuamente aumentando a eficiência adaptativa e diminuindo os custos de transação;

² Segundo esses autores são quatro os tipos de inovação: (1) Inovação incremental; (2) Inovação radical; (3) Novos sistemas tecnológicos e (4) Mudanças de paradigmas tecno-econômicos. Inovações incrementais ocorrem mais ou menos continuamente de uma combinação de pressões de demanda, fatores socioculturais, oportunidades tecnológicas e trajetórias. Inovações radicais são eventos descontínuos resultado de pesquisas deliberadas e desenvolvimento dos empreendedores combinando inovações em produtos, processos e organizações. Mudanças de “sistemas tecnológicos” são mudanças tecnológicas que afetam determinados setores da economia combinando inovações radicais e incrementais. Mudanças no “paradigma tecno-econômico” têm influência sobre o comportamento de toda a economia, a partir de conjuntos de inovações radicais e incrementais, ou seja, diferentes “sistemas tecnológicos” que mudam estruturalmente o ambiente institucional.

- Radical, quando ocorre uma transformação institucional em todo um setor de normas e restrições formais e informais;
- Mudança de paradigma institucional ou do ambiente institucional é o processo de mudança institucional incremental como um todo associando um conjunto de inovações institucionais incrementais e radicais.

E podemos resumir este argumento de acordo com o esquema da Figura 1.

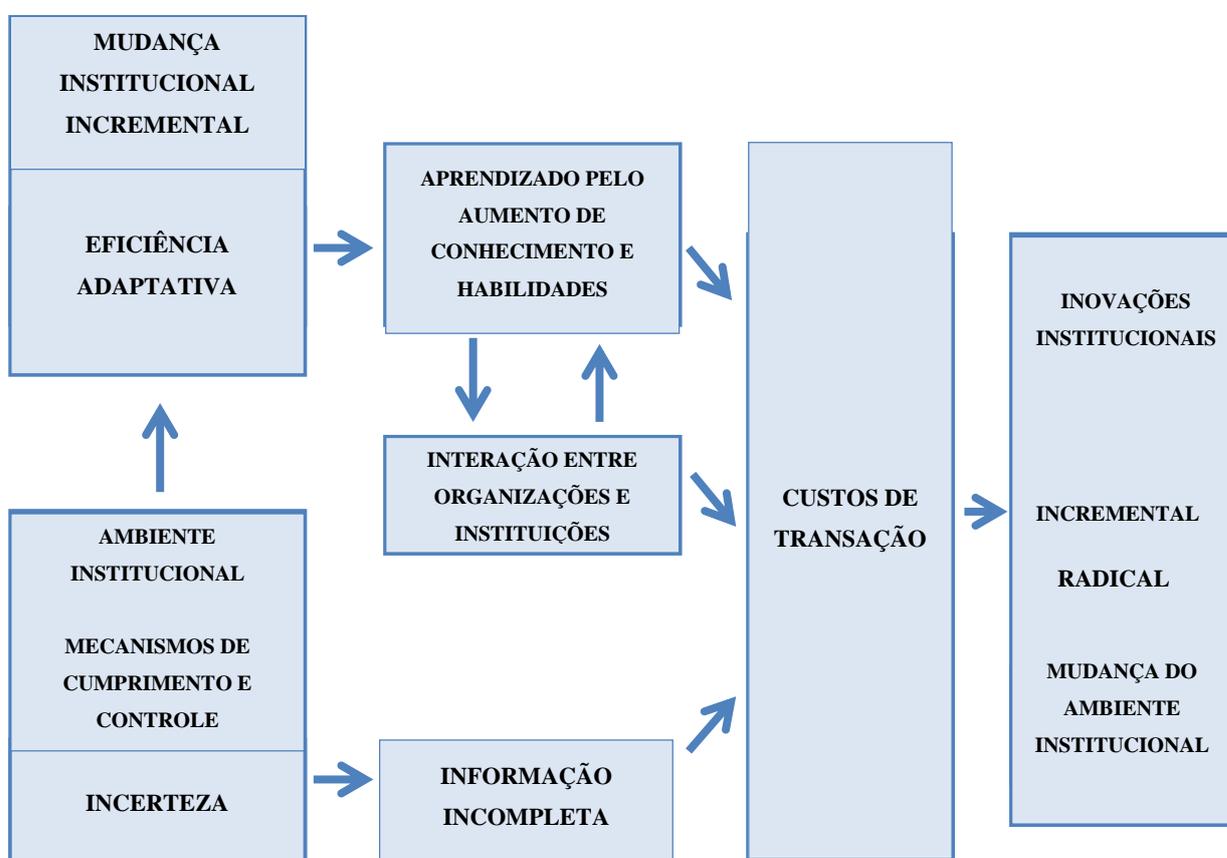


Figura 1 - Processo de mudança institucional

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a figura 1 o processo de mudança institucional deve ser entendido como decorrente da incerteza existente no ambiente institucional, de maneira que os mecanismos de cumprimento e controle de acordos surjam como uma tentativa de reduzir esta incerteza. Por um lado a incerteza traz consigo modelos mentais dos agentes que atuam no ambiente institucional com informação incompleta que juntamente ao oportunismo geram custos de

transação. Por outro lado o surgimento de mecanismos de cumprimento e controle no ambiente institucional buscam uma eficiência adaptativa. A forma da mudança institucional, neste caso incremental e não descontínua, é a busca da eficiência adaptativa em mecanismos de cumprimento e controle a partir da interação entre organizações e instituições em seus processos de aumento de seus conhecimentos e habilidades. Este aprendizado que ocorre nas organizações modifica as instituições porque cria mecanismos mais eficientes de cumprimento e controle reduzindo os custos de transação. A maneira como estes mecanismos de cumprimento e controle se constroem como adaptativamente eficientes é o processo de inovação institucional, que pode ser por meio de uma inovação incremental, uma inovação radical ou uma mudança em todo o ambiente institucional.

Aplicando o conceito de inovação institucional ao sistema institucional de controle orçamentário e gestão fiscal, de maneira geral em relação ao Brasil, de forma específica aplicada ao estado do Espírito Santo, buscamos indicar nos próximos capítulos os conceitos de inovação institucional radical (capítulo 2) e inovação institucional incremental (capítulo 3).

A inovação institucional incremental está associada ao sistema institucional de controle orçamentário e gestão fiscal, e é entendida como todo o tipo de iniciativas que reduzem os custos de transação e aumentam a eficiência adaptativa do controle orçamentário e da gestão fiscal como melhores relatórios, maior transparência e novas normas de contabilidade. A inovação institucional radical é entendida como uma mudança na forma como se entende o próprio sistema institucional de controle orçamentário e gestão fiscal, realizada de forma deliberada e integrando um conjunto de inovações de produto, processo e organizações, onde o caso da LRF é um exemplo claro.

Já a combinação de inovações institucionais incrementais e radicais resulta no processo atual de mudança incremental do ambiente institucional como um todo na lógica de uma administração pública mais eficaz e eficiente. É claro que este último ponto a dificuldade de identificar sua ocorrência é maior, mas também, sua identificação está fora dos limites desta pesquisa.

CAPITULO II

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, UMA INOVAÇÃO INSTITUCIONAL RADICAL

2.1 Introdução

Neste capítulo o objetivo é conceituar o papel e a evolução do Estado dentro do processo de mudança institucional, expor o debate existente sobre a mudança institucional às instituições orçamentárias e de controle fiscal, aplicar estes conceitos ao Brasil nos últimos 50 anos e indicar como que a LRF é uma inovação institucional radical no processo de mudança institucional das instituições de controle orçamentário e gestão fiscal no Brasil.

2.2 O Estado no processo de mudança institucional

De acordo com o objetivo deste trabalho, procuramos identificar o papel do Estado dentro de uma perspectiva de mudança institucional. Utilizando os conceitos gerais da Nova Economia Institucional centramos a análise nas *instituições do Estado* e especialmente nas *instituições orçamentárias do Estado*.

Segundo Fiani (2003, p. 136) “o aspecto mais original da contribuição de North, e aquele em que concentra todo o esforço para o aprimoramento de sua análise, é a questão do papel institucional do Estado”. Assim North desenvolve uma teoria do Estado como elemento decisivo na configuração dos direitos de propriedade.

Una teoría del Estado es esencial porque es él quien especifica la estructura de los derechos de propiedad. En última instancia, el Estado, que es responsable de la eficiencia de dicha estructura, es el causante del crecimiento, estancamiento o declive económico. (NORTH, 1981, p.31).

Os direitos de propriedade são o resultado de uma contínua tensão entre os desejos dos governantes do Estado e os esforços que as organizações dispõem para reduzir os custos de transação na realização da troca. As organizações utilizam os recursos disponíveis para influir nas decisões políticas buscando modificar as regras em seu favor (NORTH, 1981). O conceito de Estado é detalhado por North como segue.

[...] Estado es una organización con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes. La esencia de los derechos de propiedad es el derecho de exclusión, y una organización que tiene ventaja comparativa en la violencia está en situación de especificar y hacer respetar estos derechos de propiedad. (NORTH, 1981, p. 36)

O Estado também é por si mesmo instável devido às mudanças nos custos de informação, na tecnologia e na população que trazem mudanças nos preços relativos dos fatores em geral. Estas mudanças alteram o tamanho do poder de negociação dos governados podendo levar a alterações nas regras em favor deste grupo ou reduzindo o poder do governante. Por outro lado o custo individual de se opor as forças coercitivas do Estado explica sua estabilidade, produzindo apatia e aceitação das regras existentes. Por isso a inovação institucional virá mais dos governantes do que dos cidadãos já que estes enfrentam o problema *free rider* (North, 1981, p. 47-48). Os governantes sempre continuaram inovando o sistema institucional para aproveitar-se das mudanças nos preços relativos. Ao mesmo tempo estas inovações permitem reduzir os custos de transação, atuando desta forma o Estado como uma terceira parte no processo de intercâmbio.

Una tercera parte, el Estado, puede disminuir los costes de transacción mediante el desarrollo de un cuerpo impersonal de leyes y de sus mecanismos de cumplimiento. Debido a que el desarrollo de la ley es un bien publico, existen importantes economías

de escala asociadas a él. Si existe un cuerpo legal, los costes de negociación y cumplimiento del contrato se reducen substancialmente, porque las reglas básicas del intercambio están ya definidas. (NORTH, 1981, p. 53)

Este poder coercitivo do Estado como uma terceira parte fundamental para garantir os direitos de propriedade que estabelece por lei permite os ganhos existentes nas trocas complexas, realiza os benefícios da tecnologia e da especialização do trabalho.

[...] a society that would realize the productive benefits of great specialization can only do so with an elaborate structure of law and its enforcement. There are no cases of complex urban societies that do not have an elaborate structure of government. [...] If you want to realize the potential of modern technology you cannot do with the state, but you cannot do without it either. (NORTH, 1984, p. 259-260)

Este controle que o Estado exerce sobre os direitos de propriedade leva a que as organizações busquem adquirir influência sobre os órgãos de decisão governamentais para elevar os custos de transação para as outras partes que realizam a troca, ou diminuir seus custos de transação, e assim redistribuir a renda em seu benefício.

Mas o Estado não é somente um espaço onde os interesses dos diferentes grupos se manifestam. O Estado também é um agente com objetivos próprios dentro de certos limites, conforme argumenta Fiani (2003), que desempenha uma função essencial de vender “proteção e justiça” monopolizando a definição e a garantia dos direitos de propriedade.

Como remuneração por esse serviço, o governo arrecada imposto. Essa transação (o pagamento de impostos por parte da sociedade em troca de proteção e justiça, isto é, da definição e garantia dos direitos de propriedade) é vantajosa, na medida em que o Estado possui economias de escala nessas tarefas e, portanto, seria mais custoso para os agentes privados desempenhar essas tarefas por si próprios. [...] a pergunta seguinte a ser feita é como será dividida essa poupança entre a sociedade e o Estado. Obviamente há uma base de disputa sobre os ganhos incrementais resultante dessa troca: o Estado vai procurar capturar o máximo possível da renda adicional gerada, o mesmo valendo para a sociedade. (FIANI, 2003, p. 143)

Este poder arrecadatório e/ou confiscatório do Estado, em relação à sociedade e a redistribuição de renda entre Estado e sociedade, ocorre a partir de regras que aumentam ou diminuem este poder arrecadatório e/ou confiscatório.

[...] political factors underpinning economic growth and the development of markets—not simply the rules governing economic exchange, but also the institutions governing how these rules are enforced and how they may be changed. [...] Ruler can

establish such commitment in two ways. One is by setting a precedent of "responsible behavior," appearing to be committed to a set of rules that he or she will consistently enforce. The second is by being constrained to obey a set of rules that do not permit leeway for violating commitments. (NORTH & WEINGAST, 1989, p. 803-804).

Aqui é fundamental a separação entre os poderes, Executivo de um lado e Legislativo e Judiciário independentes de outro, e a atuação destes últimos como forma de controlar os governantes. O poder arbitrário e confiscatório do Executivo pode ser modificado e controlado através de mudanças institucionais que alteram os incentivos dos atores governamentais e fortalecem os direitos econômicos e políticos da sociedade. O controle do poder coercitivo do Estado pela sociedade passa pelo papel da Constituição e de outras instituições políticas.

A critical role of the constitution and other political institutions is to place restrictions on the state or sovereign. These institutions in part determine whether the state produces rules and regulations that benefit a small elite and so provide little prospect for long-run growth, or whether it produces rules that foster long-term growth. Put simply, successful long-run economic performance requires appropriate incentives not only for economic actors but for political actors as well. (NORTH & WEINGAST, 1989, p. 805-806).

Ainda segundo North & Weingast (1989) para ter sucesso uma constituição deve surgir de um acordo entre sociedade e Estado, de maneira que as regras estabelecidas especifiquem adequadamente os mecanismos de controle e cumprimento entre as partes. A constituição por sua vez deve ser autoaplicável, ou seja, existe um incentivo para que as partes cumpram com os compromissos negociados e principalmente que a constituição sirva para estabelecer um compromisso credível do Estado para com o cumprimento dos acordos com a sociedade. Assim a reputação é um elemento importante que limita o incentivo do governante de romper com o acordado, de modo a obter ganhos futuros. Mas como o incentivo à reputação é insuficiente e arranjos institucionais complexos são necessários. Estes arranjos institucionais agem por meio de restrições sobre o comportamento *ex-post* do Estado, obrigando o Estado a manter sua parte nos acordos.

Ao analisar as mudanças institucionais ocorridas na Inglaterra após a Revolução Gloriosa, North & Weingast (1989) indicam que a criação de um arranjo institucional onde o parlamento passou a ter um papel central como responsável também pela gestão financeira do governo foi a efetivação de uma verdadeira revolução fiscal, já que colocou importantes restrições a forma como a Coroa gastava seus recursos. O Parlamento passou a ter poderes para agir como

autoridade exclusiva para autorizar novos impostos e ter o direito de auditar a forma como a Coroa gastava seus recursos.

Outra mudança institucional importante ocorrida após a Revolução Gloriosa foi a independência do poder judiciário, com a subordinação dos poderes executivos e legislativo ao direito comum, favorável aos direitos privados. Estas inovações institucionais aumentaram drasticamente o controle dos detentores da riqueza sobre o governo. Segundo North & Weingast (1989, p. 816) “Os direitos políticos são um elemento chave de proteção contra violações arbitrárias de direitos econômicos”. Este novo ambiente institucional, com vários atores com poder de veto, criou o início de uma separação entre os poderes que aumentou significativamente a previsibilidade da sociedade sobre as ações do governo e constituiu-se no embrião de um sistema democrático.

Neste ponto Alveal (2003) indica que existem dois modelos na relação entre Estado (autoridade pública) e nação (comunidade de cidadãos), um deles é anglo-saxão baseado na visão de “Contrato Social” de Locke de independência entre a autoridade e sociedade civil. O segundo modelo seria europeu continental, onde o “Contrato Social” na visão de Rousseau seria uma vontade geral, uma fusão entre autoridade e sociedade civil.

A ênfase teórica dada à coleção de indivíduos (Locke) ou ao indivíduo coletivo (Rousseau), originou padrões diferentes de Estado nacional e cidadania. O predomínio ideológico das liberdades e direitos do indivíduo fundou o padrão liberal clássico do papel do Estado, sob vigilância ativa e permanente da comunidade de cidadãos. Já o predomínio ideológico do indivíduo coletivo favoreceu a autoridade vis-a-vis os membros da comunidade, conferindo ao Estado um papel tutelar sobre a sociedade. (ALVEAL, 2003, P.4)

Já em Bresser-Pereira (2010) o Estado moderno é consequência de três transformações: a construção de uma ordem jurídica *constitucional*, a transformação dos súditos em cidadãos e a transformação do aparelho do estado em *administração pública* formada por oficiais públicos profissionais eleitos e não-eleitos.

Podemos, portanto, definir o Estado moderno como o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante. É a instituição organizacional e normativa dotada de poder coercitivo. É, por um lado, a ordem jurídica à qual cabe o papel de coordenar e regular toda a atividade social, e, por outro, o aparelho formado por oficiais públicos (políticos e burocratas e militares) dotados do poder exclusivo e extroverso de legislar e tributar [...]. (BRESSER-PEREIRA, 2010, P.5)

Ainda para Bresser-Pereira (2008) a garantia dos direitos de propriedade é apenas um dos aspectos institucionais do Estado, não necessariamente o mais importante. Seriam mais importantes as instituições, ou arranjo institucional, voltado para o desenvolvimento econômico identificado por Bresser-Pereira como “estratégia nacional de desenvolvimento”. Este arranjo seria composto de instituições pragmáticas surgidas a partir da prática social e onde o Estado e os mercados não aparecem como concorrentes, mas como instituições complementares.

Besides being an organization that guarantees the law, the state is the law system itself; thus it both an organizational and a normative institution – the constitutional matrix of the other formal institutions. When this complex organizational system institution gets dynamic, when the officials that form it (politicians and bureaucrats) get embedded in society oriented to promote hard work, innovation and investment, the correspondent normative institutional system will be also dynamic and forward looking – and we will realize to be in the presence of a national development strategy. The guarantee of property rights and contracts is only one of the institutional aspects and not necessarily the more important of this strategy. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 17)

Abranches (2001), ao analisar a democracia como um tipo de instituição em mudança, indica que institucionalizar o Estado significa criar regras tácitas, padrões de conduta aceitos por todos como legítimos, regras que exigem um mínimo de coerção, onde a partir de longos períodos a eficácia das políticas gera legitimidade. Isto quer dizer que além de uma visão econômica as instituições também estão vinculadas com o estabelecimento de uma ordem política.

Aplicada à idéia de institucionalização de uma ordem democrática legítima isto quer dizer que é preciso que haja adesão às regras por convicção íntima, porque os cidadãos acreditam que essas instituições são as melhores possíveis e os valores da democracia fazem parte de sua estrutura de valores. Por outro lado, essas regras têm que ser eficazes no sentido de produzir governos que dêem resposta efetiva às necessidades materiais dos cidadãos, da forma pela qual as questões mais conflituosas foram historicamente resolvidas e da efetiva resolução dos principais pontos de conflito agudo, radicalizado e polarizado. (ABRANCHES, 2001, p. 02)

Desta forma entendemos que o Estado devido ao papel que ocupa tem a aceitação tácita da sociedade para arrecadar recursos por meio dos impostos. E a democracia é a forma como os cidadãos reconhecem esta função como necessária. Mas esta aceitação não é irrestrita e está condicionada aos limites impostos pela legislação ao próprio Estado e ao contínuo embate entre as organizações, como sociedade civil, nas suas relações com as instituições existentes na sociedade. Quando pensamos nestes controles à ação do Estado pelas restrições contidas na

gestão orçamentária e fiscal se destaca a importância de dois aspectos: a credibilidade da gestão orçamentária e fiscal e as definições legais que regulam a própria gestão orçamentária e fiscal por meio de mecanismos de *enforcement*. E finalmente como estes se relacionam com o desenvolvimento da nação como um todo.

2.3 Instituições orçamentárias e controle fiscal

Um dos campos de pesquisa da Nova Economia Institucional aborda as instituições dentro de uma perspectiva das restrições que impõe ao Estado constituindo um ambiente e/ou arranjo institucional que permita (ou não) um desenvolvimento econômico crescente. Segundo Esfahani (2000) a escolha de políticas econômicas faz com que os diferentes grupos políticos sejam motivados a realizar escolhas com o objetivo de redistribuir a renda disponível em seu proveito, mesmo que isto implique em políticas ineficientes para o conjunto da economia.

As instituições para Esfahani (2000), entretanto, podem atuar no sentido contrário por meio de mecanismos de incentivo à adoção de políticas mais eficientes. Estas instituições destacam-se de acordo com a sua capacidade de representação, coordenação e compromisso. Representação para este autor são as formas de governo e as relações entre os políticos e a sociedade e seus grupos de interesse. Coordenação faz valer os acordos coletivos auxiliando na cooperação entre os interessados em aspectos como o desenvolvimento da infraestrutura e o gasto público em geral. Já o compromisso político é a aplicação do acordado hoje em datas futuras, sendo necessário para garantir que os agentes econômicos tenham previsibilidade para seus investimentos de longo prazo.

Assim segundo Esfahani (2000) existem cinco grandes categorias de instituições: instituições legislativas e executivas; instituições judiciais; instituições administrativas; instituições informais; e estrutura e o caráter dos grupos de interesse. A discussão sobre orçamento público e seu controle faz parte das instituições legislativas e executivas, mais especificamente relacionada aos mecanismos de restrições *ex-ante*. Estes mecanismos são regras constitucionais ou leis que são difíceis de mudar devido aos seus altos custos.

The examples of *ex ante* constraints on economic policy are constitutional restrictions on public debt or deficit and currency board arrangements for applying a fixed exchange rate policy. The debt and deficit restrictions address the common pool

problem in the budgetary process and prevent policymakers from overspending at the cost of inflation or of future generations. (ESFAHANI, 2000, p. 22)

Estes mecanismos de restrição *ex ante* também podem ser analisados do ponto de vista de sua relação com os mecanismos de redistribuição das dotações de recursos internos e externos disponíveis que distorcem o uso dos fatores produtivos ou desencorajam sua acumulação. Existem duas formas de distorções: (a) a falta de credibilidade e (b) políticas ineficientes. Compromissos credíveis dependem de instituições que tornem restritas as ações dos governos e que permitam que o capital tenha segurança para investir em setores intensivos em capital ou outras atividades de retorno de longo prazo. As políticas ineficientes se manifestam nos mecanismos de distribuição de acordo com suas áreas de ação econômica que são as seguintes: política monetária; política fiscal; política do mercado de crédito; política da taxa de câmbio; políticas de comércio, indústria e trabalho (ESFAHANI, 2000). A discussão sobre o orçamento se aplica ao campo da política fiscal.

Fiscal policy is one of the most important redistribution mechanisms that also has major growth consequences. The policy taps on a variety of sources—direct and indirect taxation, duties and service charges, trade taxes, natural resource rents, and borrowing and money creation—to finance government expenditures on public goods as well as more particularistic benefits and transfers. Even many of the public goods provided with government funds may benefit some interest groups more than others and generate distributional effects. As a result, politicians pursuing their own priorities or responding to some interests more than others may fail to equate the marginal social returns of public funds across projects and activities—misallocate public resources. (ESFAHANI, 2000, p. 11-12)

Os objetivos deste campo de pesquisa também estão associados conforme Barroso (2003, p.01) a “identificar os arranjos institucionais por trás do orçamento público federal, analisando se são condizentes com uma boa prática: de alocação de recursos, operacional e de estabilidade macroeconômica”. O objetivo é estudar as instituições orçamentárias na elaboração, aprovação, execução e nos resultados fiscais alcançados. Desta forma a mudança institucional por meio da inovação institucional cria restrições aos governantes para que adotem determinadas ações que se espera melhorem o desempenho da execução orçamentária. Ou seja, as instituições orçamentárias tem impacto significativo sobre os resultados fiscais conforme argumenta Alesina et alii (1996).

Budgetary institutions are all the rules and regulations according to which budgets are drafted, approved and implemented. We assume that these institutions are predetermined, and we use them as an explanatory variable for fiscal outcomes. This

approach must be grounded on two arguments. First, it must be the case that fiscal outcomes are not independent of institutions, that is, government and legislatures must not be able to produce whatever fiscal outcome they (collectively) choose, regardless of the budget procedures which are in place. [...] Second, it must be the case that institutions are not themselves endogenous to the fiscal outcomes; that is, institutions cannot be easily changed as a result of current or past fiscal outcomes. (ALESINA ET ALII, 1996, p. 2-3).

As medidas mais propícias para alcançar a disciplina fiscal são: leis que estabelecem restrições *ex-ante* para os déficits e que conduzem à disciplina fiscal; regras de disciplina fiscal hierárquicas com prerrogativas fortes para veto a gastos por parte do Ministro da Fazenda dentro do governo e do governo em relação ao parlamento; procedimentos transparentes e de controle que fortalecem uma maior disciplina fiscal (ALESINA ET ALII, 1996).

Em Campos & Pradhan (1996) os arranjos institucionais constituem mecanismos de incentivo que afetam o tamanho, a alocação e uso do orçamento público. Os arranjos institucionais tem impacto em três níveis de despesas: nível agregado de gastos e déficit (disciplina fiscal agregada), composição das despesas (priorização estratégica para eficiência alocativa e capital próprio) e eficiência técnica na utilização dos recursos.

Segundo Campos & Pradhan (1996) as reformas (que tratamos como inovações institucionais radicais em nosso entendimento) ocorridas na Nova Zelândia e Austrália entre final da década de 1980 e início da década de 1990 foram orientadas para alcançar a disciplina fiscal e a eficiência técnica, com mecanismos de transparência e prestação de contas desempenhando um papel central.

We categorize these arrangements and mechanisms according to their relative impact on three levels or categories of expenditure outcomes-the aggregate level of spending and the deficit, the composition of expenditures, and the technical efficiency in the use of budgeted resources. On the basis of this categorization, we are able to develop a parsimonious measure of the potential effectiveness of a system with respect to each of the three expenditure categories which we are then able to use to correlate the "quality" of public expenditure systems with expenditure outcomes. (CAMPOS & PRADHAN, 1996, p. 2-3)

Entendemos que o ambiente institucional do controle orçamentário e fiscal em nível macro, se transforma aqui em determinados arranjos institucionais em nível micro. Estes arranjos institucionais no processo orçamentário brasileiro são os mecanismos de gestão da dívida pública, especialmente Resultado Primário e nominal, de composição dos orçamentos, neste

caso o conceito de orçamento programa, e no uso dos recursos orçamentários, como é dado pelos controles de despesas especialmente em pessoal, saúde e educação.

2.4 O Estado brasileiro e as instituições orçamentárias e de controle fiscal

Esta análise do papel do Estado e do orçamento como definido na Nova Economia Institucional pode ser aplicada a interpretação da realidade do Estado brasileiro e do processo orçamentário brasileiro. Não é o objetivo aprofundar este campo de pesquisa, mas apenas indicar elementos de nossa história recente que se relacionam a interpretação da NEI, buscando entender as características da mudança institucional no âmbito do controle orçamentário e da gestão fiscal do Estado brasileiro. Um dos caminhos é priorizar a análise por meio das restrições formais do ambiente institucional, especificamente as leis e o processo de mudança institucional decorrente que configuram o ambiente institucional brasileiro.

A partir deste entendimento é possível indicar as principais mudanças institucionais ocorridas nas restrições formais que compõe o ambiente institucional das finanças públicas brasileiras relacionadas ao controle orçamentário e gestão fiscal nos últimos 50 anos como sendo a Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964), a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei Complementar 101/2000 – LRF (BRASIL, 2000). Todas as três consideramos como inovações institucionais radicais na esfera das finanças públicas brasileiras.

A Lei 4.320/1964 pode ser considerada desta forma porque trouxe um conjunto de inovações institucionais que modificaram o ambiente institucional das finanças públicas neste período. Segundo Barroso destacam-se diversas determinações.

[...] a inclusão de todas as receitas e despesas na lei orçamentária, explicitação da fonte de financiamento para eventuais déficits, proibição da realização de despesas sem prévio empenho no orçamento [...] regras formais de apresentação dos instrumentos orçamentários como classificação de receitas e despesas, nível de detalhamento, regras contábeis e definições como despesa permanente, restos a pagar, etc. [...] balanço mensal da arrecadação tributária que junto com a arrecadação dos últimos 3 anos e fatores conjunturais servirão de base para a estimação da receita. [...] decreto de programação financeira, estabelecendo cotas trimestrais de despesa para cada unidade orçamentária [...] as normas para a abertura de créditos adicionais [...]. (BARROSO, 2003, p. 17 e 18)

A forma de programação e execução da despesa passou a seguir determinado padrão, no qual as dotações existentes no orçamento para cada órgão passaram a observar os procedimentos legais de empenho, liquidação e pagamento de acordo com a programação financeira. Podemos destacar ainda a separação das receitas em correntes e de capital identificando a origem da fonte de recursos e os princípios da unidade, universalidade e anualidade do orçamento. Outro ponto importante são as definições de controle interno e externo.

A Lei nº 4.320, a par de outros aspectos, define a abrangência do controle da execução orçamentária, indica a forma e o conteúdo do controle interno (aquele exercido no âmbito de cada Poder) e promove a caracterização do controle externo. Segundo estabelece essa lei, no âmbito do título “Do controle externo” (art. 81), “O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”. (SANCHES, 2006, p. 211)

Por fim é importante a introdução do conceito de orçamento programa, que é um instrumento de planejamento do governo, identificando programas de trabalho, projetos e atividades estabelecendo objetivos metas e seus custos. A Lei nº 4.320 é o primeiro passo para a aplicação do orçamento programa no Brasil.

Com o advento da lei no 4.320/64, o processo orçamentário brasileiro apresenta, então, uma orientação mais gerencial e menos de controle. A classificação funcional da despesa foi aperfeiçoada em relação ao esquema do decreto-lei no 2.416/40 e as informações econômicas assumiram maior importância [...] O orçamento deixa de ser analítico e passa a ser sintético, isto é, o gasto, na Lei Orçamentária, é discriminado apenas até elemento de despesa. [...] O orçamento da lei no 4.320/64 é, portanto, um orçamento funcional ou de desempenho e como tal deixa transparecer uma forte preocupação com a eficiência e eficácia na realização das atividades constantes do seu programa de trabalho [...] contudo, o entendimento é que a experiência brasileira com o orçamento orientado para o planejamento verificou-se independentemente da lei no 4.320/64, que deve ser considerada, apenas, como um competente estágio preparatório para a implementação posterior de um orçamento-programa. (CORE, 2001, p. 20, 21)

Já a Constituição Federal de 1988 trouxe diversas inovações institucionais porque ela consolidou como normas constitucionais diversos aspectos da Lei 4.320/64, isto significa que na hierarquia de regras se sobrepõe as outras e ao mesmo tempo passa a ser mais difícil de alterá-las de acordo com interesses temporários. Outro ponto importante é que a CF/1988 solidificou a ideia de orçamento programa ao articular os conceitos do planejamento de médio e curto prazo com a definição do Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA (dividida em orçamento fiscal, da seguridade social e

de investimento das estatais), sendo esta uma das principais inovações institucionais no sistema orçamentário e de gestão fiscal.

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, tornou obrigatória a adoção sistemática do planejamento, nas várias esferas do governo. Ficou atribuído ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento. Com a Constituição, o sistema orçamentário federal passou a ser regulado por três leis: a) Lei do Plano Plurianual (PPA), b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e c) Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas diretrizes inovadoras advindas da Constituição Federal de 1988 constituíram grande significado para a gestão pública. Com o PPA, a LDO e a LOA, o planejamento fica valorizado, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. (COUTO, 2009, p. 40)

Ainda segundo Barroso (2003) a Constituição Federal de 1988 têm diferentes implicações para o ambiente institucional de elaboração orçamentária ao modificar a distribuição do montante arrecadado através dos tributos entre os diferentes entes federados, a obrigação de cobertura dos déficits previdenciários pelo orçamento fiscal, os prazos e os momentos de apreciação legislativa e finalmente os valores mínimos a ser aplicados em educação e saúde.

Outro ponto importante é a definição de que o Senado Federal é o responsável por fixar os limites para o endividamento público cabendo a autorização a operações externas, fixar com base na proposta do Presidente da República limites globais para a dívida pública consolidada, dispor sobre os limites globais e condições de operações de crédito externo e interno, garantias e montante da dívida mobiliária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Outra inovação institucional muito importante na Constituição Federal foi a proibição ao Banco Central de financiar o Tesouro Nacional por meio de empréstimos. Também na Constituição de 1988 foi inserida a “regra de ouro” que especifica que o montante previsto de receitas de operações de crédito não poderá ser superior às despesas de capital constantes da lei orçamentária. Esta regra, na prática, restringe a utilização de operações de crédito para custeio das despesas públicas não relacionadas a despesas de capital. Todas estas inovações institucionais demonstram o papel da Constituição Federal de 1988 como uma inovação radical e centralizadora do processo de controle orçamentário e fiscal brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, cumprindo a tradição das anteriores, ocupou-se profusamente de matéria orçamentária, chegando até a definir instrumentos de planejamento e orçamento com elevado grau de detalhe. Nesse particular, apresentou substanciais alterações no tocante à concepção então vigente, constante da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969. A

atual Constituição optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente (previdência social, por exemplo) fora da lei de meios, sem a observância, portanto, do princípio da universalidade. (CORE, 2001, p. 05)

A Constituição Federal de 1988 ainda traria um indicativo de que uma lei complementar deveria regular as disposições inseridas e parte destas disposições foi regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. A seguir analisamos justamente o papel da LRF que entendemos como a mais recente inovação institucional radical no controle das finanças públicas do Estado brasileiro, para posteriormente analisar a evolução de relatórios e indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal decorrentes dos princípios da LRF como possíveis inovações institucionais incrementais.

2.5 A LRF como inovação institucional radical

Segundo Freire (2010, p. 13),

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduziu ‘normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal’. O seu fundamento constitucional reside no art. 163, bem como no §9º do art. 165, ambos da Constituição de 1998.

Para Freire foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional decorrente dos acordos firmados com o Brasil adotando o modelo da Nova Zelândia e o modelo americano. No modelo americano o controle se faz por metas de receita e gasto e no sistema neozelandês se controla os meios utilizando critérios de transparência, integridade e credibilidade (PEREIRA, 2002).

A Lei de Responsabilidade Fiscal integrou, juntamente com privatizações, desestatização, reforma administrativa, previdenciária, conjunto de medidas adotadas pelo Brasil a partir da segunda metade da década de 1990, em ordem a estabelecer um novo modelo de Estado: o Estado Regulador. Em linhas gerais, a LRF pretendeu equilíbrio entre receita e despesa pública e estagnar o estoque da dívida; [...] E no particular, a Lei de Responsabilidade Fiscal, conquanto não tenha servido a diminuição da despesa pública – que continua portentosa – serviu para estabelecer parâmetros de transparência e controle (ainda que de certo modo formais) das finanças públicas em todos os níveis: a LRF é a lei do controle. (FERRAZ, 2010, p. 288-289)

Para Freire (2010) os pilares da LRF são *planejamento, transparência, controle e responsabilização*. O planejamento, que deriva do princípio constitucional de eficiência, passa

pelo plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária (LOA), estabelecidos na CF de 1988 e integrados na LRF.

A transparência deve observar o princípio da publicidade e na LRF estão estabelecidos os instrumentos que devem ser utilizados, com ampla divulgação inclusive eletrônica, como o PPA, a LDO, a LOA, as prestações de contas, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. O controle está expresso nas disposições sobre despesas obrigatórias de caráter continuado, despesas de pessoal, transferências voluntárias, endividamento público, adequação orçamentária financeira ao aumento de despesas e impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois seguintes. O controle da receita também prevê os requisitos para a concessão de renúncia de receita. A responsabilização são as sanções penais, a tipificação dos crimes de responsabilidade e as sanções de improbidade administrativa. Segundo Souza (2006) a principal inovação da LRF foi exigir dos governos subnacionais que perseguissem metas de superávit primário e o estabelecimento de tetos para a dívida dos estados.

A LRF estabelece sanções para o caso de descumprimento dos limites da dívida pública (fixados nos termos do art. 30 da LRF e consoante a Resolução do Senado nº 40/2001). [...] A inobservância dos limites deverá atender o que dispõe o art. 31 da LRF, para a recondução aos limites legais. [...] Enquanto o excesso perdurar haverá (i) proibição de contratação de novas operações interna ou externa, inclusive ARO, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; (ii) exigência de resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, com limitação de empenho, se necessário, na forma do art. 9º da LRF. Uma vez vencido o prazo para retorno da dívida ao limite e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias da União ou do estado (art. 31, §2º, LRF). (NOGUEIRA, 2010, p. 220)

Estes mecanismos de controle da dívida se aliam a renegociação das dívidas assumidas pela União no final dos anos 90, por meio de contratos de refinanciamento conhecidos como Programa de Ajuste Fiscal - PAF estipulados pela Lei nº 9.496/97. Se os contratos são temporários, enquanto houver saldo devedor com a União, a LRF é uma regra permanente. As regras do PAF também exigem um rígido ajuste fiscal, com limites de despesa de pessoal e gasto, metas de superávit primário, comprometimento da receita líquida real com pagamento da dívida. Ainda segundo Jozélia Nogueira (2010) o cumprimento das exigências da LRF caminha no mesmo sentido de equilíbrio das contas públicas, de controle do déficit público e do endividamento.

Já segundo Oliveira (2010) os sete pilares normativos da LRF seriam: (1) dívida e endividamento; (2) planejamento macroeconômico, financeiro e orçamentário; (3) despesas de pessoal; (4) despesas obrigatórias; (5) receita pública; (6) transparência, controle social e fiscalização e (7) Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, Lei nº. 10.028/2000 (BRASIL, 2000).

Ao analisar as despesas de pessoal, como grande agregado de despesa, a LRF procurou criar mecanismos mais eficazes do que os existentes nas leis anteriores sobre o tema: com limites de pessoal para cada um dos poderes, monitoramento e regras de enquadramento e sanções em caso de descumprimento. Oliveira (2010, p. 426) também ressalta o papel do controle das despesas de caráter obrigatório, que “Inspirado no sistema PAYGO, instituído pelo *Budget Enforcement Act*, dos Estados Unidos, em 1990, constituiria a inovação mais substancial da LRF, sem paralelo na experiência legislativa e orçamentária brasileira”.

Este mecanismo exige que toda despesa de longo prazo a ser criada exija a retirada de uma despesa ou a inclusão de uma nova receita no longo prazo. Entretanto na avaliação de Oliveira (2010) apesar da inovação nas regras elas ainda não alcançaram a efetividade esperada, mas ressalta que a LRF renovou o interesse pelo orçamento, pela contabilidade pública, pela administração tributária, pelos mecanismos de arrecadação tributária e gasto público, além de provocar intensa mobilização dos tribunais de contas na orientação, regulamentação e fiscalização.

A LRF não pode ser tida como ‘A’ legislação que irá garantir o equilíbrio fiscal permanente nem como a lei redentora que irá moralizar a administração pública. Ela representa o ponto culminante, até aqui, de um longo processo institucional e legislativo de melhoras paulatinas na gestão fiscal, que começou em meados dos anos 1980. E esse processo não se encerrou com a LRF. [...] Hoje há uma ‘consciência da responsabilidade fiscal’ germinando na administração pública, em todos os níveis e em todos os Poderes, e também na sociedade. E podemos entendê-la como a consciência da necessidade de, simultaneamente, valorizar as receitas públicas, adequar os gastos às possibilidades de ingresso de recursos e conter o endividamento a um nível que não inviabilize a capacidade do Estado de cumprir suas funções constitucionais e honrar seus compromissos financeiros, com seus servidores, fornecedores e financiadores. A força da influência cultural da LRF sobre a gestão fiscal parece igualar ou sobrepujar o peso de sua influência normativa concreta. (OLIVEIRA, 2010, p. 444-446)

A hipótese prevista neste trabalho, de que a LRF é uma inovação institucional radical, está alicerçada no descrito acima e no próprio conceito de inovação institucional radical exposto ao final do capítulo 1, qual seja, de uma transformação institucional em todo um setor econômico de normas e restrições formais e informais. Além de serem, ao mesmo tempo, um importante processo de aprendizado das instituições do processo orçamentário e gestão fiscal associada em parte a adaptação de modelos dos Estados Unidos e da Nova Zelândia. Entretanto, a medida ideal para auferir se a LRF é uma inovação institucional radical seria avaliar se ela reduziu os custos de transação no processo orçamentário e na gestão fiscal, uma resposta que pela sua complexidade demandaria muito mais trabalho de pesquisa, primeiramente pela definição dos custos de transação destes processos e posteriormente no esforço de medi-los antes e depois da LRF.

A LRF é também um evento descontínuo resultado da ação deliberada dos agentes políticos combinando inovações neste caso especialmente de produtos (relatórios), processos (controles orçamentários) e organizações (estabelecendo os compromissos e relações entre executivo e legislativo, incluindo os respectivos tribunais de contas, e entre estes e a sociedade). A LRF é a adoção de um novo tipo de contrato entre as organizações envolvidas no processo orçamentário.

2.6 Instituições orçamentárias e mudança institucional, considerações finais

Além das inovações radicais, que entendemos ocorridas nas instituições orçamentárias brasileiras nos últimos cinquenta anos, há mais uma em curso conhecida como a nova lei de finanças em discussão no Senado. Existe um substitutivo aos projetos apresentados pelos Senadores Raimundo Colombo, Tasso Jereissati, Renato Casagrande e César Borges que busca atender o art. 165 § 9º da Constituição Federal que prevê a instituição de lei complementar para regulamentar o PPA, LDO e LOA além de normas de administração financeira e patrimonial da administração direta e indireta com o objetivo é substituir a Lei 4.320/1964. Segundo a justificativa apresentada pelo então Senador Renato Casagrande na apresentação de seu PLS é fundamental a revisão da Lei 4.320/1964.

No seu tempo, a Lei nº 4.320/64 foi um marco das finanças públicas do Brasil e, aplicando-se à União, estados, Distrito Federal e municípios, estabeleceu padrões para os orçamentos, a contabilidade pública e aspectos da gestão financeira e patrimonial. Contudo, essa legislação tornou-se desatualizada e carece de revogação explícita de dispositivos superados pela Constituição, bem como da inclusão de outros para evitar falta de padronização, divergências conceituais e dúvidas jurídicas. [...] A revisão da Lei 4320/64 pode contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento institucional das finanças públicas do País ao completar a tarefa de regulamentação iniciada pela LRF, introduzindo regras que dêem maior racionalidade ao uso de recursos públicos e orientem as políticas públicas para o desenvolvimento – regras do tipo “o que fazer e como”. [...] O objetivo central é garantir qualidade ao gasto público, orientando toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados. (BRASIL, 2009, p. 86-87)

Também é necessário citar dois aspectos importantes que estão se agregando a este processo, um deles é o aprofundamento dos mecanismos de transparência indicados na Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009) que alterou a redação da LRF no que se referia à transparência. Esta lei inovou ao determinar a divulgação em tempo real da execução orçamentária seja da receita seja da despesa, criando os portais da transparência na internet. E o outro elemento é a convergência das normas brasileiras de contabilidade pública as normas internacionais de contabilidade. Neste processo o ponto principal é de que as novas normas são uma contribuição importante para auxiliar na construção de uma contabilidade de custos do setor público, no auxílio aos controles da LRF e da Lei 4.320 e na visão patrimonial da administração pública que vai além dos controles apenas orçamentários. Ou seja, a passagem de uma contabilidade orçamentária para uma contabilidade patrimonial.

Portanto, a busca por contínuos avanços institucionais na gestão do gasto público, controle orçamentário e fiscal coloca um interessante campo de pesquisa e desenvolvimento de estudos associando o ferramental teórico da Nova Economia Institucional e a análise dos orçamentos e da gestão pública. Muitos aspectos podem ser abordados neste sentido como as implicações do orçamento público para o desempenho econômico da sociedade; em que medida a eficiência do orçamento melhora a eficiência da economia como um todo; quais são os custos de transação existentes na execução orçamentária pelo Estado; os custos de transação derivados das ações políticas; orçamento como um contrato social e seus mecanismos de *enforcement*; análise da eficiência alocativa x eficiência adaptativa na administração pública e os mecanismos utilizados para medi-la; a existência de restrições informais na ação do Estado já que aquilo que o Estado faz e não é proibido na lei é discricionário e poderia estar sujeito a restrições informais; entre outros assuntos.

Assim concluimos esta parte da pesquisa indicando que entendemos a LRF como uma inovação institucional radical dentro de um processo incremental de mudança institucional do Estado brasileiro. E a discussão sobre novos indicadores de controle orçamentário e fiscal a partir dos indicadores da LRF passa a ser um campo importante de pesquisa dentro de uma perspectiva de inovação institucional incremental, que é o assunto a ser tratado no próximo capítulo.

CAPITULO III

INDICADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A INOVAÇÃO INSTITUCIONAL INCREMENTAL

3.1 Introdução

O objetivo desse capítulo é apresentar os relatórios exigidos pela LRF e seus indicadores subjacentes; analisar a evolução de alguns destes indicadores selecionados no estado do Espírito Santo no período de 2003 a 2012 e testar novos indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal também neste estado e neste período. A motivação desse capítulo é verificar a possibilidade de inovação institucional incremental a partir da construção de novos indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal no estado do Espírito Santo.

3.2 Relatórios da LRF e seus indicadores

De uma forma geral, os relatórios e indicadores presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF podem ser divididos em dois grupos. No primeiro grupo que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, está a definição das metas e prioridades que deverão constar da LOA. Já o segundo grupo é relativo ao controle e avaliação da execução orçamentária propriamente

dita, sendo publicado a cada bimestre no caso do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e cada quadrimestre no caso dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

O foco dessa pesquisa se restringe aos RREO e aos RGF, já que a análise relativa à previsão orçamentária e que, portanto envolve a LDO não é objeto desse trabalho. O interesse dessa pesquisa são os indicadores que demonstram o controle sobre a execução do orçamento e os indicadores que demonstram a situação fiscal. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO é uma exigência da Constituição Federal de 1988 e as normas para elaboração e publicação estão estabelecidas na LRF. Já o Relatório de Gestão Fiscal foi estabelecido e normatizado pela LRF.

Os relatórios da RREO são os seguintes (Figura 2):

- Anexo I – Balanço Orçamentário;
- Anexo II – Demonstrativo da execução das despesas por Função/Subfunção;
- Anexo III – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida;
- Anexo IV – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social – União;
- Anexo V – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores;
- Anexo VI – Demonstrativo do Resultado Nominal;
- Anexo VII – Demonstrativo do Resultado Primário – Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Anexo VIII – Demonstrativo do Resultado Primário da União;
- Anexo IX – Demonstrativo de Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- Anexo X – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- Anexo XI – Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;
- Anexo XII – Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social – União;
- Anexo XIII – Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores;
- Anexo XIV – Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos;
- Anexo XV – Demonstrativo das Despesas com Saúde – União;
- Anexo XVI – Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Anexo XVII – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas;
- Anexo XVIII – Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;

Figura 2 – Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal.

E os relatórios da RGF, que são em geral um comparativo da execução com os limites expressos na LRF, são os seguintes (Figura 3):

- Anexo I – Demonstrativo de Despesa com Pessoal;
- Anexo II – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;
- Anexo III – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores;
- Anexo IV – Demonstrativo das Operações de Crédito;
- Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa;
- Anexo VI – Demonstrativo dos Restos a Pagar;
- Anexo VII – Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal;

Figura 3 – Relatórios de Gestão Fiscal

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dentro desse conjunto de relatórios, entretanto, selecionamos três que são analisados mais detidamente. Os relatórios escolhidos entre os relatórios RREO são os anexos VII, IX; e dos relatórios RGF o anexo I. A escolha por estes indicadores reduz a abrangência da pesquisa e a seleção deste grupo está baseada na sua relação com os novos indicadores selecionados entre os trabalhos premiados pela Secretaria do Orçamento Federal - SOF. Outros indicadores importantes como de Resultado Nominal (Anexo VI RREO), despesas com Educação e Saúde (Anexos X e XVI RREO) e Dívida Líquida Consolidada (Anexo II RGF) não foram analisados já que possíveis novos indicadores que poderiam ser também selecionados seriam mais complexos que os escolhidos e sua adaptação em nível estadual demasiada extensa para o objetivo desta pesquisa. A abrangência está relacionada também ao período e local analisado, restrito ao estado do Espírito Santo entre os anos de 2003 a 2012.

Dentre os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), os escolhidos são os seguintes:

(a). *Anexo VII – Demonstrativo do Resultado Primário – Estados, Distrito Federal e Municípios;*

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional - MDF (BRASIL, 2011, p. 176) o Resultado Primário é a diferença entre as receitas e as despesas primárias, exceto às não financeiras. Este relatório demonstra o resultado da política fiscal que foi definida pelo ente a que se refere na LDO. A geração de superávits primários é fundamental para o pagamento de serviços da dívida, contribuindo para reduzir o estoque da dívida líquida. Já os déficits primários

umentam a dívida devido ao financiamento de gastos não-financeiros que ultrapassam as receitas não-financeiras. É um relatório bimestral já que, se neste período se comprovar que a meta de Resultado Primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO não foi alcançada, nos trinta dias seguintes os Poderes e o Ministério Público deverão limitar os empenhos e a movimentação financeira no montante necessário à adequação à meta estabelecida. Para este relatório são computadas todas as receitas e despesas, incluindo as intra-orçamentárias (sem segregação). O principal indicador é o próprio Resultado Primário.

(b). *Anexo IX – Demonstrativo de Restos a Pagar por Poder e Órgão;*

Segundo o MDF (BRASIL, 2011, p. 194) este demonstrativo possibilita o acompanhamento efetivo dos Restos a Pagar, identificando os valores inscritos, os valores pagos e os valores à pagar. É publicado bimestralmente, já que são compromissos financeiros assumidos em exercícios anteriores, são despesas empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício financeiro daquele orçamento. Os empenhos liquidados são considerados como Restos a Pagar processados e aqueles não liquidados como Restos a Pagar não processados. Para garantir o cumprimento destes contratos, convênios e outras formas de contratação, ao final do exercício deverá ser provisionado o montante necessário da disponibilidade de caixa existente. O principal indicador é o montante de Restos a Pagar processados e não processados.

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) escolhido:

(a). *Anexo I – Demonstrativo de Despesa com Pessoal;*

Segundo o MDF (BRASIL, 2011, p. 373) este demonstrativo busca dar transparência aos gastos com pessoal em relação aos limites estabelecidos na LRF em seu art. 20. Deve ser elaborado por Poder e publicado quadrimestralmente. A despesa com pessoal compreende os gastos com ativos, inativos e pensionistas considerando o valor total do grupo de natureza de despesa “1 – Pessoal e Encargos Sociais” acrescendo alguns elementos do grupo de natureza de despesa “3 – Outras Despesas Correntes” elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”.

O principal indicador são os limites máximos de gastos de pessoal sobre a Receita Corrente Líquida – RCL, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência. Este limite está estabelecido em 60% na esfera estadual e distribuído como segue: 2,5% Legislativo incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para o Executivo. O limite prudencial sobre a RCL corresponde a 95% do limite máximo. Se o ente ultrapassar qualquer um dos limites deve adotar medidas corretivas (LRF, art. 23) reduzindo as despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis, e a possibilidade do servidor estável perder o cargo. Principal indicador é o próprio gasto em pessoal.

3.3 Análise dos indicadores da LRF selecionados no Estado do Espírito

Santo

A seguir extraímos dos relatórios acima os indicadores citados, verificando o seu comportamento para o estado do Espírito Santo no período de 2003 a 2012.

Anexo VII – Demonstrativo do Resultado Primário – Estados, Distrito Federal e Municípios;

Indicador: Resultado Primário (Figura 4);

Este indicador demonstra que o estado do Espírito Santo nos últimos dez anos manteve um ritmo crescente de receitas e despesas, decorrentes principalmente do crescimento da arrecadação em ICMS. No mesmo período foram obtidos superávits seguidos que permitiram garantir os compromissos decorrentes da dívida pública e ainda acumular uma disponibilidade que permitiu no ano de 2010 a realização de um resultado primário abaixo da meta definida na LDO, sem que este fato prejudicasse a trajetória da dívida pública.

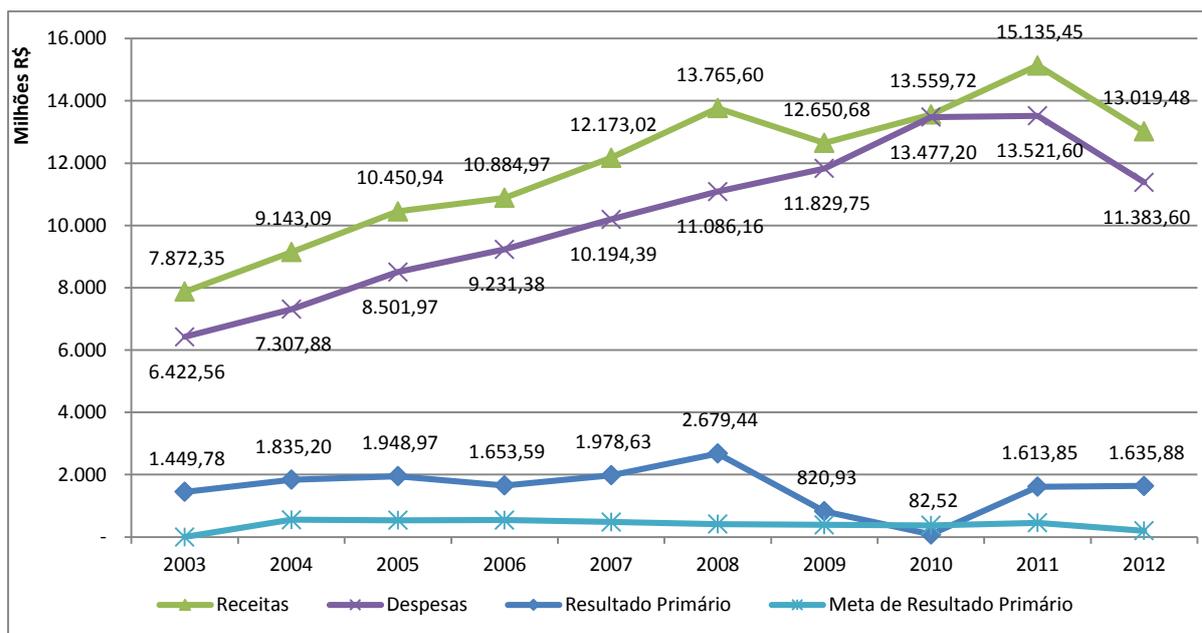


Figura 4 – Receitas, Despesas e Resultado Primário para o Estado do ES.

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados do Anexo VII do RREO da LRF (GECON/SEFAZ).

Obs.: No exercício de 2011 as Transferências Constitucionais e Legais eram registradas como "Transferências Constitucionais e Legais" integrantes do grupo "Despesas Correntes (VIII)". A partir do exercício de 2012, passou-se a registrar tais Transferências como redução das "Receitas Primárias Correntes (I)". Em 2003 a meta de Resultado Primário não está disponível. Valores reais (IPCA - 2013).

Entretanto, já no período de 2011 é observado o retorno a resultados acima da meta definida na LDO. A geração de superávits primários no período não tem sido motivo de maiores problemas para o Espírito Santo neste período.

Anexo IX – Demonstrativo de Restos a Pagar por Poder e Órgão;

Indicador: Restos a Pagar processados e não processados (Figura 5);

Este indicador demonstra a evolução dos Restos a Pagar processados (empenhados e liquidados) e não processados (somente empenhados), inscritos no exercício, pagos e cancelados. O RAP inscrito em um ano é pago ou cancelado no ano seguinte, ou se mantém como saldo de RAP não pago. Pode-se dizer que a redução nos dois últimos anos nos valores de RAP inscritos indica um aumento na eficiência na execução orçamentária, principalmente no que se refere à contratação e execução de obras e serviços do Estado.

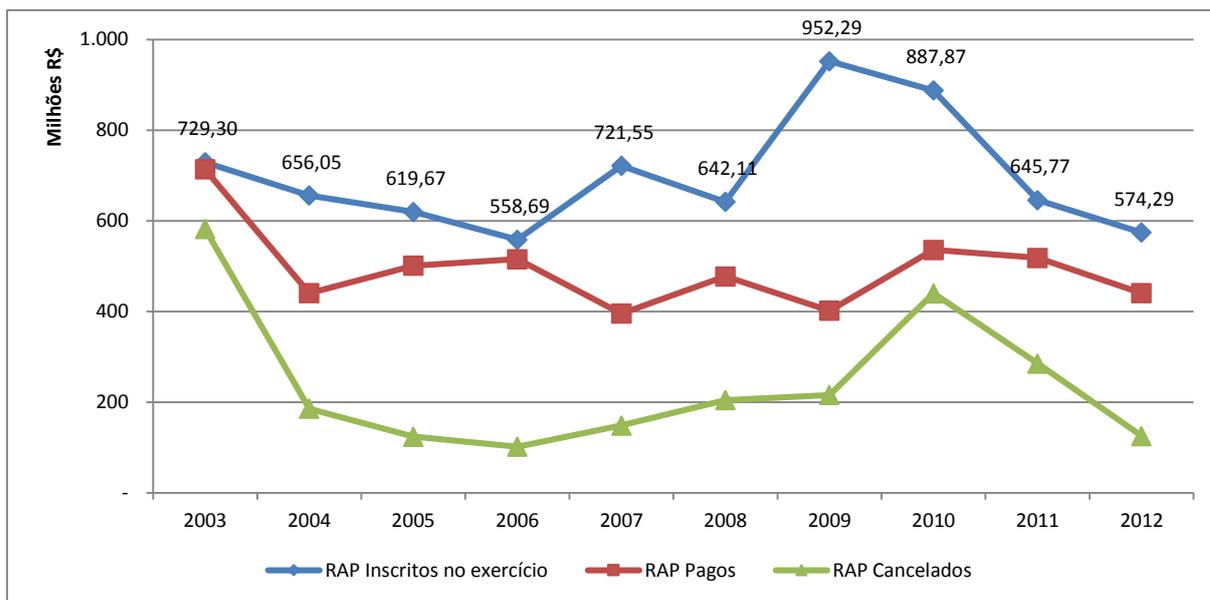


Figura 5 – Restos a Pagar processados e não processados

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados do Anexo IX da RREO da LRF (GECON/SEFAZ). Valores reais (IPCA - 2013).

Quanto menor for a inscrição de RAP, maior será a execução orçamentária do exercício. De todo modo, cerca de R\$ 400 milhões por ano são pagos ainda como RAP nos exercícios seguintes.

Anexo I – Demonstrativo de Despesa com Pessoal;

Indicador: despesa com pessoal do Poder Executivo (Figura 6);

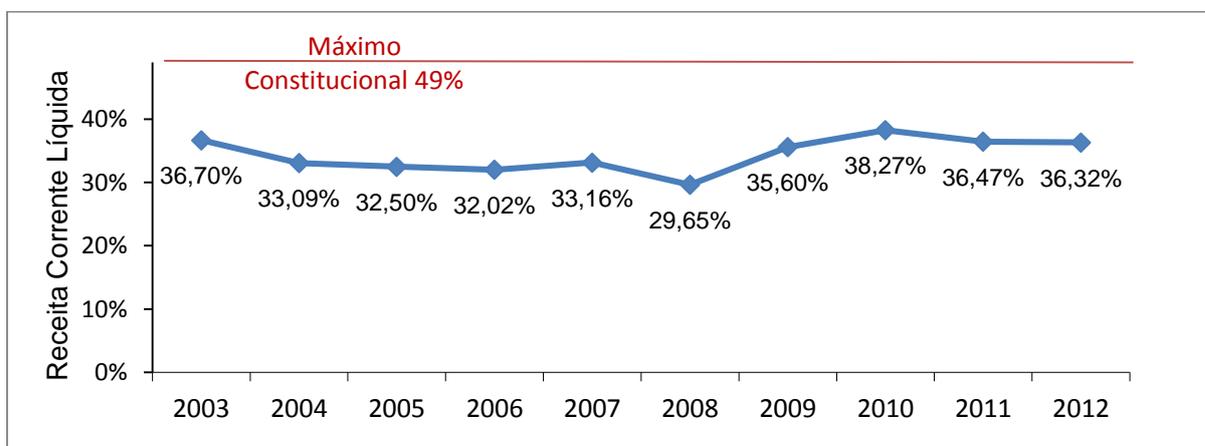


Figura 6 - Despesa com pessoal do Poder Executivo

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados do Anexo I do RGF da LRF (GECON/SEFAZ).

O objetivo deste indicador é verificar o comprometimento do Estado com um percentual máximo de despesas de pessoal de maneira a garantir gastos em outras áreas como o serviço da dívida, gastos de custeio e de investimento. Este indicador caiu significativamente de 2003 à 2008, chegando a ficar 19 pontos percentuais abaixo do limite constitucional. Nos últimos anos devido a diversas readequações nas carreiras existentes no Estado este indicador cresceu novamente, mas ainda em nível controlável e mais de 10 pontos percentuais abaixo do limite constitucional.

3.4 Testando novos indicadores de controle orçamentário e fiscal

O objetivo aqui é apresentar dois indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal que não constam da LRF, mas podem ser relacionados a relatórios existentes na LRF indicados no capítulo anterior. Estes indicadores foram objeto de monografias premiadas pela Secretaria do Orçamento Federal – SOF. Os indicadores selecionados são os seguintes:

Para Resultado Primário e Restos a Pagar:

- Indicador de Resultado Primário ajustado (SILVA, 2007). Análise sobre os Restos a Pagar.

Para despesas de pessoal:

- Indicador de gasto com pessoal por funcionário, uma medida de dispêndio médio com servidor. (CAMPOS, 2007)

Obviamente a aplicação destes indicadores não é automática já que é necessária a sua adaptação à especificidade do estado do espírito Santo. E como afirmado anteriormente efetuar a comparação entre os dois grupos de indicadores tem o objetivo de responder a pergunta da existência ou não de *inovação incremental* na utilização destes novos indicadores e se os mesmos melhoram a avaliação do processo de ajuste fiscal ocorrido no estado do Espírito Santo nesse período. Em caso positivo é possível afirmar que existe *inovação incremental* em potencial na construção de indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal e que esse é um

elemento consistente para o processo de mudança institucional existente nas *instituições* de controle orçamentário e fiscal.

Os dados utilizados são os disponíveis nos balanços do estado do Espírito Santo do período de 2003 a 2012, que tem como fonte as informações constantes do SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios e relatórios da LRF divulgados pela Gerência de Contabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo.

3.4.1 Para Resultado Primário e Restos a Pagar

O indicador de Resultado Primário ajustado (SILVA, 2007) faz uma análise sobre os Restos a Pagar e os relaciona ao Resultado Primário com o objetivo de demonstrar que os Restos a Pagar quando não contabilizados para o cálculo do Resultado Primário produzem uma inconsistência no próprio Resultado Primário, de forma que ele seria menor do que realmente é.

A Lei nº 4.320/64 estabelece que a despesa orçamentária deve seguir o regime de competência, no qual a contabilização ocorre no exercício em que ocorreu o fato. Desta forma as despesas empenhadas, que significam a reserva de dotação orçamentária para determinada despesa, indicam as despesas de determinado exercício financeiro. As despesas empenhadas, mas não pagas no exercício financeiro são inscritas em Restos a Pagar que podem ser processadas (despesas que foram liquidadas no exercício) ou não processadas (despesas que estão apenas empenhadas). O ato de liquidação significa a verificação de que os serviços contratados foram executados e o pagamento devido ao credor. As despesas inscritas em Restos a Pagar são despesas que podem ser executadas (liquidadas e pagas ou somente pagas para aquelas já liquidadas) no exercício seguinte ao do orçamento em que fizeram parte.

Já o cálculo do Resultado Primário é o resultado entre as receitas primárias menos as despesas primárias e indica se a arrecadação é suficiente para arcar com os gastos orçamentários em determinado exercício e permite utilizar uma eventual sobra de recursos para diminuir a dívida pública. Como verificamos no capítulo anterior este indicador é definido na LRF. Entretanto a forma de cálculo do Resultado Primário é diferente para a União e para os Estados e Municípios.

Enquanto a União utiliza o conceito de caixa para as despesas e desta forma não inclui nas despesas os Restos a Pagar (processados e não processados), na apuração do Resultado Primário pelos Estados e Municípios estas despesas são computadas. Assim os Estados e Municípios aplicam o regime de competência e a União o regime de caixa para despesas. A argumentação é de que como são computadas as despesas com Restos a Pagar pagos no exercício, estes anulariam uma possível influência que exerceria a não contabilização dos Restos a Pagar inscritos neste mesmo exercício. Esta informação não aparece conceitualmente, mas apenas na forma de calcular o Resultado Primário, Anexos VII (Estados e Municípios) e VIII (Governo Federal) da RREO. Portanto consta apenas do Manual de Demonstrativos Fiscais (BRASIL, 2011). A página 187 e 193 está a metodologia de cálculo do Anexo VIII – Demonstrativo do Resultado Primário da União. E especialmente no quadro da pag. 188, fica claro o conceito de Despesas é de Despesas Pagas, e não Liquidadas. Da mesma forma à pag. 191.

“DESPESAS PAGAS – Essa coluna identifica as despesas pagas no bimestre de referência, as despesas pagas até o bimestre do exercício de referência e até o bimestre correspondente no exercício anterior ao de referência. A finalidade dessas colunas é demonstrar, objetivamente, períodos correspondentes em dois exercícios. Corresponde ao conceito de pagamento efetivo, que equivale aos valores desembolsados de ordens bancárias a débito da conta única do Tesouro Nacional. DESPESA TOTAL – Nessa linha, registrar o total da despesa primária realizada pela Administração Federal. Corresponde ao total de cheques emitidos (Ordem Bancária – OB) pelos órgãos do governo federal, para a realização de suas despesas, tais como pagamento de pessoal, custeio e investimento. Excluem-se dessas despesas os pagamentos com juros, empréstimos e aplicações financeiras.” (MDF, 2011, p. 191)

Desembolso de ordens bancárias é o efetivo pagamento e não a liquidação. Portanto regime de caixa e não competência.

Comparando com a página 177 do MDF (2011) – Anexo VII – Demonstrativo do Resultado Primário – Estados, DF e Municípios percebemos que em contrapartida aqui o regime é o de competência. Neste quadro aparecem as Despesas Liquidadas. O conceito conforme pag. 180-182 segue abaixo:

“DESPESAS LIQUIDADAS – Essa coluna identifica as despesas liquidadas no bimestre, as despesas liquidadas até o bimestre do exercício de referência e as liquidadas até o bimestre correspondente no exercício anterior ao de referência. [...] A liquidação é o segundo estágio da execução da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios da entrega do material ou serviço. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as

processadas das não processadas. Durante o exercício, não deverão ser incluídos os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas. No encerramento do exercício, as despesas empenhadas, não liquidadas e inscritas em restos a pagar não-processados, por constituírem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos, deverão compor, em função do empenho legal, o total das despesas executadas. Portanto, durante o exercício, são consideradas despesas executadas apenas as despesas liquidadas e, no encerramento do exercício, são consideradas despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não-processados. [...] Nesse caso, as despesas liquidadas e as despesas inscritas em restos a pagar não-processados deverão ser somadas em uma única célula na linha DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XVIII), gerando o total das despesas executadas, de forma a permitir o cálculo do RESULTADO PRIMÁRIO (XIX), que deverá demonstrar a diferença, até o bimestre, entre as receitas realizadas e as despesas executadas. Dessa forma, ao fim do exercício financeiro, o preenchimento do demonstrativo apresentado na Figura 1 evidencia os compromissos que ainda não tiveram a sua contraprestação efetivada, mas que, por força legal, foram considerados como despesa liquidada.” (MDF, 2011, p. 180-182)

Esta constatação tem implicações diretas nas conclusões e resultados dos indicadores utilizados por Silva (2007), já que ele considera que o aumento deste *float*, dado pela diferença entre os Restos a Pagar inscritos no final do ano (processados e não processados) e a soma dos Restos a Pagar pagos com os Restos a Pagar cancelados neste ano, permite que surjam “ganhos contábeis e econômicos em se elevar persistentemente o *float*. Em virtude de as despesas só afetarem o Resultado Primário quando são efetivamente pagas, o governo costuma postergar o pagamento de um ano para o outro para gerar, temporariamente, um superávit primário mais elevado.” (SILVA, 2007, p. 16).

Assim o referido autor desenvolve um cálculo de Resultado Primário ajustado que seria o Resultado Primário apurado pelo conceito de caixa menos o *float* e identifica que este indicador seria uma *proxy* de um Resultado Primário do Governo Federal utilizando o conceito de competência.

Entretanto para o caso dos Estados e Municípios a metodologia de cálculo estabelecida pelo manual da STN já determina o cálculo do superávit primário pela lógica da competência na contabilização das despesas, já que os pagamentos de Restos a Pagar não fazem parte das despesas do exercício e os Restos a Pagar (processados e não processados) são considerados como despesa primária. Assim as conclusões do cálculo de Silva (2007) não se aplicam.

Entretanto, existe um detalhe no método de cálculo para Estados e Municípios, que é prejudicial a estes entes federativos que é a inclusão dos Restos a Pagar não processados no cálculo do

primário. De princípio os Restos a Pagar processados (já liquidados) são serviços prestados e direitos líquidos e certos do credor, sendo o volume de cancelamento destes Restos a Pagar muito pequeno. Mas para os Restos a Pagar não processados (somente empenhados) o serviço ainda não foi prestado ao verificado pelo Estado ou Município. Aqui o quantitativo cancelado é muito maior. O entendimento então é que ao cancelar os Restos a Pagar existe uma diminuição do *float* de Restos a Pagar, e esta diminuição é benéfica para o Estado ou Município já que libera estes recursos para comporem, se existir, o superávit financeiro e serem utilizados para a abertura de créditos suplementares e especiais.

Entende-se desta forma que o ideal seria que os Restos a Pagar não processados não existissem, ou seja, as despesas inscritas em Restos a Pagar seriam as liquidadas apenas, as despesas empenhadas e não liquidadas ao final do exercício seriam canceladas, e se não estivessem previstas no orçamento do próximo ano seriam objeto de créditos especiais. Os recursos não comprometidos com Restos a Pagar não processados seriam contabilizados no Resultado Primário, que seria maior, e comporiam o superávit financeiro.

Da forma atual existe prejuízo à administração, pois estes recursos ficam inertes aguardando ser executados apenas em função da liquidação dos Restos a Pagar não processados, e eventual cancelamento só permitirá que sejam usados no exercício seguinte. Ou seja, recursos públicos arrecadados em um ano que somente estarão disponíveis para utilização após dois anos.

Assim, a partir do trabalho apresentado por Silva (2007), desenvolvemos um indicador de Resultado Primário ajustado para Estados e Municípios que considera para o cálculo do Resultado Primário somente as despesas com Restos a Pagar processados e não processados pagos no ano seguinte. Em seguida desenvolvemos uma *Proxy* para o ano do exercício que utiliza o mesmo método, mas os Restos a Pagar processados e não processados contabilizados são do mesmo ano do cálculo do Resultado Primário.

Equação 1

$$\mathbf{RPA_t = RP_t + CRAP_{t+1}}$$

Onde o Resultado Primário ajustado no ano t é RPA_t , Resultado Primário do ano t é RP_t e o cancelamento de Restos a Pagar do ano seguinte é $CRAP_{t+1}$. Já a *Proxy* para o ano t, substitui o cancelamento de Restos a Pagar do ano seguinte pelos Restos a Pagar cancelados no ano t.

Equação 2

$$\text{RPA}_t = \text{RP}_t + \text{CRAP}_t$$

A principal conclusão a partir desta análise é de que o cancelamento de Restos a Pagar não processados aumentou o Resultado Primário ajustado. Desta forma quanto menor o *float* de Restos a Pagar melhor será para o Resultado Primário, e efetivamente mais recursos estarão disponíveis para ser utilizados na abertura de créditos no exercício seguinte como superávit financeiro. A seguir, na Figura 7, aplicamos os indicadores ajustados ao Estado do Espírito Santo no período selecionado, primeiramente considerando os dados de cancelamento de Restos a Pagar do ano seguinte.

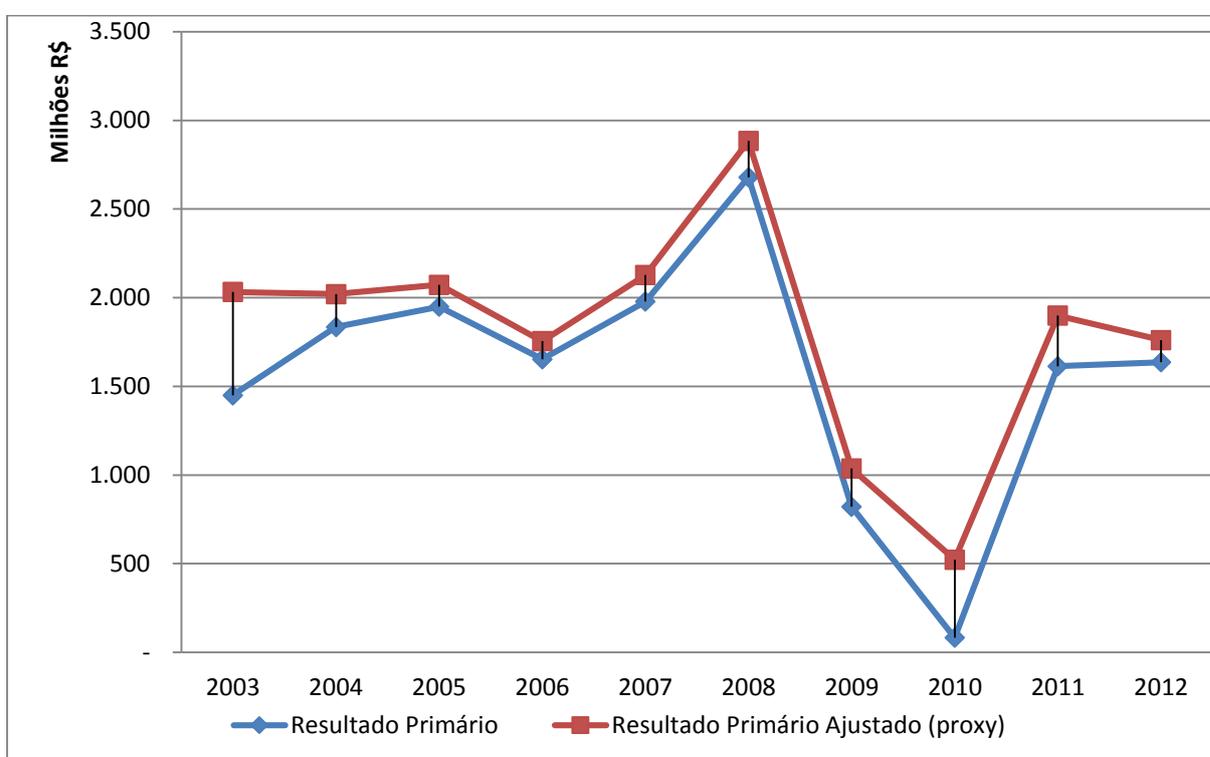


Figura 7 – Resultado Primário e Resultado Primário Ajustado

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados dos Anexos VII e IX dos RREO da LRF (GECON/SEFAZ). Valores reais (IPCA - 2013).

E abaixo, na Figura 8, comparando com a *proxy* com o resultado do primário do ano.

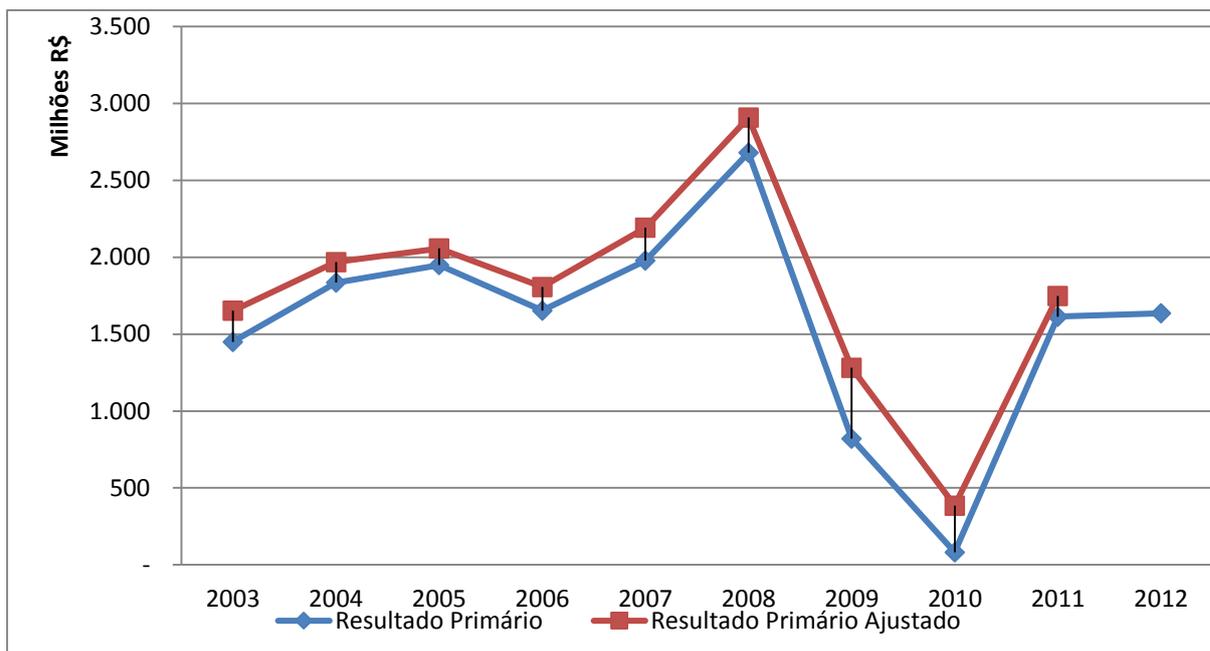


Figura 8 – Resultado Primário e Resultado Primário Ajustado (*Proxy*)

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados dos Anexos VII e IX dos RREO da LRF (GECON/SEFAZ). Valores reais (IPCA - 2013).

E a seguir, na Figura 9, comparamos o Resultado Primário Ajustado com a *proxy* utilizada.

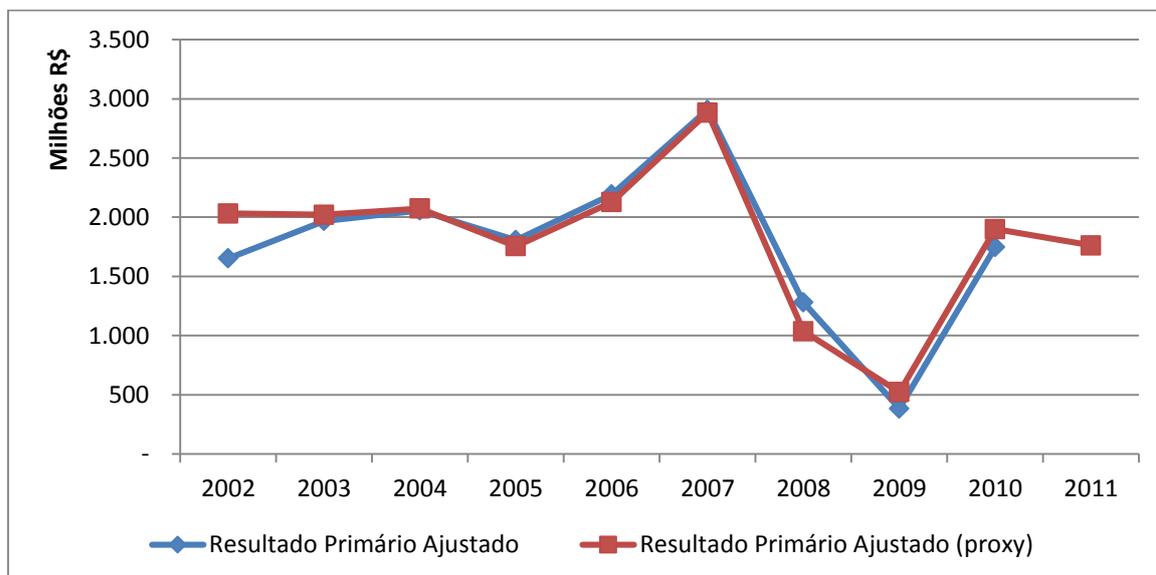


Figura 9 - Resultado Primário Ajustado e Resultado Primário Ajustado (*Proxy*)

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados dos Anexos VII e IX dos RREO da LRF (GECON/SEFAZ). Valores reais (IPCA - 2013).

Percebe-se, portanto que nos dois casos o Estado teve um desempenho melhor do Resultado Primário de forma que a metodologia adotada pela STN atualmente prejudica a credibilidade do Estado construída junto a sociedade, porque na verdade é realizado um Resultado Primário superior do que o indicado nos relatório da LRF.

3.4.2 Para despesas de pessoal

O indicador de gasto com pessoal por funcionário é uma medida de dispêndio médio com servidor definida por Campos (2007). Este indicador tem o objetivo de demonstrar se existe captura de recursos por meio do gasto por pessoal com servidor, quando existe abundância de relativa de recursos. A captura aqui é entendida como “[...] a destinação de recursos para o financiamento de atividades não-produtivas, que não geram resultados pela sociedade.” (CAMPOS, 2007, p. 20). Ou seja, se existe maior disponibilidade de recursos haveria uma tendência para aumentar os gastos por pessoal com servidor e a perda de eficiência poderia ser decorrente da captura dos recursos por meio do gasto de pessoal ou do número de pessoas empregadas.

[...] quanto maior a receita *per capita* do governo municipal, via de regra, maior o gasto com pessoal por funcionário, evidência que pode representar captura por meio deste gasto. Um segundo ponto, que reforça esse indício remete ao fato de que quanto maior a receita per capita menor é o número de habitantes por funcionários. Ou seja, naqueles municípios em que existe uma maior abundância de recursos, além de se pagar uma média salarial mais alta, apresenta-se um maior contingente de servidores em relação à população. (CAMPOS, 2007, p. 40).

Adaptamos este indicador ao objetivo desta pesquisa da seguinte forma, construímos uma série do período analisado (2003 a 2012) utilizando os dados de gasto por pessoal líquido do poder executivo, constantes do Anexo I do relatório de gestão fiscal da LRF, o quantitativo de servidores conforme dados da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo – SEGER e a população do Espírito Santo conforme dados do IBGE.

Calculamos os indicadores “Despesa de Pessoal Líquida por Funcionário” e “Quantitativo de Habitantes por Funcionário” e comparamos com a evolução da receita corrente líquida em valores reais totais e em valores reais *per capita*. Se a receita corrente líquida *per capita* sobe e os gastos com pessoal por funcionário sobem em proporção igual ou maior, então existe indício

de captura, o mesmo pode-se dizer em relação ao crescimento do número de habitantes por funcionário.

Outra análise que se apresenta como interessante é verificar a evolução da despesa com pessoal líquida em proporção com o PIB e da receita corrente líquida em proporção do PIB e compará-los com o indicador de despesa de pessoal do Poder Executivo (despesa de pessoal líquida em relação à receita corrente líquida) da mesma forma que analisado por Dias (2009).

O objetivo é identificar se o indicador despesa de pessoal se reduz devido ao aumento da receita corrente líquida como proporção do PIB ao invés da redução por meio de menores gastos com pessoal. Os dados do PIB do Espírito Santo são os fornecidos pelo Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN.

A seguir apresentamos a evolução destes indicadores para o Espírito Santo. Percebe-se na Figura 10 que ocorreu certa estabilidade em relação à quantidade de habitantes por funcionário ativo do executivo entre 58 e 67 habitantes por funcionário.

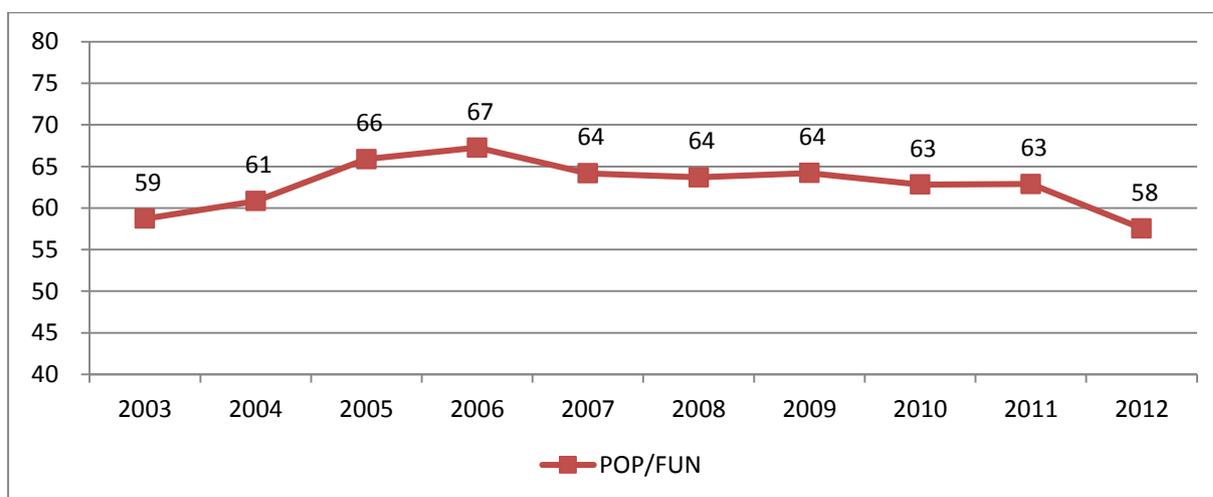


Figura 10 – Quantitativo de habitantes por funcionário público no Estado do ES

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados do Boletim Estatístico de Recursos Humanos (SEGER) e IBGE.

Como não há um significativo aumento de funcionários por habitante a princípio não há indícios de captura. O mesmo ocorre se compararmos o quantitativo de habitantes por funcionário em relação a todos os estados com base no ano de 2012 conforme demonstra a Figura 11. Neste caso o quantitativo de habitantes por funcionário do estado do Espírito Santo está próximo da mediana dos estados brasileiros de 55 habitantes por funcionário público.

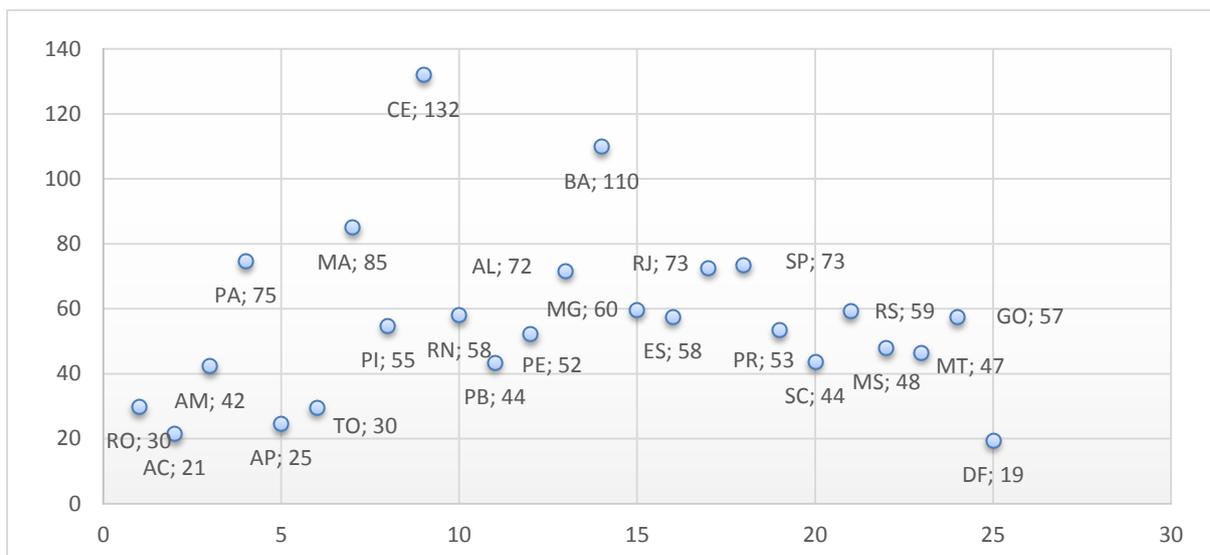


Figura 11 – Quantitativo de habitantes por funcionário público nos Estados

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados da Pesquisa de Informações Básicas dos Estados 2012 (IBGE, 2013).

Já a despesa de pessoal líquida por funcionário, Figura 12, segue a mesma tendência de crescimento da receita corrente líquida *per capita*. Este crescimento da despesa líquida por funcionário (valores reais deflacionados pelo IPCA 2013) e receita corrente líquida *per capita* (valores reais deflacionados pelo IPCA 2013) é semelhante e aqui os indícios de captura aparecem já que o crescimento da receita corrente líquida *per capita* foi ‘capturado’ pelos servidores.

Considerando o crescimento real da despesa de pessoal média ocorrida de 2003 a 2012 de R\$ 1.750,82 em termos reais e mensais (considerando salários mensais, férias, 13º salário e encargos patronais de 22%) em relação a despesa de pessoal média de R\$ 2.399,59 em 2003, a despesa de pessoal média de 2012 de R\$ 4.150,41 pode ser explicada por um processo de recomposição salarial e especialização. Neste processo se encontram os diferentes planos de remuneração por subsídio e valorização do servidor além de alterações nas carreiras com cargos de nível superior em substituição a cargos de escolarização de nível médio.

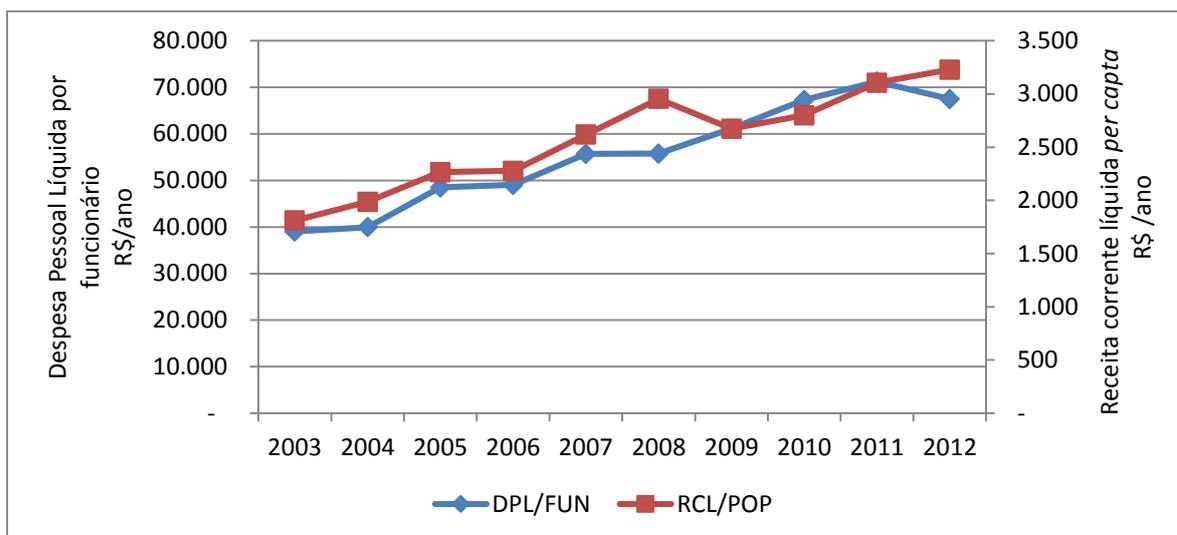


Figura 12 – Despesa de pessoal líquida por funcionário e receita corrente líquida per capita

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados do Anexo I dos RGF da LRF (GECON/SEFAZ), do Boletim Estatístico de Recursos Humanos (SEGER) e IBGE. Valores reais (IPCA - 2013).

Mas se o crescimento é na mesma proporção e considerando que o argumento acima pode não ser suficiente para demonstrar captura é preciso identificar se o gasto por servidor está próximo do que é gasto por outros estados com quantitativo de habitantes por funcionário público semelhante ao estado do Espírito Santo. A Figura 13 traz este comparativo entre os estados que apresentam entre 52 e 60 habitantes por funcionário público em 2012 em relação ao gasto de pessoal médio mensal calculado com base na despesa de pessoal líquida por funcionário.

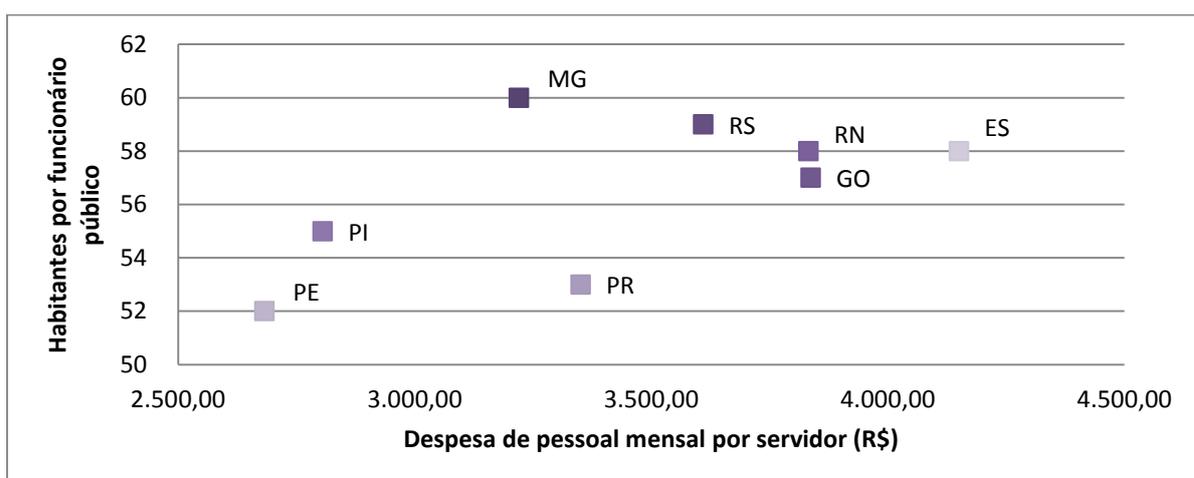


Figura 13 – Habitantes por funcionário público e despesa de pessoal mensal

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados do Anexo I dos RGF da LRF (SISTN, 2012) e Pesquisa de Informações Básicas dos Estados 2012 (IBGE, 2013). Valores reais (IPCA - 2013).

Neste caso o estado do Espírito Santo aparece com a maior despesa de pessoal mensal média entre o grupo de estados selecionados, reforçando os indícios de captura. Ou seja, apesar do número de habitantes por funcionário estar próximo da mediana dos estados o Espírito Santo têm a maior despesa de pessoal média entre estados com a mesma característica. Considerando que em 2003 com R\$ 2.399,59 de despesa de pessoal mensal média e quantitativo de habitantes por funcionário público de 59 a Despesa de Pessoal Líquida em proporção da Receita Corrente Líquida estava em 36,70% e em 2012 ficou em 36,32%, a percepção é de que houve conjuntamente um crescimento da Receita Corrente Líquida e da Despesa de Pessoal Líquida.

A mesma conclusão também é perceptível da análise da receita corrente líquida e da despesa de pessoal líquida em relação ao PIB do Espírito Santo, conforme a Figura 14. As linhas de tendência lineares dos dois indicadores têm o mesmo coeficiente angular demonstrando que a receita corrente líquida e a despesa de pessoal líquida seguem a mesma trajetória de crescimento, ou seja, há evidências de captura. É possível indicar que o crescimento do PIB proporcionou um crescimento da receita corrente líquida praticamente na mesma proporção e que o crescimento da despesa de pessoal líquida seguiu o mesmo caminho.

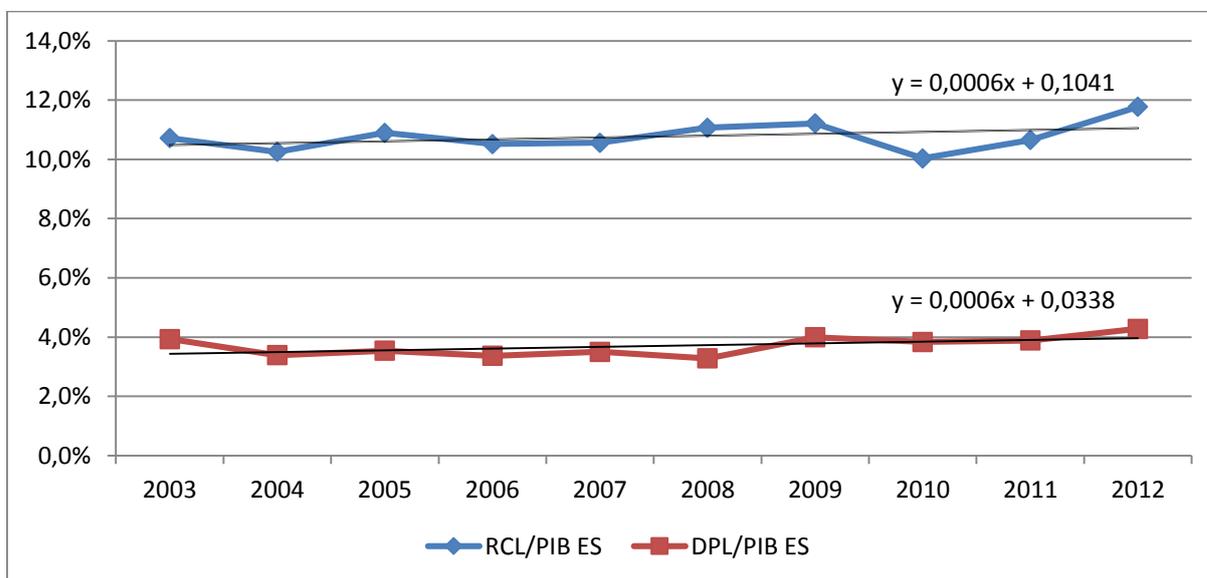


Figura 14 – Receita corrente líquida e despesa de pessoal líquida em relação ao PIB no Estado do ES

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados do Anexo I dos RGF da LRF (GECON/SEFAZ) e do IJSN.

Por isso ao compararmos o desempenho destes indicadores com o gráfico de despesa líquida de pessoal em relação à receita corrente líquida verificamos esta mesma tendência de estabilidade, o que reforça o argumento anterior.

3.5 Inovação no controle orçamentário e gestão fiscal no estado do Espírito Santo

Concluimos esta pesquisa indicando que os novos indicadores selecionados, de controle orçamentário e gestão fiscal, aplicados ao estado do Espírito Santo demonstraram evidenciar aspectos importantes tanto para a análise gerencial dos gastos públicos nos aspectos dos gastos com pessoal, quanto para aspectos importantes da solvência do Estado como a análise exposta do Resultado Primário.

A pesquisa e a aplicação de novos indicadores são, portanto um campo de ação importante das organizações voltadas ao controle orçamentário e a gestão fiscal especialmente os órgãos vinculados ao Executivo como a Fazenda e o Planejamento. Mas são importantes também para a sociedade como um todo e outros atores institucionais como o Parlamento e os Tribunais de Contas. Pelos aspectos que possam abordar estes indicadores podem atuar junto a estas organizações melhorando a eficiência adaptativa dos orçamentos como um todo e contribuindo com a redução dos custos de transação inerentes à execução orçamentária.

Mas para efetivamente cumprirem esta função, estas inovações institucionais incrementais, precisam se consolidar como rotinas, demonstrando a partir de sua utilização que podem efetivamente cumprir o papel a que se propõe. Mas principalmente precisamente precisam provar que podem reduzir custos de transação existentes. É inegável que nem todo indicador criado será útil neste propósito, e pode inclusive ser ineficiente, como talvez o sejam alguns relatórios da própria LRF. A medida de sua utilidade somente se provará na sua utilização prática e no *feedback* que obtenha das organizações envolvidas.

E o estado do Espírito Santo tem um espaço onde é possível efetuar este tipo de teste, já que a partir do ano de 2012 duas publicações na área de finanças públicas no âmbito do da Subsecretaria do Tesouro Estadual podem cumprir este papel. São elas o “Resultado do Tesouro Estadual”, publicação mensal, e o “Relatório Anual da Dívida Pública” de publicação anual.

Estas publicações elaboradas pela Assessoria Técnica Fazendária e pela Gerência de Controle do Endividamento Público e das Metas Fiscais seriam um espaço adequado para apreciar estudos e pesquisas de indicadores como os propostos neste trabalho, já que estas mesmas publicações se apresentam elas mesmas como inovações institucionais incrementais para o controle orçamentário e a gestão fiscal no estado do Espírito Santo.

Esta seria uma ação voltada para a busca permanente da inovação institucional incremental aplicada às finanças públicas do estado do Espírito Santo, e se mostrariam como similares a ações realizadas em nível nacional, como ocorre, por exemplo, nos relatórios do Tesouro Nacional e do Banco Central. Entendemos sim que a inovação institucional incremental é fundamental para a redução dos custos de transação e aumento da eficiência adaptativa no controle orçamentário e na gestão fiscal, criar instrumentos que a incentivem é benéfico para o Estado e para a sociedade.

CAPITULO IV

CONCLUSÃO

No capítulo 1 esta pesquisa tratou de algumas ferramentas teóricas da Nova Economia Institucional, especialmente da mudança institucional, mais especificamente tentando estabelecer uma tipologia das inovações institucionais. O objetivo sempre foi relacionado à utilização destas ferramentas à análise do controle orçamentário e gestão fiscal. Na tipologia construída identificaram-se dois tipos principais de inovação institucional: a radical e a incremental.

No capítulo 2 foi abordado o papel do Estado dentro do processo de mudança institucional, especificamente do arranjo institucional do controle orçamentário e gestão fiscal, para ao analisar o caso brasileiro, abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal como um tipo de inovação radical neste arranjo institucional.

Já o capítulo 3 tratou a inovação institucional incremental dentro do arranjo institucional do controle orçamentário e gestão fiscal a partir da possibilidade de construção de indicadores diferentes dos existentes nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Gestão Fiscal

da LRF. O objetivo ao adaptar indicadores vencedores de concursos da Secretaria do Orçamento Federal – SOF foi aplicá-los a realidade do Estado do Espírito Santo e identificar se estes novos indicadores apresentariam uma análise superior sobre a situação fiscal deste estado as já existentes e baseadas nos indicadores existentes na LRF.

A conclusão que se obtém desta pesquisa é que existem condições de se utilizar algumas ferramentas teóricas da NEI na análise do controle orçamentário e da gestão fiscal, que a partir da tipologia construída é possível relacionar a LRF como uma inovação radical e que os novos indicadores utilizados produzem uma visão superior sobre a realidade fiscal do Estado do Espírito Santo, demonstrando também que é possível desenvolver inovações institucionais incrementais nesta área.

Entretanto, esta pesquisa trouxe apenas indícios da comprovação destas hipóteses, o que sugere a necessidade de novos estudos da NEI em relação à importância da LRF no arcabouço institucional brasileiro. Especialmente a identificação da redução dos custos de transação por meio da inovação radical e incremental seria o principal caminho a ser seguido para comprovar um aumento da eficiência adaptativa. Mas medir estes custos de transação é uma tarefa que está além dos objetivos desta pesquisa.

Mas, o desenvolvimento de novos indicadores de controle orçamentário e gestão fiscal além dos presentes nos relatórios da LRF pode ser utilizado como um campo para pesquisa das áreas envolvidas com a execução orçamentária e o controle fiscal, especialmente nas áreas vinculadas ao Tesouro, nas diversas instâncias, federal, estadual e municipal.

Entre os campos em que se poderiam aprofundar estudos estão a relação entre aprendizado das organizações, rotinas e inovação institucional, aspectos que só muito superficialmente foram abordados nesta pesquisa.

A ligação entre a teoria e a prática passa pela aplicação da própria teoria a prática. Um exercício extremamente difícil, especialmente nas ciências sociais, como a economia, mas em uma analogia com as descobertas científicas das ciências da natureza, fundamental para provar se uma teoria tem aderência à realidade. Apesar de que, no campo das ciências sociais, a verdade

é um termo relativo a tal ponto de existirem diversas verdades de acordo com as convicções de quem analisa os fatos, isto não deve ser obstáculo para emprendermos esforços nesta tarefa. Este foi o esforço desta pesquisa, ainda que de alcance limitado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. **A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão.** Estudos e Pesquisas 5, [XIII Fórum Nacional (2001) - Como vão o Desenvolvimento e a Democracia no Brasil?].

ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf and STEIN, Ernesto. **Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America.** National Bureau of Economic Research – NBER. Working Paper 5586 –1996.

ALVEAL, Carmen. **Estado e Regulação Econômica: o papel das agências reguladoras no Brasil e na experiência internacional.** Rio de Janeiro, 2003. Conferência proferida no Seminário de Direito Internacional e Regulação Econômica. Escola Superior do Ministério Público da União. Núcleo Regional no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 19-20/05/2003

BARROSO, Rafael Chelles. **O Processo Decisório do Orçamento do Governo Federal na Visão da Nova Economia Institucional.** Brasília: ESAF, 2003. 80 p. Monografia premiada em 1º lugar no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, São Paulo (SP)

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 4. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2011. 536 p.. Válido para o exercício de 2012 (Portaria STN nº 407, de 20 de junho de 2011).

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas estaduais.** Perfil dos Estados Brasileiros 2012. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2013.

_____, Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 248/2009**. Autoria do Senador Renato Casagrande, Brasília, 2009.

_____, Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 15 de outubro de 1988.

_____, Lei de Direito Financeiro (1964). **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 1964.

_____, Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____, Lei do Crime Fiscal (2000). **Lei nº. 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Estabelece os crimes contra as finanças públicas. Brasília, 2000.

_____, Lei Complementar (2009). **Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009**. Determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2009.

_____, Lei de Acesso à Informação (2011). **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o direito de acesso a informação de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Brasília, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado, Estado-Nação e Revolução Capitalista**. Texto Para Discussão Eesp Fgv, São Paulo, n.272, p. 1-24, 2010.

_____. **The key institution to economic growth**. Paper, 2008, São Paulo. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Acesso em 15/07/2013. This is a substantially modified english version of the paper “Estratégia Nacional de Desenvolvimento” (Revista de Economia Política, 26[2], 2006: 203-230).

CAMPOS, Ed; PRADHAN, Sanjay. **Budgetary institutions and expenditure outcomes : binding governments to fiscal performance.** Policy Research Working Paper Series 1646, The World Bank, 1996.

CAMPOS, Eder Sá Alves. **Ineficiência e captura de recursos públicos: uma discussão da qualidade do gasto com pessoal nos municípios mineiros.** Prêmio SOF de Monografias, Brasília, 2007. Tema 02, Promovendo a Qualidade do Gasto Público.

COASE, R. **The nature of the firm.** *Economica*. n. 04, p. 386-405, 1937.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.** Brasília: ENAP, 2001. 43 p. (Texto para discussão, 44).

COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. **O orçamento público e a avaliação da eficiência do gasto público no Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Mestrado em Economia do Setor Público, 2009. Dissertação de mestrado.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal.** Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. 35 p. (Textos para discussão, 54).

ESFAHANI, Hadi Salehi. **Political Economy of Growth in MENA Countries: A Framework for Country Case Studies.** Manuscrito, University of Illinois, 2000.

FAGUNDES, J. **Economia institucional: custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência.** Texto para Discussão, n. 407, IE/UFRJ, 1997.

FELIPE, Ednilson Silva. **As instituições e os neo-schumpeterianos: a noção de aprendizado a partir do pilar cognitivo das instituições.** *Pesquisa & Debate (Online)*, v. 19, p. 15-32, 2008.

_____. **Instituições e mudanças institucionais numa ótica evolucionária: uma abordagem a partir dos conceitos e da metodologia neo-schumpeteriana.** 2006. Dissertação (Mestrado

em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Economia, Vitória.

FIANI, Ronaldo. **Estado e economia no institucionalismo de Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), abril/junho de 2003.

FERRAZ, Luciano. Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no art. 59, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 287-296.

FREIRE, André Luiz. A lei de responsabilidade fiscal e a atividade administrativa de fomento. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 13-55.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment business cycles and investment behaviour'. In: DOSI et al. (Eds.). **Technical change and economic theory**. Londres: Pinter, 1988.

LUNDVALL, Bengt-Åke. The economics of knowledge and learning. **Research on Technological Innovation, Management and Policy**, v. 8, p. 21-42, 2004.

MATTHEWS, R. C. O. The economics of institutions and the sources of growth. **The Economic Journal**, v. 96, p. 903-918, Dec. 1986.

NOGUEIRA, Jozélia. Dívida pública e federalismo. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 199-230.

NORTH, Douglass Cecil. **Estructura y cambio en la historia económica**. W.W. Norton & Company, Inc, (1981). Ed. Cast. Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1984, 1994.

_____. **Government and the Cost of Exchange in History.** *Journal of Economic History*, Vol. XLIV, Nº 2 (June 1984). The Economic History Association.

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** New York: Cambridge University Press. First published 1990, 23rd printing 2006.

_____. **Understanding the Process of Economic Change.** Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass Cecil; WEINGAST, Barry R. **Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing in Seventeenth-Century England.** *Journal of Economic History*, Vol. XLIX, Nº 4 (Dec. 1989). The Economic History Association.

OLIVEIRA, Weder de. O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 407-447.

PEREIRA, César Guimarães. In: **O endividamento público na lei de responsabilidade fiscal.** *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 10, p. 6, jan. 2002.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988.** In: Planejamento e orçamento governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v..

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo. **Restos a Pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público.** Prêmio SOF de Monografias, 2007. Tema 2, Promovendo a Qualidade do Gasto Público.

SOUZA, Saulo Santos de. **Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. XI Prêmio Tesouro Nacional, Brasília, 2006. Tema Especial, Lei de Responsabilidade Social.

WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press. First published in 1996.

_____. **Strategizing, economizing, and economic organization**, Strategic Management Journal, vol. 12, p. 75-94, 1991A.

_____. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly**. 36:269-296. 1991B.