

EVOLUÇÃO DA GESTÃO FISCAL E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO, NO PERÍODO 2003-2016

Átila Henrique Ferreira Fernandes Filho

Paulo Rogério Scarano

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é avaliar os efeitos da gestão fiscal a partir de 2003 sobre a dívida pública. A teoria econômica mostra que a condição de solvência da dívida pública é associada ao “teorema da equivalência ricardiana”, de modo que uma política fiscal laxista em determinado momento tende a implicar em uma política fiscal mais austera no futuro para garantir que a trajetória da dívida pública se mantenha sustentável. Para atingir o objetivo proposto, analisar-se-ão os dados, o perfil e a tipologia tanto das receitas quanto das despesas públicas, bem como serão apresentados os fatores que as influenciam. A partir desta análise, avaliar-se-á o comportamento do resultado primário do governo, pois o mesmo é fundamental, uma vez que o volume da dívida pública só não cresce se houver superávit suficiente para, pelo menos, cobrir o montante de juros devidos no período. Dados os resultados primários observados no período, descrever-se-á a evolução do comportamento da dívida pública. Os resultados indicam que, a partir de meados do segundo governo Lula, houve afrouxamento da política fiscal, que acelerou o crescimento do volume da dívida do setor público. Enquanto havia crescimento econômico, o aumento do volume da dívida pública ficava mascarado pela relação dívida/ PIB. Quando a economia desacelerou em 2014 e depois entrou em recessão, o volume crescente de dívida associado à situação fiscal precária fez com que a Dívida Bruta do Governo Geral em relação ao PIB crescesse vertiginosamente, passando de 57%, em abril de 2014, para 72,3%, em agosto de 2016, quando ocorreu o impeachment de Dilma Rousseff. Desse modo, o ajuste fiscal e a sustentabilidade da dívida pública voltam a ser temas urgentes da agenda econômica brasileira.

Palavras-chave: gestão fiscal, resultado primário do governo central, dívida bruta.

INTRODUÇÃO

O governo para fazer frente às suas despesas totais, compostas por despesas correntes e despesas de capital¹ pode recorrer a três mecanismos: tributação, endividamento e emissão monetária. No entanto, este último mecanismo deve ser evitado, uma vez que tende a gerar inflação, pois a oferta monetária tende a crescer mais rapidamente do que produção, dadas as restrições físicas impostas a esta última, decorrentes das limitações na disponibilidade dos recursos e na produtividade dos fatores. A inflação, por sua vez, tende a minar o horizonte de cálculo empresarial, desestimular os investimentos produtivos e desorganizar o sistema econômico.

¹ As despesas públicas correntes são compostas pelas despesas com a manutenção das atividades dos órgãos da administração pública com pessoal, aquisição de material de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc., além das transferências, dos subsídios e do pagamento dos juros da dívida pública. Por sua vez, as despesas de capital são relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Em geral estão associadas aos investimentos do governo, sobretudo em infraestrutura (RUIZ DE GAMBOA, VASCONCELLOS e TUROLLA, 2016).

É importante ressaltar que há limites à capacidade de endividamento do governo, dados por sua credibilidade. Quanto maior a credibilidade do governo, em termos intertemporais, maior a quantidade de agentes dispostos a comprar seus títulos, menores as taxas de juros e maiores os prazos dos títulos. Por outro lado, quanto menor sua credibilidade, menos agentes estão dispostos a financiar o governo e, assim, os juros são maiores e os prazos menores. A credibilidade do governo, por sua vez, depende de seu histórico de inadimplência e da percepção quanto à sustentabilidade da trajetória da dívida pública. Uma desconfiança generalizada quanto à capacidade de pagamento do governo pode levar à dificuldade de renegociação dos títulos da dívida pública, à moratória e ao financiamento inflacionário do governo, com graves impactos em termos de funcionamento do sistema econômico e de consequências sociais, pois são os pobres que mais sofrem com a corrosão do poder de compra imposto pela inflação. Assim, é fundamental avaliar a sustentabilidade intertemporal do endividamento público, justificando-se os esforços do presente trabalho.

Desse modo, este artigo procurará responder à seguinte questão: "quais os efeitos da gestão fiscal a partir de 2003 sobre a dívida pública brasileira?". Conseqüentemente, o objetivo geral do presente trabalho é avaliar os efeitos da condução da política fiscal, a partir de 2003, sobre endividamento público brasileiro. Para alcançar o objetivo geral, o trabalho perseguirá o seguinte conjunto de objetivos específicos: 1) apresentar o paradigma em que se sustenta a política macroeconômica brasileira desde 1999; 2) discutir a perspectiva teórica, em que se apoia o presente trabalho, baseada no teorema da equivalência ricardiana, bem como os respectivos conceitos instrumentais de finanças públicas; e 3) avaliar o comportamento da dívida pública diante dos resultados primários do governo, com ênfase no período 2003-2016.

Metodologicamente, para atingir o objetivo proposto, o trabalho analisará a evolução histórica dos dados relacionados variação das receitas e despesas totais do governo em comparação com variação do nível de atividade econômica; a composição das receitas do governo; o grau de comprometimento das receitas totais com a previdência; a composição das despesas do governo, destacando a participação das despesas obrigatórias, com pessoal e com a previdência; e o comportamento conjunto do resultado primário do governo e da dívida pública, bem como os prazos e a composição dos indexadores da dívida brasileira. Os dados serão obtidos das séries históricas disponibilizadas nos sítios da Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil, da consultoria econômica MACRODADOS, bem como do Sistema de Recuperação Automática (SIDRA) de dados agregados do IBGE.

Desse modo, após esta introdução, o presente trabalho será organizado em três seções, seguidas das conclusões. A primeira seção apresentará os antecedentes históricos que condicionaram a adoção do paradigma em que se sustenta a política macroeconômica, baseado em um tripé, que envolve flutuação cambial, regime de metas de inflação e sistema de metas fiscais. A segunda seção, por sua vez, apresentará a perspectiva teórica das finanças públicas, norteada pelo teorema da equivalência ricardiana, discutindo os conceitos relacionados aos resultados fiscais do governo, bem como à dívida pública e sua sustentabilidade. Já a terceira seção avaliará como a evolução do resultado fiscal do governo geral afetou o comportamento da dívida pública, no período após 2003. Por fim, a última seção será dedicada às conclusões do trabalho que evidenciam os desafios, em termos de ajuste fiscal, que serão necessários para manter a sustentabilidade da dívida pública.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante a redemocratização o principal desafio na esfera econômica foi a estabilização monetária, uma vez que o país beirava a hiperinflação. Foram diversos planos frustrados de

tentativa de estabilização econômica: Cruzado (1986); Bresser (1987); Verão (1989); Collor I (1991); Collor II (1991), até que a implementação do Plano Real, já no governo Itamar Franco, fosse exitosa em domar o processo inflacionário (VASCONCELLOS, GREMAUD e TONETO JR., 2017).

Entre os elementos centrais do Plano Real destacam-se a manutenção de um regime de bandas cambiais, em um ambiente de maior abertura comercial, que permitia que a competição com os bens transacionáveis internacionalmente contivesse os preços internamente; e a liquidez internacional que permitiu que o Brasil captasse poupança externa para financiar os déficits em transações correntes, decorrentes do volume crescente de importações para frear os preços dos produtos domésticos (BACHA, 1997). O sucesso do Plano Real foi decisivo para a eleição do então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), para a presidência da república (MENDES e VENTURI, 1994).

Ainda durante o primeiro mandato de FHC a economia mundial foi abalada por três crises internacionais: a moratória da dívida mexicana em 1994, a crise asiática em 1997 e a moratória russa em 1998. Tais crises contribuíram para abalar as expectativas dos investidores internacionais em relação aos países emergentes, principalmente aqueles que mais dependentes de poupança externa, como o Brasil.

Entre 1998 e 1999 torna-se claro o esgotamento de um dos elementos centrais do Plano Real, o regime de bandas cambiais, diante do escasseamento das divisas. Assim, seria necessário encontrar outros mecanismos para a manutenção da estabilidade monetária. Ainda em 1988, o governo brasileiro dá início a uma rodada de negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com a finalidade de superar o quadro adverso em que se encontrava o balanço de pagamentos. O acordo seria condicionado à adoção de maior austeridade fiscal e à obtenção superávits primários significativos para os próximos anos, pelo Brasil. Segundo Giambiagi e Villela:

Depois de três ataques especulativos contra o Real — em 1995, 1997 e 1998, em cada uma das crises externas anteriores — o instrumento clássico de combate a esses ataques — a alta da taxa de juros — não mais se mostrava suficiente para debelar o problema, além de agravar seriamente a situação fiscal. Foi nesse contexto de crise que FHC iniciou o seu segundo mandato presidencial, em janeiro de 1999. O esquema de política econômica que vigora até então, porém, mostrou-se, na prática, exaurido. (GIAMBIAGI e VILLELA, 2005)

O acordo não fazia menção a mudanças na política cambial. No entanto, com a deterioração insustentável das contas externas, o país foi forçado a abandonar o regime de bandas cambiais. Assim, o câmbio passou a flutuar. Assim, o ano de 1999 marcou um ponto de inflexão da trajetória econômica brasileira com a adoção do “tripé” de sustentação da política macroeconômica, baseado em: flutuação cambial; estabelecimento do regime de metas de inflação; e a condução da política fiscal por meio de metas fiscais, em princípio buscando a obtenção de superávits primários (VASCONCELLOS, GREMAUD e TONETO JR., 2017).

Agora, com o país num regime de câmbio flutuante, cuja política monetária era norteadada pelo o regime de metas de inflação e com o compromisso de uma política fiscal que gerasse os superávits primários necessários para amortizar a dívida pública no longo prazo ou que, ao menos, evitasse sua trajetória explosiva, esboça-se o projeto de gestão pública que conduziria a uma reestruturação fiscal. Em relação a esta reestruturação, Giambiagi e Villela (2005) destacam as seguintes reformas: 1) privatizações; 2) fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e de telecomunicações; 3) mudança no tratamento do capital estrangeiro; 4) saneamento do sistema financeiro (PROER e PROES); 5) reforma (parcial) da Previdência Social; 6) renegociação das dívidas estaduais; 7) aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF); 8) ajuste fiscal, a partir de 1999; 9) criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública.

Tais mudanças formataram o contexto sob o qual se iniciará o governo petista, que constitui o período central de análise deste trabalho. A gestão Lula inicia-se em 2003 e se estende, para o segundo mandato, nas eleições de 2006. Para o mandato seguinte, é eleita a Presidente Dilma Rousseff, nas eleições de 2010, cuja continuidade para o segundo mandato se concretiza como resultado das eleições de 2014. No entanto, esse segundo mandato da administração de Dilma foi interrompido em 2016, com a conclusão do processo de impeachment. A Presidência da República foi assumida por seu vice, Michel Temer.

2. DÉFICIT, DÍVIDA E SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA DO GOVERNO NA PERSPECTIVA TEÓRICA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Esta seção irá analisar a relação existente entre política fiscal e endividamento público. A sustentabilidade do endividamento público depende de que a relação entre a política de gastos e a política tributária, que compõem a política fiscal, sejam capazes de gerar resultados satisfatórios para a manutenção da solvência das contas públicas. Vale ressaltar que diversos fatores, que incluem má gestão fiscal, crises cíclicas, projetos mal estruturados e/ou mal executados podem implicar resultados fiscais negativos, que, caso sejam mantidos no tempo, podem elevar de modo insustentável o nível de endividamento público.

Por sua vez, o aumento do endividamento público em si não significa necessariamente algo ruim. O que importa para a saúde financeira do Estado é a qualidade do endividamento. Um cenário em que o resultado do governo geral, obtido pela diferença entre receitas totais e despesas totais, não é sequer suficiente para cobrir suas obrigações com juros, implica a necessidade de financiar uma dívida crescente, em um processo, conhecido como esquema Ponzi (RUIZ DE GAMBOA, VASCONCELLOS e TUROLLA, 2016), que pode se tornar insustentável. Diante de tal cenário, decresce a confiança no governo e a disposição dos agentes de financiá-lo voluntariamente, o que, no limite, pode levar ao recurso do financiamento inflacionário, que pode ganhar escala, tornando-se custoso conter tal processo, em termos econômicos e sociais.

Desse modo, a sustentabilidade é reflexo da capacidade de solvência do governo, ou seja, a capacidade do governo de manter suas ações orientadas de maneira que a trajetória do estoque da dívida não se torne explosiva no longo prazo. De um modo simplificado e determinístico, “uma dívida é dita sustentável quando o valor presente do fluxo futuro de receitas menos despesas do devedor é suficiente para pagar tudo o que está contratualmente definido” (COSTA, 2009, p. 82).

Como mostram Ruiz de Gamboa, Vasconcellos e Turolla (2016), a condição de solvência é associada ao teorema da equivalência ricardiana, segundo o qual “a mudança no momento em que se cobram os impostos ou se realizam as despesas públicas não provoca efeitos econômicos, sendo, nesse sentido, equivalente” (RUIZ DE GAMBOA, VASCONCELLOS e TUROLLA, 2016, p. 110). Dessa forma, um aumento nos gastos presentes, financiados por meio de dívida, irá requerer aumento da arrecadação futura para saldá-la. Isso, assumindo-se que o governo respeite sua restrição orçamentária intertemporal, o que implica que a dívida pública presente não constitui aumento de riqueza, em função da sua necessidade de pagamento futuro. Portanto, inexoravelmente, o controle da dívida de longo prazo depende do desempenho fiscal realizado durante uma sucessão de governos. Desta maneira a condução da política fiscal, a cada período de governo tem impactos na evolução da trajetória da dívida pública.

Para compreender o comportamento da dívida pública ao longo do tempo é necessário o acompanhamento das relações entre as variáveis de fluxo e estoque. O endividamento público é uma variável de estoque, que oscila no tempo em função da capacidade do governo financiar ou amortizar dívidas passadas. Para tanto, no fechamento dos exercícios fiscais, utiliza os recursos disponíveis por sua administração corrente, conforme tenha gerado superávits ou déficits públicos, que são variáveis de fluxo. Tais resultados, por sua vez, no limite, dependem da condução da política fiscal.

Nesse contexto, a meta de resultado primário é a meta para os resultados nos finais dos exercícios fiscais do governo. Para se obter tal resultado no final de um dado período atentemos ao desempenho da NFSP (Necessidade de Financiamento do Setor Público). A NFSP, apurada no conceito acima da linha (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016), resulta da diferença entre as despesas (com políticas e programas, pagamento de servidores, custos operacionais, pagamentos de juros e amortizações, etc.) e receitas (arrecadação de impostos, taxas, dividendos das estatais, rendimentos financeiros) do governo. A NFSP é negativa quando há mais receitas em relação às despesas, e positivas quando o montante de despesas excede o nível de receitas.

Para a finalidade deste trabalho, será utilizado o conceito de NFSP primária, que não inclui as receitas e despesas financeiras do governo (rendimentos financeiros, gastos com juros e amortizações, etc.), em sua contabilização (MENDONÇA e MEDRANO, 2015). A NFSP primária expressa o “esforço fiscal” do governo atual, visando a manutenção do nível de endividamento. Em outras palavras, desconsidera-se a obrigação do governo atual de pagar pelos déficits originados por administrações passadas e acumulados no tempo na forma de dívida pública.

Posteriormente, dando complementaridade as formas de leitura do desempenho fiscal do governo, apresentam-se a NFSP operacional e a NFSP nominal. O resultado operacional é dado por meio da complementação do resultado primário com as receitas e despesas financeiras do governo, gastos com pagamento de juros e amortizações excluindo-se os efeitos da correção monetária. O conceito operacional foi amplamente utilizado no Brasil durante os anos de inflação elevada, pois a atualização monetária ao repor o estoque da dívida que havia sido corroída pela inflação causava distorções sobre a percepção real da variação dos resultados fiscais do governo. Hoje, sua utilização é menos usual, devido a sua maior complexidade de cálculo e ao fato da inflação se encontrar relativamente sob controle, o que faz com que o resultado operacional se aproxime muito do nominal.

Por sua vez, a NFSP nominal é a concepção mais abrangente do resultado do exercício fiscal do governo e engloba em seu cálculo a diferença entre os fluxos de receitas e despesas de toda natureza (inclusive financeiras) durante o exercício fiscal corrigidos pela inflação. O resultado nominal pode variar tanto em função dos gastos quanto em função do grau de endividamento do governo e do nível de inflação. O quadro abaixo sintetiza as diferenças entre os resultados nominal, operacional e primário e sua relação com a dívida pública e com os juros nominais.

Quadro 1 - Resultados Nominal, Operacional e Primário, e Juros Nominais

Resultado Nominal* = Variações da Dívida Fiscal Líquida

Resultado Operacional = Resultado Nominal - Atualização Monetária

Resultado Primário = Resultado Nominal - Juros Nominais = Resultado Operacional - Juros Reais

Juros Nominais = Juros Reais + Correção Monetária

Fonte: Banco Central do Brasil (2016)

* **Nota:** O Resultado Nominal medido por variações da dívida fiscal líquida utiliza o conceito de apuração abaixo da linha (RUIZ DE GAMBOA, VASCONCELLOS e TUROLLA, 2016), para evitar erros de contabilização.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2016), o resultado fiscal, nas três formas acima descrito, ainda pode se referir a conjuntos de instituições governamentais distintas, fazendo-se necessário o esclarecimento acerca de quais são esses conjuntos: o resultado do Governo Central, é aquele que engloba a administração federal, cujas contas são contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (TN), incluindo-se as despesas com aposentadoria dos servidores públicos federais; o Banco Central do Brasil (BCB) e o Sistema Público de Previdência para o setor Privado. Dos Governos Regionais, representam a contabilização dos resultados das unidades federativas e dos municípios. Das Empresas Estatais, englobam todas as empresas de caráter estatal, independente da esfera de governo. Por fim, o resultado do Governo Geral, sendo a soma dos resultados consolidados pelo setor público.

Do mesmo modo, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2016), além de serem apresentadas sob óticas distintas de receitas e despesas e se referirem a diferentes esferas de governo, as contas públicas também podem ser apresentadas de acordo com os seguintes critérios contábeis:

- I. Os critérios “caixa” e “competência”. Indicadores de despesas financeiras governamentais podem ser apresentados seguindo os critérios de “caixa”, quando são registradas no momento do pagamento, ou ainda apresentadas pelo critério de competência, quando registradas a partir do momento que são originadas, isto é, quando surge a obrigação de se despendere os recursos monetários.
- II. Os já tratados critérios “acima da linha” e “abaixo da linha”. Quando calculados “acima da linha”, somam-se as receitas do governo e delas se subtraem as despesas governamentais. Quando calculados “abaixo da linha”, o resultado fiscal é obtido a partir da variação do endividamento público. No Brasil, a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) do Governo Geral é calculada pelo critério abaixo da linha.

Uma vez apresentados os conceitos relacionados aos resultados dos fluxos do governo, passa-se a discutir os conceitos de mensuração do estoque da dívida pública. Esta, por sua vez, pode ser classificada em dívida bruta e dívida líquida. Por Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) compreende-se o indicador fiscal que contabiliza toda a dívida mobiliária da administração pública nas esferas federal, estadual e municipal junto ao setor privado, financeiro, BCB ou o resto do mundo. Dívida Líquida do Governo Geral (DLG), é aquela que engloba, na contabilização, os recursos financeiros recebidos pelo governo além dos ativos que ele tem em posse, aqueles que, em tese, poderiam ser liquidados a fim de saldar obrigações. Há ainda o conceito de Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (DLSP), sendo este um conceito de dívida mais amplo que o anterior, por englobar além das diferentes esferas de governo, o BCB, o INSS e as estatais.

Uma vez esclarecidos os tipos de resultados apresentados pelo governo e sua relação com a condução da política fiscal, bem como sua relação com as variáveis de estoque da dívida, o trabalho dedica-se a apresentar a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF (BRASIL, 2000), também herança do período de ajustes de 1999/2002, que contribuiu para o estabelecimento de sólidos alicerces para a condução da política fiscal no Brasil. Sua função é estabelecer limites aos gastos públicos para todas as esferas de governo, adequando-os à sua capacidade de arrecadação. A LRF foi sancionada em 2000 e exige que cada ente federativo tenha suas contas auditadas pelo seu respectivo Tribunal de Contas, que pode aprová-las ou não. Quando rejeitadas, instaura-se uma investigação de responsabilidade fiscal contra o órgão executivo que as apresentou e aos seus respectivos titulares. Tal medida força o comprometimento com a redução do déficit público por meio da redução de gastos e não do aumento das receitas tributárias.

A LRF estipula limites para o gasto com pessoal nos ditames do Art. 19:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000)

Outro aspecto a ser ressaltado na lei é a “regra de ouro” expressa no texto da lei em seu Art. 12 §2: “O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária” (BRASIL, 2000). O que assegura que as operações de crédito não podem ser contratadas para financiar despesas que não sejam de capital, ou seja, despesas correntes do governo. Tal aspecto é importante para a manutenção do gasto responsável por parte do governo, evitando um dos motivos que poderiam levá-lo à insolvência. A LRF regula os passos do governo na busca pelo resultado primário positivo, funcionando como instrumento institucional para tentar garantir o pilar fiscal do “tripé macroeconômico”, adotado em 1999.

A Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem as premissas do processo de planejamento e orçamento do governo. Na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) estão expressas as três leis (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) que deverão ser propostas pelo executivo e submetidas à avaliação pelo Congresso Nacional (CN). Uma vez que essas leis sejam aprovadas, o Orçamento passa a ter valor de lei. Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional (2018), o planejamento orçamentário do governo é constituído pelos seguintes elementos:

- I. Plano Plurianual (PPA), reformulado a cada quatro anos, visa orientar o planejamento do governo de médio prazo. Sua elaboração ocorre durante o primeiro ano do mandato do presidente então eleito, sua vigência se estende pelos quatro anos seguintes, a partir do segundo ano do mandato do então presidente até o segundo ano exclusivo do próximo mandato, independente de alternância de governo. Nele devem constar as diretrizes, as metas e os objetivos da administração pública para despesas de capital ou relativas aos programas continuados no tempo, ademais, deve constar qualquer proposta de investimentos cuja execução se estenda por mais de um ano fiscal. [Estes só poderão ser iniciados uma vez contidos no PPA, caso contrário há configuração de crime de responsabilidade. O PPA, que possui força de lei, dita e orienta a execução dos programas nele contidos e que são continuados no tempo, portanto, deverão ser cumpridos mesmo em caso de alternâncias de governo. O plano deverá ser enviado ao CN até dia 31 de agosto do primeiro exercício financeiro do presidente eleito e então

devolvido para que este possa sancioná-lo até 22 de dezembro, quando se inicia o recesso legislativo (SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2018).

- II. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), formulada anualmente, apresenta quais os fatores macroeconômicos determinantes no comportamento das variáveis fiscais, bem como as estimativas para os valores destas variáveis. A partir das expectativas para o comportamento destas variáveis fiscais, serão traçadas as metas e as prioridades orçamentárias para o exercício financeiro subsequente, questões relativas às remunerações do Legislativo, limites para o orçamento do Judiciário, autorização para aumento de remuneração de cargos públicos, bem como para a criação de novas vagas, para alteração na estrutura carreira pública, etc. Uma vez estimada a receita prevista, fixa-se o valor das despesas vinculadas por destinação e o restante, as discricionárias tem estabelecido um limite de gasto máximo. Ela tem a faculdade de exercer certas alterações na legislação tributária e estabelecer as políticas de aplicação financeira das agências de fomento. Será responsável pela formalização das metas da administração pública, conciliando o PPA com a Lei Orçamentária Anual (LOA), A LDO, a partir de 2000, com implementação da LRF passou a ter funções relativas ao cumprimento da meta fiscal, nela devem constar as estimativas para o equilíbrio entre receitas e despesas, as metas e os riscos fiscais, a programação financeira e o cronograma de execução dos respectivos desembolsos, normas referentes ao controle de custos e à avaliação dos resultados de programas financiados com recursos previstos no orçamento. Em relação às metas e riscos fiscais, deverão constar as metas anuais, em valores correntes e constantes, para as receitas e despesas, bem como o resultado primário esperado e o montante da dívida pública para o exercício à que ela se refere e para os dois seguintes. Ela deve ser encaminhada ao CN até dia 15 de abril e devolvido para a sanção do presidente até 17 de julho de cada ano e está subordinada ao PPA (SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2018).
- III. A Lei Orçamentária Anual (LOA) trata do Orçamento Total formalizado em lei, no qual são expressos os recursos disponibilizados ao cumprimento de cada meta seguindo-se as prioridades estabelecidas na LDO, estão orçadas na LOA as despesas esperadas para determinado setor em função da variação da maior necessidade de gastos ou frente algum incremento de receita previsto na LDO, sendo, a priori, um guia orientador para o limite dos gastos, ou seja, constitui um limite de até quanto será permitido gastar com determinado setor e não uma obrigação do quanto se deverá gastar. Naturalmente, em função de gastos obrigatórios e de vinculações de receitas que são reajustados via determinadas regras orçamentárias específicas é razoável a possibilidade de que certos montantes de disponibilidade que excedam as reais necessidades de um determinado setor sejam a ele direcionado, implicando sobre de recursos ao setor em detrimento de outros que deveriam ter tido certa prioridade na distribuição desse excedente, o que caracterizaria ineficiência alocativa. A LOA deve ser encaminhada ao CN até dia 31 de agosto e devolvido para a sanção do presidente até 22 de dezembro do mesmo ano, também anualmente, e esta, por sua vez, subordinada à LDO. Nela são compreendidos diferentes tipos de orçamento:
- A. Orçamento Fiscal, no qual estão incluídos os orçamentos do funcionalismo dos três poderes, todos os órgãos da administração direta e indireta, bem como do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, além de gastos com pagamentos da dívida pública federal;
 - B. Orçamento da Seguridade Social, que engloba a previdência, a assistência social, serviços de saúde, pagamento de aposentadorias, pensões, benefícios e programas assistencialistas. É interessante frisar que este orçamento não estão

- inclui somente os órgãos componentes da seguridade social, mas sim todas as despesas do caráter de seguridade social, como por exemplo o pagamento dos inativos que integram as instituições e os órgãos referentes ao orçamento fiscal;
- C. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, que é o orçamento das empresas controladas pelo governo e que não necessitam de recursos fiscais para manter ou ampliar suas atividades (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2018).

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2018), posteriormente, o Orçamento será executado em três etapas:

- I. O empenho: É o nome dado ao ato da autoridade competente que gera ao Estado a obrigação da despesa. No entanto, tal despesa só será reconhecida como uma obrigação de fato após ser aprovada para liquidação.
- II. A liquidação: Trata-se da verificação do direito adquirido pelo credor, passando, portanto, pela conferência de todo o processo envolvido na contratação de um bem ou compra de um produto.
- III. O Pagamento: Há o pagamento por parte do Estado em troca da entrega do material ou da prestação de serviço.

O Orçamento Público Total será estruturado a partir da referência legal apresentada acima e seguindo os artigos de 165 a 169 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), consolidando assim a sua formalização legal. Dentre as características do orçamento público brasileiro, aquela para a qual nos atentamos, em caráter estrutural é o enrijecimento orçamentário. Este é derivado de uma soma de fatores como: a dimensão do Estado e como consequência o elevado custo de manutenção da máquina pública. Além disso, ainda recaem sobre a arrecadação dos impostos, limites mínimos estabelecidos para os gastos com saúde e educação. Por fim, existem contribuições especiais², que, constitucionalmente, devem ser destinados a despesas específicas. Entre tais contribuições, destacam-se a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), e o Programa de Integração Social (PIS).

Desse modo, o engessamento orçamentário se deve tanto às vinculações entre receitas e despesas que concentram grande parte das disponibilidades como também à existência de despesas obrigatórias que, muitas vezes são corrigidas acima da inflação. Este segundo elemento faz com que em tempos de recessão, em que a receita tributária diminui, devido ao desaquecimento da economia, estes gastos, atrelados ao desempenho econômico passado, representem por si só um agravante para a ocorrência de déficits no resultado final do exercício. Assim, resta apenas a parcela minoritária do orçamento que é composta por despesas discricionárias, quase sempre direcionadas a determinados setores por meio de emendas parlamentares.

Tratando a rigidez do orçamento público como originada a partir da configuração apresentada acima, destaca-se o princípio orçamentário da não afetação de receitas como definido por Sant'Anna e Silva (1962, p. 26) “Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos”. Nesse sentido, como destaca Giacomoni (2012):

[...] a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos

² Vide o art. 149 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobras em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade. (GIACOMONI, 2012, p. 74)

Ainda segundo Giacomoni (2012), a vinculação ocorre, em partes, em função da existência das contribuições sociais, econômicas e de intervenção no domínio econômico que nos dias atuais são a fonte da maior parcela da arrecadação tributária federal. Pois diferentemente dos impostos, que devem ser compartilhados com os demais entes subnacionais, as contribuições são cobradas para que possam ser revertidas em alguma finalidade específica, e como sua instauração compete exclusivamente à esfera federal a arrecadação dos recursos desta natureza também. Elas são um meio pelo o qual a União consegue aumentar sua arrecadação sem a obrigação de compartilhá-la com os estados. No entanto, sem poder alocar esta parte da arrecadação oriunda destas contribuições de maneira discricionária, sujeita-a a despesas específicas, aumentando a proporção dos gastos vinculados em relação aos discricionários, o que torna o orçamento ainda mais rijo.

A arrecadação via impostos, como já mencionada acima, é obrigatoriamente compartilhada entre os entes subnacionais e a União, desde a criação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), que recebem parte das receitas auferidas pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados. A receita decorrente de impostos não tem, a priori, qualquer prerrogativa de atender a uma despesa específica, esta compõe a parcela discricionária do orçamento público. No entanto, a Constituição de 1988 e posteriores emendas constitucionais abriu exceções ao princípio de não afetação de receitas ao impor um percentual mínimo da receita orçamentária total para que seja dedicado a determinado setor, como é o caso esclarecido por Giacomoni (2012):

A Constituição de 1988 faculta ainda que os Estados e o Distrito Federal vinculem parcela da receita orçamentária – como parte dela, os impostos – a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Mais recentemente, emendas constitucionais voltaram a abrir exceções ao princípio da não afetação da receita de impostos: determina-se aos Estados, Distrito Federal e Municípios a criação de fundos de combate à pobreza com a utilização da receita adicional de impostos; e possibilita-se aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela da receita corrente líquida aos fundos estaduais de fomento à cultura. (GIACOMONI, 2012, p. 12)

Embora não haja vinculação direta que atrele um imposto específico a determinada despesa, a vinculação sobre parcela do montante da receita orçamentária pode ser interpretada como uma forma de vinculação indireta, na qual não se especificaria a fonte do recurso despendido. Isso permite a leitura de que, no Brasil, não há cumprimento adequado do princípio de não afetação das receitas.

Essa é a estrutura que faz com que a maior parte da receita tributária total se destine a cobrir despesas a ela vinculadas, deixando pouca margem de manobra aos gestores públicos na condução da política fiscal. Frente a tal cenário, com elevado nível de vinculações das receitas a despesas obrigatórias e dada a necessidade de se fazer o ajuste fiscal, foi criado, em 1994, o Fundo Social de Emergência (FSE). Tal Fundo desvinculava determinada parcela das receitas da União, dando a esta uma maior margem de manobra para gestão de necessidades prioritárias. Em 2000 o Fundo passou a ser chamado de Desvinculações de Receitas da União (DRU).

As Desvinculações de Receitas da União são uma forma de se contornar o problema do enrijecimento orçamentário. Embora não seja uma solução completa, ela auxilia a amenizar os efeitos de uma vinculação exagerada, possibilitando que haja uma folga de recursos maior com

a qual o gestor público consiga gerir melhor sua política de gastos a partir das prioridades definidas, de modo a melhorar a alocação dos recursos públicos.

Sob estas linhas gerais, no que se refere ao âmbito fiscal, objeto de análise deste trabalho, estão dispostas as condições para analisar o comportamento das contas públicas e seu respectivo impacto sobre a evolução da dívida do setor público, com ênfase no período compreendido pelos governos de Lula e de Dilma (2003-2016).

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: A EVOLUÇÃO DO RESULTADO FISCAL E DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL, A PARTIR DE 2003

Esta seção analisa e discute os resultados da gestão fiscal, enfatizando o período a partir de 2003, organizando-se em quatro subseções, que abordarão, respectivamente as receitas, as despesas, o resultado primário e a dívida do governo. Cada subseção mostra a evolução e os condicionantes principais de cada uma destas variáveis.

Com o país recém saído do período da estabilização da inflação e um desempenho fiscal que fora melhorado não só pela implementação de medidas como a LRF, como também pelas privatizações, que resultaram na supressão significativa de despesas relativas a uma série de empresas estatais, das variadas esferas de governo, que apresentavam prejuízos sistemáticos e pesavam no orçamento público, pressionando o avanço da dívida pública. Tal dívida já havia sido inchada, em função da assunção de certos passivos fiscais antigos durante a gestão FHC, os chamados “esqueletos fiscais”³. Tais passivos se referem à renegociação das dívidas estaduais e a sua assunção pela União, em troca da privatização dos bancos estaduais, bem como pela submissão das unidades federativas a regras mais rígidas de responsabilidade fiscal. A partir desse contexto, com o avanço da dívida controlado e com a redução do peso das despesas, possibilitada com a eliminação da estrutura deficitária daquelas estatais, sob condições mais estáveis e com o cenário internacional favorável, inicia-se o governo Lula. Esse componente internacional terá impacto direto no crescimento econômico observado no período até meados do mandato seguinte, impulsionado pelo “boom” das *commodities* e a alta das exportações do país.

Vale ressaltar aqui a mudança de postura por parte do Partido dos Trabalhadores à medida que se aproximava da concretização efetiva de uma vitória política. O partido, antes crítico do modelo de estabilização empregado durante o governo psdbista, principalmente no que se refere às consequências recessivas de uma política restritiva de ajustamento fiscal, agora estava flexibilizando seu discurso com a prerrogativa de uma maior aceitação por parte das elites financeiras, a fim de ganhar apoio na disputa eleitoral. Lula passou, a partir de 2002, com a publicação da “Carta ao Povo Brasileiro” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002) a se comprometer com a continuidade das reformas de seu antecessor, com a responsabilidade fiscal, com o controle inflacionário e com a estabilidade da trajetória da dívida pública. De fato, durante o primeiro mandato do seu governo a condução, em termos gerais, da política econômica foi mantida.

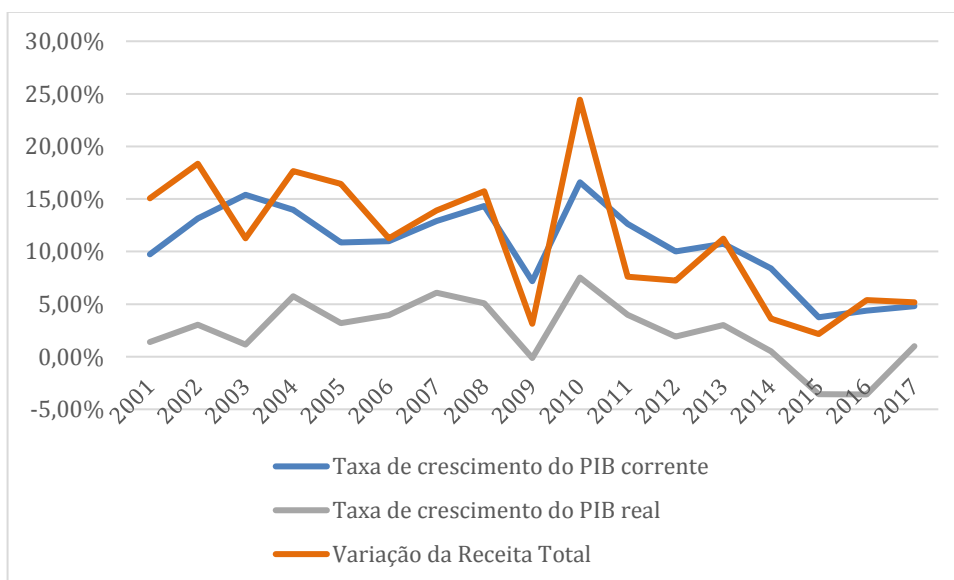
Na sequência, para melhor esclarecer a compreensão acerca do comportamento fiscal do governo o trabalho dedica atenção à relação entre as receitas e despesas do Governo Central, que abrangem as contas do Tesouro Nacional, do Banco Central e do Instituto Nacional da

³ Pêgo Filho e Pinheiro (2004, p. 9), ao relacionar “esqueletos fiscais” e passivos contingentes esclarecem que “todo esqueleto – isto é, a dívida em processo de reconhecimento e cujos fatos geradores e impactos macroeconômicos e fiscais diretos situam-se no passado – é um passivo contingente, mas nem todo passivo contingente é, necessariamente, um esqueleto”.

Previdência Social. As primeiras são mais sensíveis às oscilações no nível de atividade econômica, uma vez que dependem da tributação incidente sobre as variadas atividades presentes na economia, em tempos de maior dinamismo, quando há um maior fluxo de comércio, maior nível de emprego, maiores variedades de fonte de renda para as famílias, a arrecadação do governo tende a aumentar. Já as despesas seguem um caminho mais independente do nível de atividade, mantendo uma trajetória constante de crescimento, muito em função de uma rígida estrutura de gastos incidentes sobre um amplo conjunto de despesas reajustadas constitucionalmente e que pressionam a evolução das despesas públicas, como também por um aumento residual referente ao próprio aumento demográfico e da consequente maior demanda por bens e serviços providos pelo estado.

Como resultado do comportamento das variáveis receita e despesa em relação ao nível de dinamismo econômico, pode-se concluir que períodos de maior crescimento, dada a maior arrecadação, condicionam uma maior folga fiscal frente a dada estrutura de gastos, que, no entanto, segue trajetória crescente e independente do nível de atividade. Antagonicamente, períodos de recessão forçam uma retração da receita podendo inclusive atribuir-lhe patamares inferiores aos das despesas, dada sua elevada sensibilidade ao nível de atividade, implicando, déficit primário. A percepção de tal condicionamento será imprescindível para análise que se segue, do desempenho fiscal durante o período. No gráfico a seguir, a Receita Líquida do Governo Central que é dada em função do abatimento das transferências⁴ em relação ao montante total, sendo, portanto, os recursos disponíveis a serem alocados, obrigatória ou discricionariamente, pelo Governo Central.

Figura 1 – Brasil: variação da Receita Total em comparação à taxa de crescimento (2001-2017)



Fonte: MACRODADOS (2018).

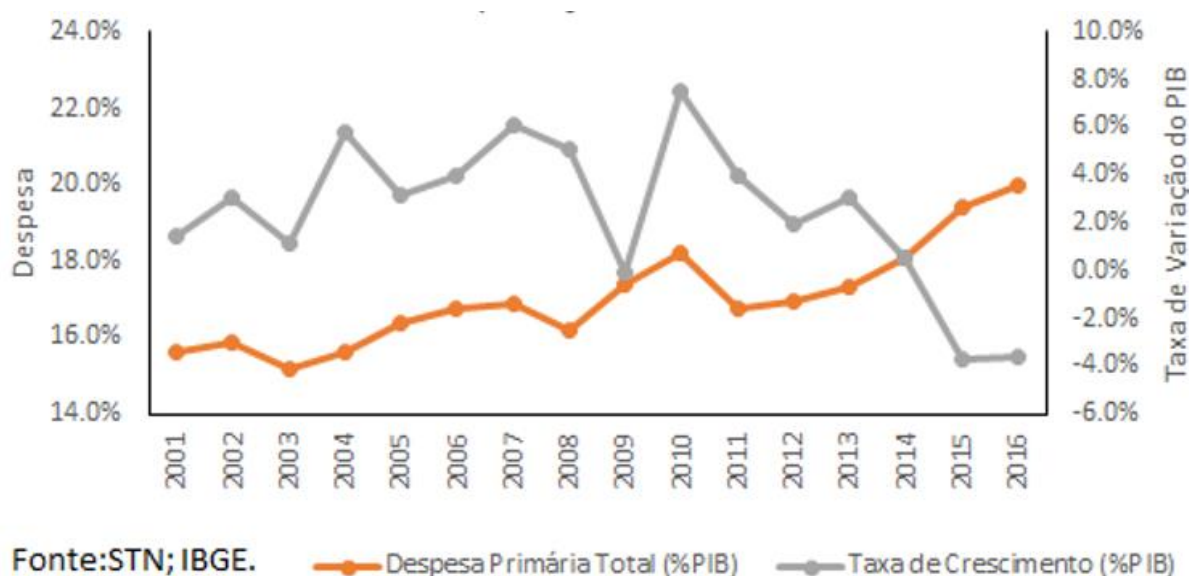
Entre 2001 e 2007 a Receita do Governo manteve trajetória crescente em função do também crescimento econômico do PIB, em parte impulsionado pelo “boom” das commodities, que

⁴ Transferências: em sentido amplo abrangem, Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), IPI-EE (Imposto sobre Produtos Industrializados Exportáveis), Fundos Constitucionais, que seriam aqueles de desenvolvimento regionais tais como o Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE), Contribuição do salário educação, Compensações Financeiras, CIDE-Combustíveis e Demais.

aumentou o valor das receitas líquidas das exportações brasileiras frente às importações. Depois, com a crise internacional do *subprime* e a retração do fluxo de comércio internacional, houve diminuição da taxa de crescimento em 2008 e estagnação da receita do governo. Em 2009, ocorreu queda da arrecadação, em função dos efeitos da crise. Na ocasião, o governo passou a adotar uma política anticíclica, que implicava afrouxamento das metas fiscais e inflacionárias referentes à manutenção do tripé macroeconômico. Esse afrouxamento condicionou a um conjunto de medidas de incentivos fiscais, de caráter expansionista, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, corte de impostos, diminuição de tarifas de energia e represamento de preços do combustível, para citar algumas. Tais medidas foram implementadas de modo a incentivar a produção e a geração de empregos, no modelo que ficou informalmente conhecido como “Nova Matriz Econômica”.

O afrouxamento das metas impulsionou o crescimento em 2010, quando o ambiente internacional era de recessão, tendo sido sustentado pelo consumo interno. Contribuíram para tanto a demanda antes reprimida das famílias menos abastadas, afetadas positivamente pelo maior nível de emprego e pelos programas redistributivos implementados no período anterior. Adicionalmente, políticas de estímulo ao crédito voltado ao consumo foram responsáveis por sustentar o crescimento até meados de 2013, quando os efeitos marginais dessa política começaram a se mostrar saturados, pelo elevado nível de endividamento das famílias. A partir desse ponto, às vésperas da recessão, a trajetória da receita segue em queda e volta, em 2016, a retornar aos mesmos patamares do PIB de 2001. Contudo, a parcela de gastos em relação ao PIB já era expressivamente maior.

Figura 2 - Brasil: evolução da despesa total do Governo Central em comparação à taxa de crescimento (2001-2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018); IBGE (2018).

As despesas, de modo geral, mantêm uma trajetória de ascensão durante todo o período. Os gastos mais significativos serão detalhados adiante, quando forem tratados os fatores condicionantes das despesas do governo

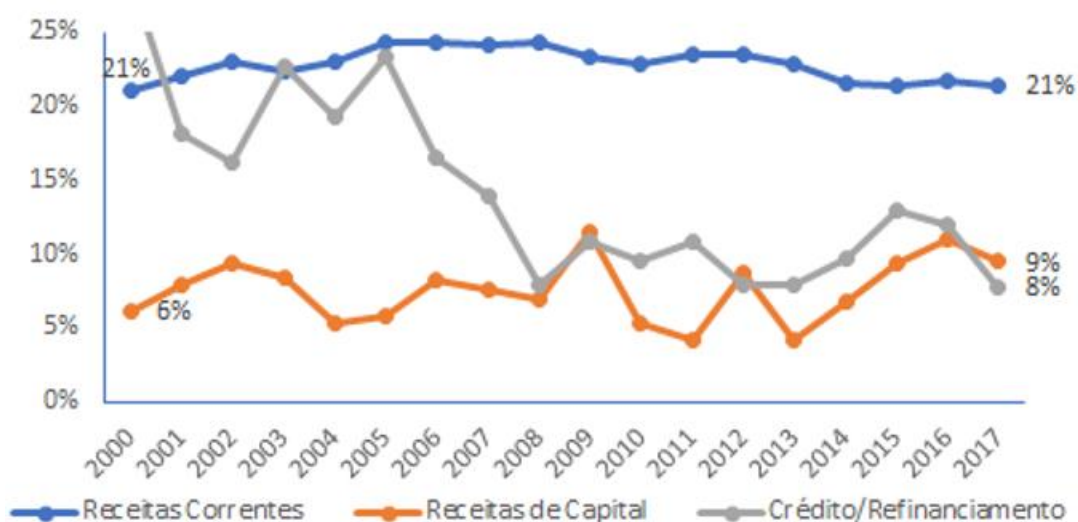
Reforça-se, aqui, que diferentemente da relação observada entre as receitas e o nível de atividade, as despesas apresentam características próprias que as fazem evoluir de maneira independente e continuamente crescente no tempo. As próximas subseções abordarão, as especificidades das Receitas, das Despesas, do Resultado Primário, e do Endividamento.

3.1. Evolução das receitas do governo brasileiro a partir de 2003

As receitas têm como principal característica, como observado, grande sensibilidade ao nível de atividade econômica. São analisadas aqui, assim como posteriormente as despesas, conforme apresentadas nas séries históricas pelo Tesouro Nacional no site da STN, portanto, apresentadas por: 1) Categoria de Receita; 2) Especificação da Receita; e, ainda, 3) Receitas Primárias Governo Central. Os dois primeiros itens são relativos ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e o último é relativo ao Governo Central.

Em “Categoria de Receita” apresentam-se as “Receitas Correntes”, as “Receitas de Capital” e as “Operações de Crédito/Refinanciamento”. Agregadas dessa maneira as contas apresentam a seguinte evolução:

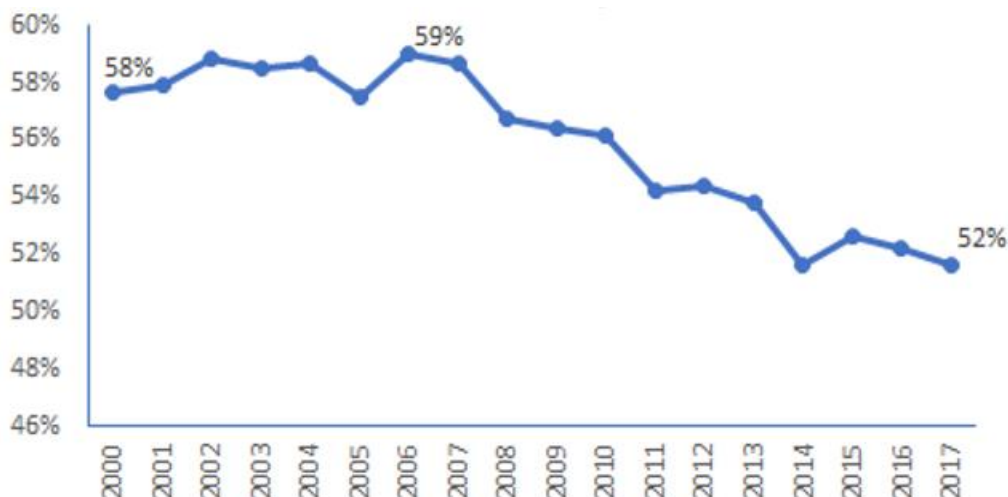
Figura 3 - Receitas por categoria, como % do PIB (2000-2017)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

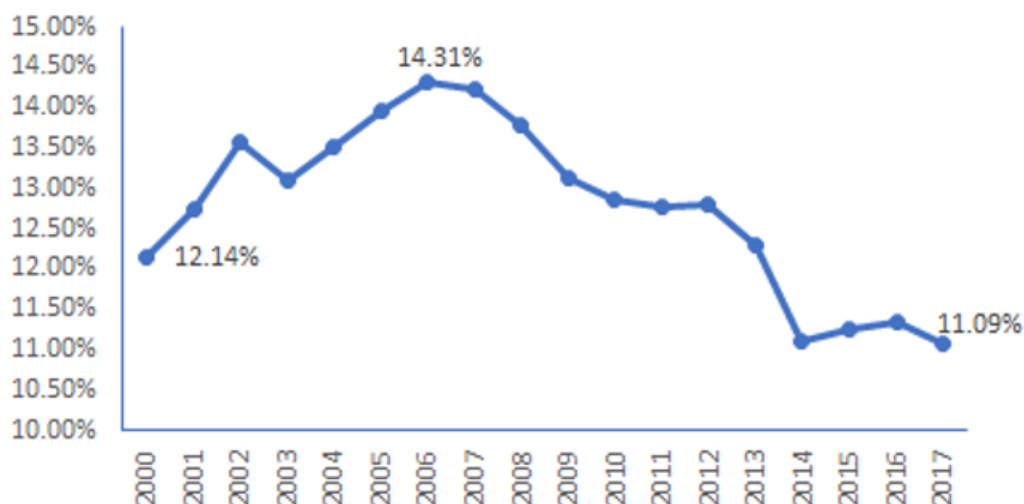
Por essa perspectiva, observa-se a estabilidade das receitas correntes em relação ao PIB, sendo que seu pico ocorreu entre 2005 e 2008, quando atingiu 24% do PIB, tendendo, em seguida, ao patamar de 21% do PIB. As receitas de capital, embora oscilem mais, só ultrapassaram 10% do PIB em 2011. As receitas via Crédito e Refinanciamento apresentam trajetória decrescente no período.

Em relação à Especificação de Receita, tem-se a discriminação das receitas correntes acima ilustradas, que quando deduzidas as Transferências (Legais e Constitucionais aos entes subnacionais) resultam na Receita Corrente Líquida (RCL) que será a parcela do montante da Receita Corrente efetivamente disponível para financiamento de despesas. Dito isso, o primeiro ponto é explorar a evolução do percentual da Receita Corrente que corresponde a RCL.

Figura 4 - Receita Corrente Líquida como % da Receita Corrente (2000-2017)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Embora as Receitas Correntes apresentadas no Gráfico 4 tenham se mantido estáveis, a RCL diminui em função do aumento das deduções, dentre elas, as de maior representatividade são o aumento na participação das transferências a estados e municípios e das Contribuições à Seguridade Social. O efeito líquido sobre a RCL em proporção do PIB é dado no gráfico abaixo.

Figura 5 - Receita Corrente Líquida, como % PIB (2000-2017)

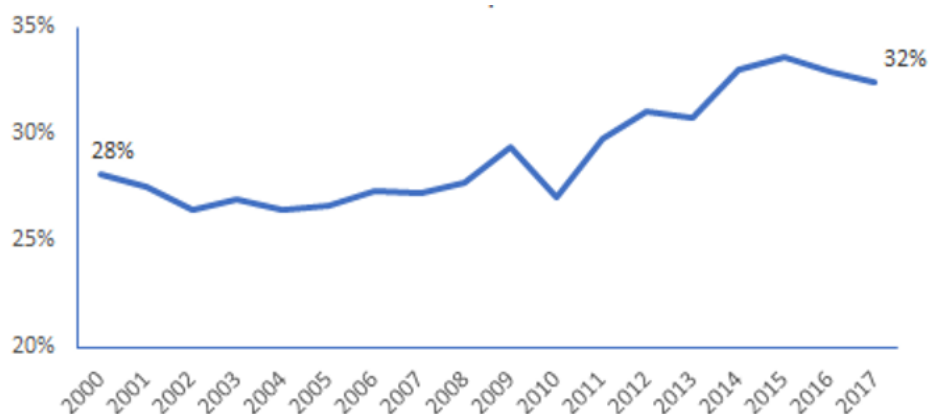
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

No período, a disponibilidade máxima de recursos para o governo é atingida em 2006, atingindo 14.31% do PIB, a partir de então há uma queda suave até 2010. Em função da mudança com relação ao comprometimento das metas fiscais e inflacionárias, consegue-se estabelecer a RCL por volta dos 12% do PIB por um curto período até 2013, ponto a partir do qual, há uma queda vertiginosa até o nível dos 11%, patamar no qual segue até o fim da série em 2017, ainda abaixo do nível inicial de 12.14% do PIB.

Já em relação ao Resultado Primário do Governo Central, ainda sob a ótica das receitas, vale destacar, o peso das arrecadações do RGPS, que possuem caráter de contribuição obrigatória destinada à finalidade específica de financiar as despesas do Instituto Nacional do Seguro Social

(INSS). O Gráfico 3 ilustra a evolução das receitas com o RGPS, ilustrando seu aumento proporcional em relação à RCL, o que dá indícios do peso do sistema previdenciário vigente para as receitas da União.

Figura 6 - Percentual das Receitas Totais arrecadadas comprometidas para o RGPS (2000-2017)

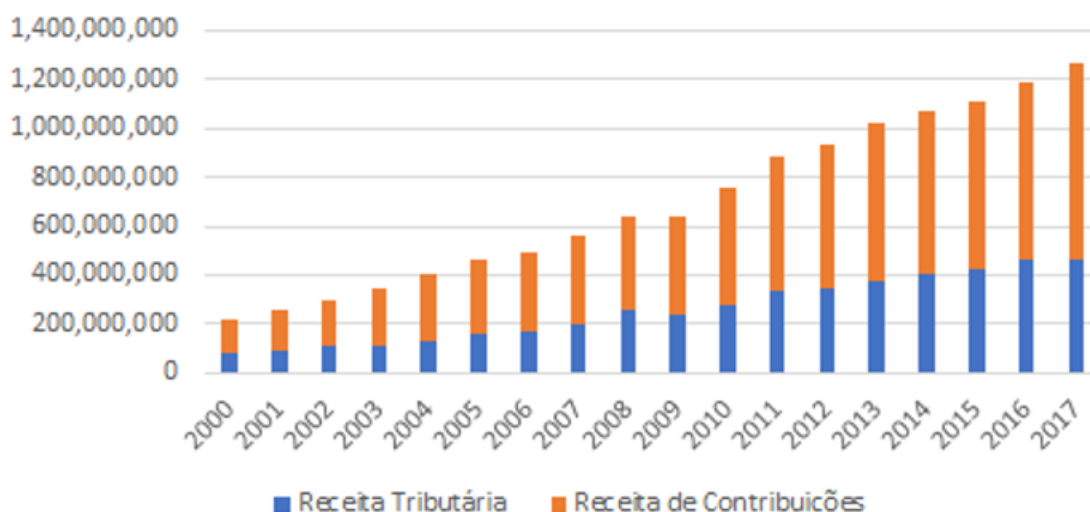


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

O aumento gradual da parcela das receitas comprometida com o financiamento do RGPS significa redução do montante de receitas para alocações discricionárias. O aumento dessa participação é reflexo do sistema previdenciário vigente, mais precisamente, no que tange a matéria dos reajustes dos benefícios previdenciários.

Há ainda que se enfatizar a relação entre os ingressos via impostos, que não possuem uma finalidade de gasto específica, e aqueles oriundos de contribuições especiais e taxas, quais sejam, aqueles que tem caráter vinculatório, tal como as receitas para o RGPS. Embora os ingressos originados por impostos não possuam previsão definitiva de gasto, despesas de caráter social como saúde e educação, por exemplo, são vinculadas a um percentual mínimo da receita corrente líquida com impostos, não deixando, portanto, de se comportar como uma despesa obrigatória restritiva da flexibilidade do montante arrecadado de receita.

Da relação expressa no gráfico abaixo entre as receitas tributárias incluem-se, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017), as receitas auferidas via impostos, taxas e contribuições de melhoria enquanto as receitas de Contribuições incluem-se aquelas arrecadadas via contribuições sociais. A evolução histórica de modo a aumentar a participação relativa às contribuições é fator que embora aumente a participação do Governo Federal na arrecadação total entre as esferas de governo, diminuem a flexibilidade orçamentária ao restringir parcela específica das receitas a finalidades previamente determinadas.

Figura 7 - Relação entre Receitas Tributárias e de Contribuições, em R\$ mil (2000-2017)

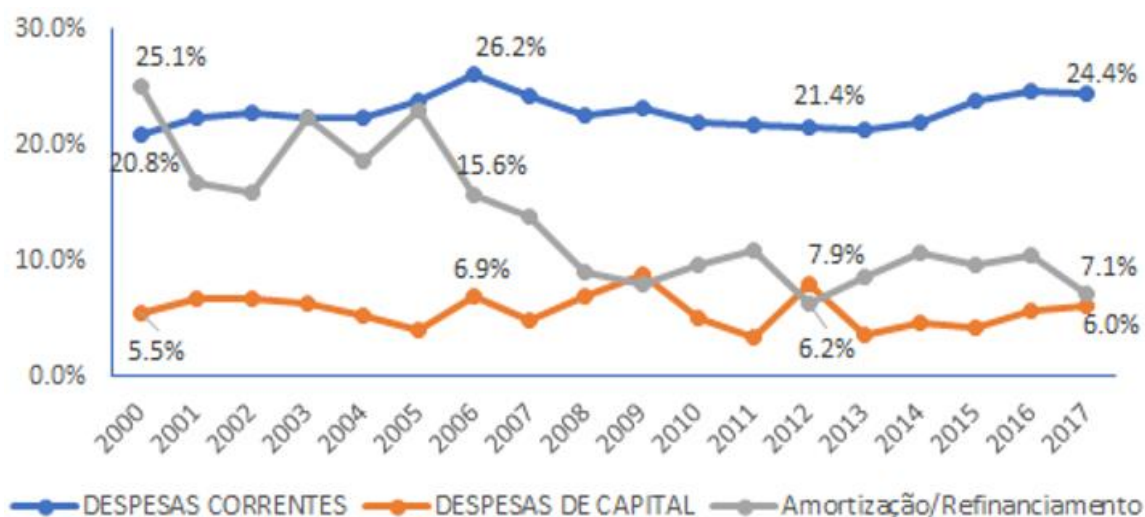
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Um fato a se destacar em relação às Receitas Públicas é que, após a estabilização, o Governo Federal passou a concentrar maior participação relativa da arrecadação quando comparado aos demais entes subnacionais. A participação das contribuições aumentou gradualmente de 55% da receita corrente total do governo em 2000 para 57% em 2017.

3.2. Evolução das despesas do governo brasileiro a partir de 2003

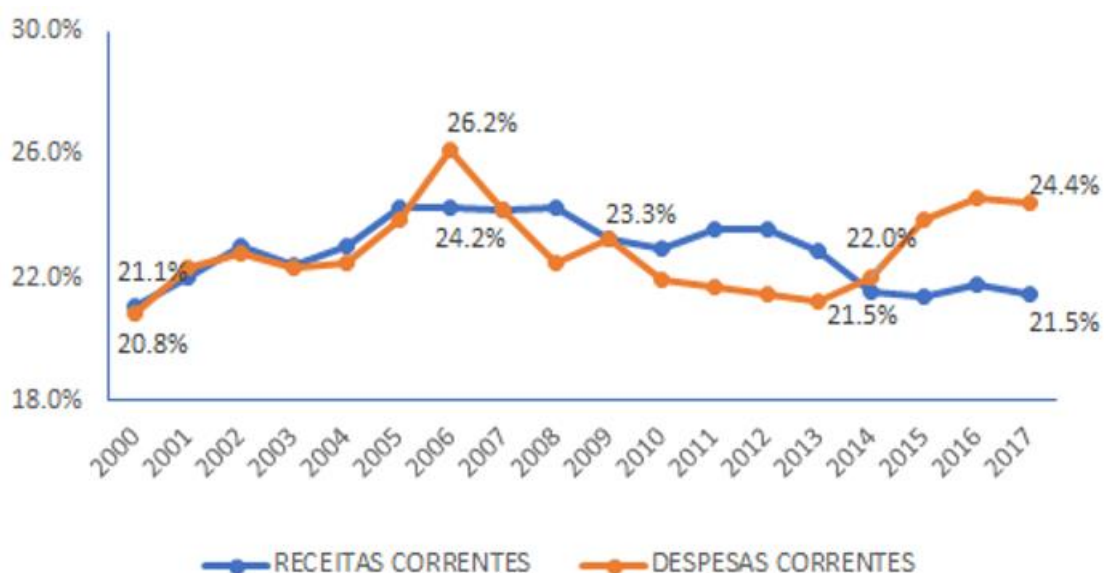
As despesas do governo têm como sua principal característica a sua estrutura de gastos rígida, muito em função da elevada proporção das despesas Obrigatórias frente às Discricionárias. De maneira semelhante às receitas, serão aqui apresentadas a partir de três classificações, também retiradas das séries históricas disponibilizadas pelo TN,: 1) o peso no PIB, por “Grupo de Despesa”; e 2) uma análise das “Despesas Primárias do Governo Central”.

Em relação ao peso em relação ao PIB, por “Grupo de Despesa”, é possível observar a composição das despesas dos orçamentos fiscais e da seguridade social. Estes apresentam a composição do gasto nominal do governo, subdivididas, agora, por grupo de natureza semelhantemente à classificação por Categoria de Receita. Desse modo, elas serão subdivididas em “Despesas Correntes”, “Despesas de Capital” e “Amortização/Refinanciamento”:

Figura 8 - Brasil: Despesas Públicas por grupo, como % do PIB (2000-2017)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

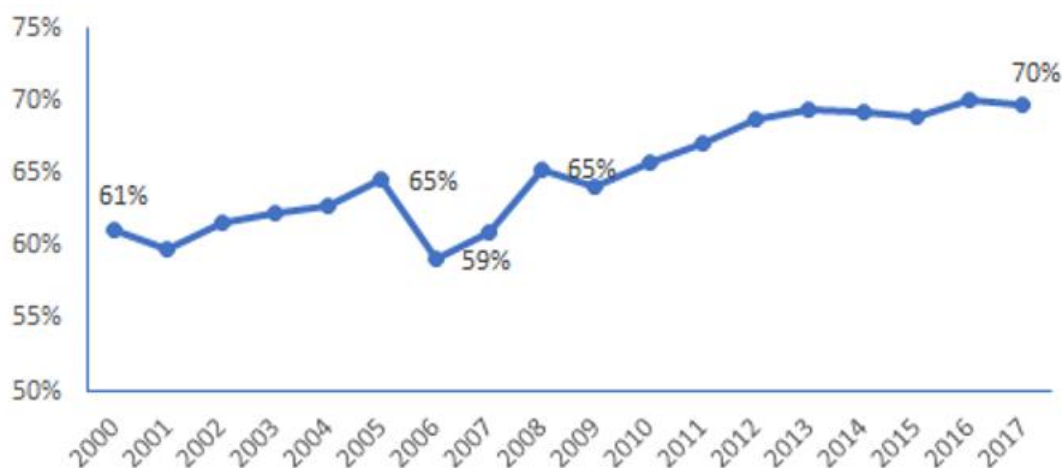
Na desagregação por grupo de despesa é importante notar, primeiramente, o patamar do nível de gastos correntes, tomados como percentuais do PIB, frente ao nível das receitas correntes observadas na subseção anterior, referente às receitas do governo. Enquanto aquelas permaneciam estáveis em torno de 21% do PIB, aqui, as despesas mantêm uma trajetória crescente como proporção do PIB, saem do nível de 20.8% do PIB em 2000, atingem um pico em 2006 de 26.2% e fecham a série ao patamar de 24% do PIB. Aqui, o aumento da participação relativa das despesas correntes em detrimento da perda de participação das despesas com pagamentos de juros e amortização da dívida são reflexo da menor capacidade do governo de disponibilizar recursos para esta última finalidade. A trajetória das receitas e despesas correntes, ilustradas abaixo, revela as dificuldades encontradas para o financiamento dos gastos correntes do governo com receitas correntes. O resultado, como se verá em subseção posterior, será o crescimento da dívida pública.

Figura 9 - Brasil: Evolução das Receitas e das Despesas Correntes, como % do PIB (2000-2017)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

O aumento das Despesas Correntes é puxado pelo subitem Outras Despesas Correntes⁵, que representa o agregado de gastos com manutenção das atividades dos órgãos, cuja evolução, como apresentado abaixo, é crescente para quase todo o período excluindo-se os anos 2006 e 2007, em que se abriu mão de certas despesas correntes para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Representa, em paralelo com o aumento dos demais gastos, aumento nas despesas de custeio do governo.

Figura 10 - Brasil: participação do item Outras Despesas Correntes no total de Despesas Correntes (2000-2017)

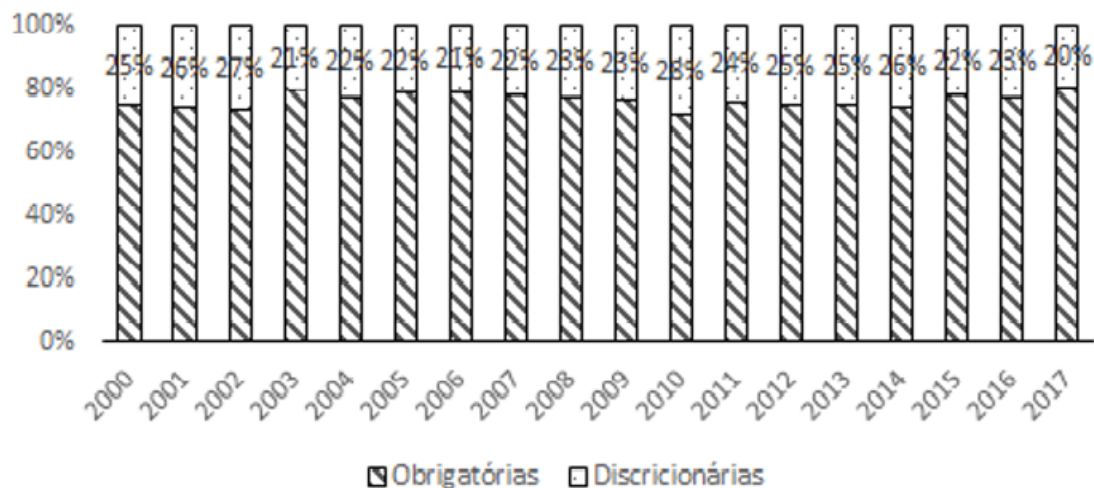


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Já em relação às despesas primárias do governo, ou seja, aquelas que não incluem as despesas com juros e amortizações, verifica-se, primeiramente, a relação entre as despesas de caráter obrigatório e as discricionárias, dadas em relação ao montante da despesa primária total.

⁵ Material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc.

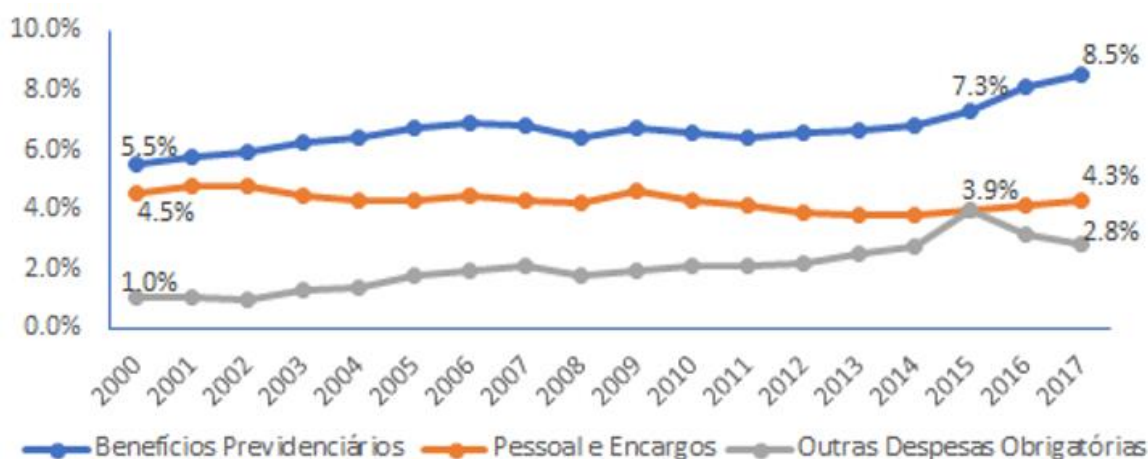
Figura 11 Brasil: Evolução da distribuição das despesas primárias do governo entre despesas obrigatórias e discricionárias (2000-2017)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Durante o período observado, de modo geral, a relação entre as despesas obrigatórias e discricionárias é mantida, tal relação é importante, pois são as despesas discricionárias que dão margem de manobra para o governo realizar política de ajuste de gastos, elas podem ser cortadas ou terem sua margem diminuída para esse fim. O mesmo não acontece com as obrigatórias, principalmente aquelas respectivas ao pagamento dos benefícios da previdência e do custo com pessoal e encargos sociais, estas despesas restringem a manobra do ajuste de contas a menos que as regras legais e constitucionais que determinam seus níveis de gasto sejam alteradas. Segue o gráfico da composição das Despesas Obrigatórias.

Figura 12 - Brasil: Evolução dos grupos de despesas obrigatórias do governo central, como % do PIB (2000-2017)



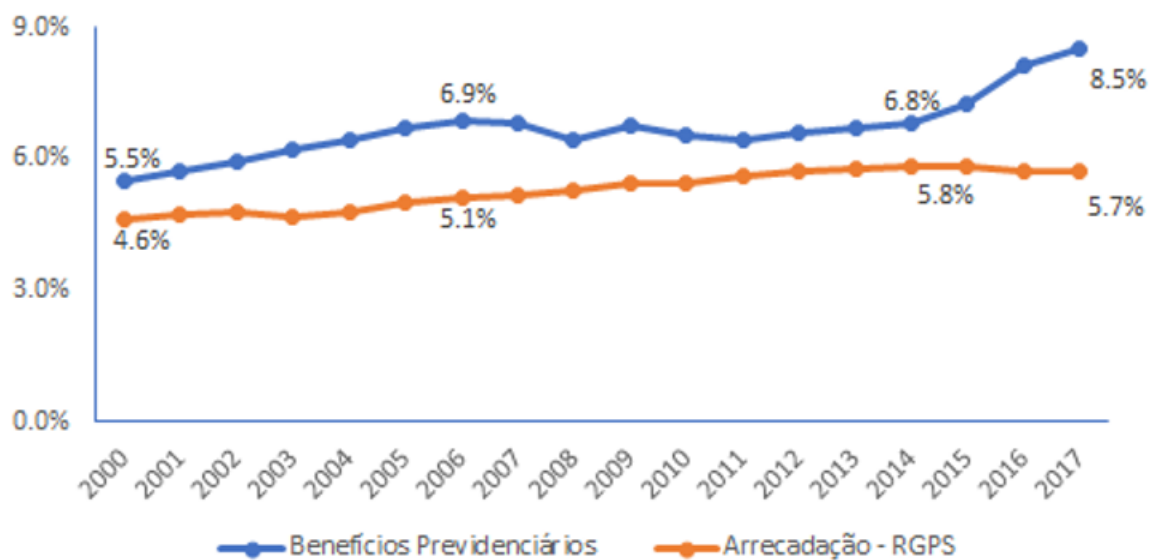
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Dadas em proporção do PIB, as despesas com a previdência é que comprometem, continuamente no tempo, níveis cada vez maiores de gasto. São, dentre as obrigatórias, as responsáveis por forçarem retrações maiores das despesas discricionárias à medida que se faz necessário a implementação de um ajuste fiscal. As despesas com pessoal, correspondentes a aproximadamente 25% das despesas obrigatórias, mantém-se em patamar estável durante o

período. Já as demais despesas obrigatórias apresentam também crescimento, em função de reajustes legais.

Vale observar na figura abaixo, a evolução das receitas para o financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), contrapostas aos gastos com os Benefícios Previdenciários.

Figura 13 - RGPS no Brasil: Evolução dos Ingressos e dos Benefícios Pagos, como % do PIB (2000-2017)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

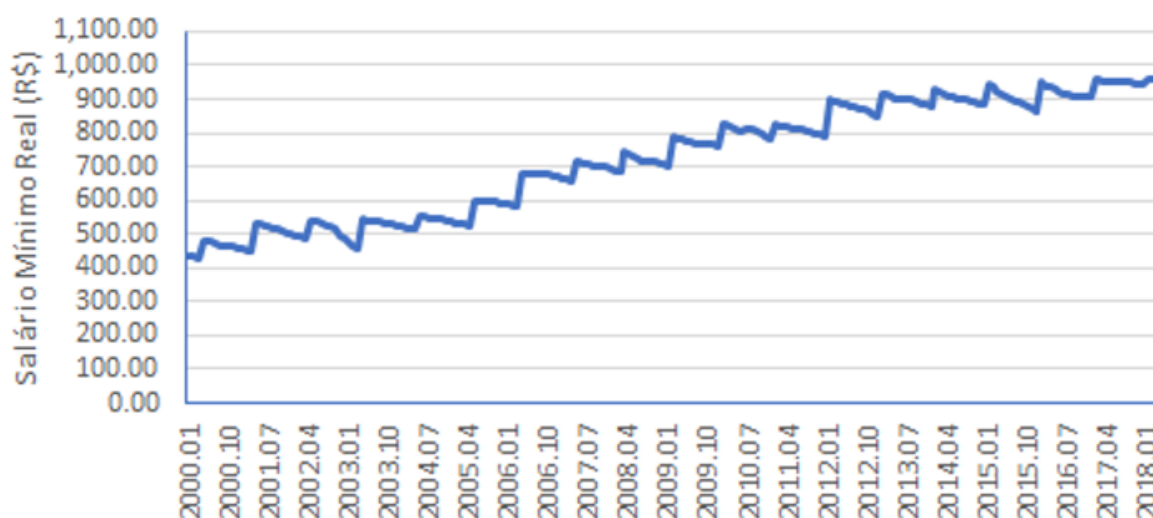
A figura acima ilustra o desempenho da Previdência. Observa-se que o desempenho da arrecadação (em relação ao PIB) para o RGPS fica aquém do nível de equilíbrio do sistema previdenciário, ou seja, do nível de benefícios, também calculados em percentuais do PIB. Depreende-se que a implementação de reformas, nestas circunstâncias, é fundamental para a sustentabilidade do sistema, pois a configuração atual compromete recursos de outras áreas. Destaca-se, novamente, a relação entre as receitas e o nível de atividade da economia. Assim, a partir de 2014, com a recessão e a diminuição da população economicamente ativa, diminuiu também o número de contribuintes para a arrecadação, ampliando o déficit. A figura abaixo ilustra a evolução do déficit para o financiamento extra, não suprido pelas arrecadações do RGPS.

Figura 14 - Brasil: Evolução do Déficit da Previdência, como % do PIB (2000-2017)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Em relação ao déficit previdenciário, foi observado seu aumento entre 2000 e 2005, quando atingiu a magnitude de 1.73% do PIB. No entanto, no período subsequente, o déficit diminuiu, em função do crescimento econômico observado, ocasião em que as receitas previdenciárias apresentaram crescimento gradual, embora modesto, atravessando todo o segundo mandato do presidente Lula, até atingir o ponto de déficit mínimo da série, em 2011, já no primeiro governo Dilma. A partir de então, o déficit sobe de maneira discreta até 2014, quando muda sua trajetória, em inclinada elevação até atingir 2.78% do PIB em 2017. Como os gastos com a Previdência são obrigatórios, a principal consequência desse cenário sobre as contas públicas é o comprometimento das despesas discricionárias, que precisam ter sua parcela reduzida para que recursos possam ser realocados a fim de financiar o déficit previdenciário.

Os gastos com Benefícios previdenciários são pressionados para cima pelo peso dos reajustes nos níveis do salário mínimo (SM), sobretudo porque parcela significativa dos beneficiários recebe um salário mínimo. Assim, quando o SM é reajustado, os gastos com a previdência aumentam. O gráfico a seguir apresenta a evolução do salário mínimo real ao longo do período.

Figura 15 - Brasil: Evolução do salário mínimo real (jan. 2000-jan2018)

Fonte: IPEADATA (2018).

A regra do reajuste sofreu algumas alterações ao longo do período de análise. O valor do salário mínimo nominal foi reajustado, até 2011, pelo valor da inflação passada conforme determinado na Constituição Federal. A partir de 2011, estabeleceu-se uma nova regra para o reajuste do SM, que passou a considerar o crescimento do PIB em observado em dois períodos anteriores ao ano em que é aplicado o reajuste. Inicialmente válida até 2015, a regra foi prorrogada até 2019, pela então presidente, Dilma Rousseff. Tal regra fez com que a curva do salário mínimo real passasse a crescer com uma inclinação ligeiramente maior, afetando os resultados fiscais, que são objeto da próxima subseção.

3.3. Evolução do resultado primário do governo brasileiro a partir de 2003

Diante do contínuo aumento das despesas do governo durante o período analisado, observa-se, a partir de 2009, a tendência à redução do superávit primário. Com a recessão, a partir de 2014, e a conseqüente queda dos níveis de arrecadação; o governo passa a incorrer em déficits primários. Abaixo a “Necessidade de Financiamento do Setor Público” (NFSP – Primária) ilustra a evolução do resultado primário do Governo Central no período.

Figura 16 - Brasil: Evolução da NFSP Primária, como % do PIB (2003-2017)



Fonte: BACEN (2018).

Quando a NFSP primária do Governo Central torna-se positiva, há a indicação de déficit primário. A análise acima do comportamento das receitas e despesas do Governo Federal ajuda a compreender melhor o comportamento do resultado fiscal. Essa perspectiva contribuirá para o entendimento da relação entre a política fiscal e o endividamento, sendo que parte da evolução da dívida é explicada pelas variações das NFSP e outra parte é explicada pelo juros incidentes sobre o montante previamente existente da dívida.

Figura 17 - Brasil: Evolução da NFSP e da DBGG, ambas como % do PIB (2003-2017)



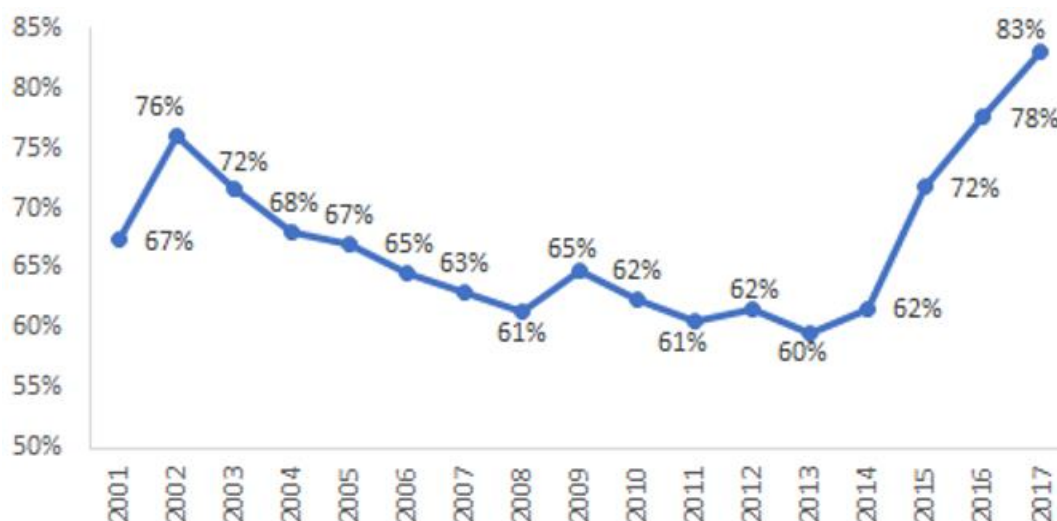
Fonte: BACEN (2018).

Ao se observar o comportamento conjunto da NFSP primária e da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) é possível perceber que a ocorrência de déficit no orçamento primário do Governo Central impacta não só o aumento da dívida, como também a sua inclinação, pois a dívida cresce a taxas mais elevadas quando surge a necessidade de financiamento inclusive dos gastos primários. O comportamento da dívida pública será tratado na próxima subseção.

3.4. Evolução da dívida bruta do governo brasileiro a partir de 2003

Ao longo do período, o comprometimento das despesas do governo, não só devido à pressão decorrente do crescimento das despesas obrigatórias e do aumento dos níveis de custeio operacional, mas também em função da recessão, resultou na inflexão da trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral. Tal inflexão, a partir de 2014, é ilustrada na figura abaixo.

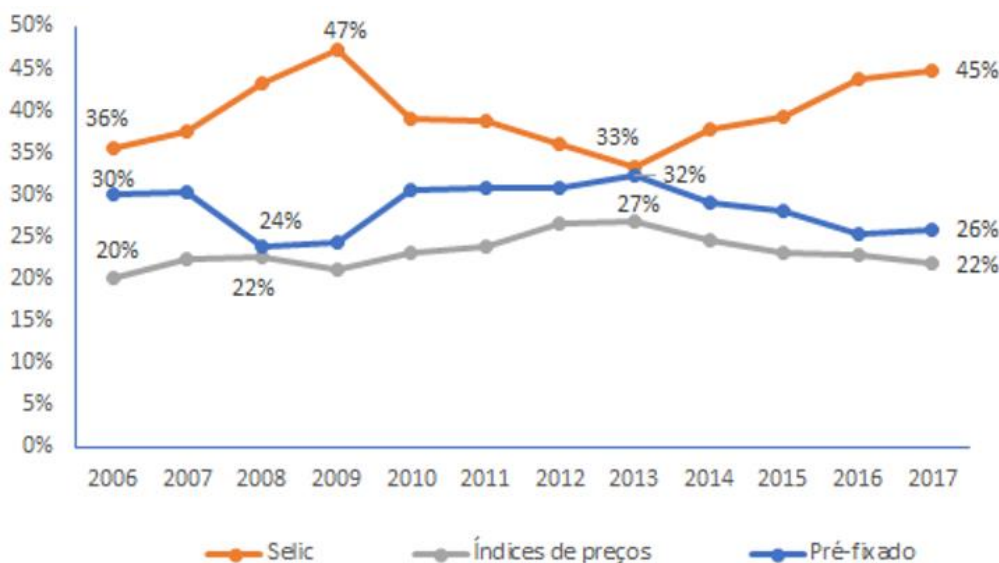
Figura 18 - Brasil: Evolução da DBGG (2001-2017)



Fonte: BACEN (2018).

Vale ressaltar que o estoque da dívida também varia em função das flutuações das taxas de juros. Para o entendimento de como este efeito se expressa é necessário, primeiramente observar a composição da Dívida Bruta do Governo Geral, por indexador. A figura a seguir ilustra a distribuição da dívida entre seus três principais indexadores:

Figura 19 - Brasil: distribuição da composição de indexadores da DBGG (2006-2017)



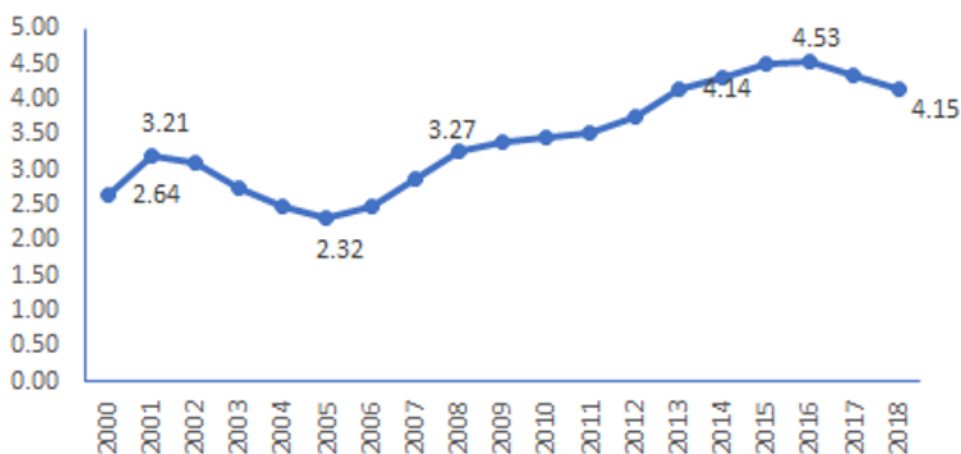
Fonte: BACEN (2018).

Nota: Dados disponíveis apenas a partir de 2006.

O peso relevante dos títulos atrelados à Selic na composição do perfil da dívida é característica própria dos títulos brasileiros, que utilizam deste instrumento como forma de garantir sua atratividade, tornando-os mais rentáveis. No entanto, o reflexo dessa estrutura recai sobre o maior custo das despesas de capital quando há a expectativa de alta dos juros.

Já a próxima figura ilustra a trajetória do prazo médio da dívida pública federal, medida em anos. Por mais que o prazo médio esteja acima do patamar histórico da última década, ele nunca atingiu um período superior a 5 anos. Ou seja, a dívida brasileira concentra-se entre o curto e médio prazo. Este fator e o nível de credibilidade institucional que o governo transmite aos seus credores condicionam as dificuldades para garantir a sustentabilidade da dívida.

Figura 20 - Brasil: Prazo médio, em anos, da Dívida Mobiliária Federal (2000-2018)



Fonte: BACEN (2018).

Assim, exposta a relação entre a gestão fiscal no período, envolvendo a evolução das receitas, despesas totais do governo e o consequente resultado primário, bem como o perfil e os condicionantes da dívida pública, a última seção será dedicada à conclusão do trabalho.

4. CONCLUSÕES

A análise dos dados apresentada ao longo do trabalho permite concluir que há fortes restrições para um ajuste fiscal que envolva a redução de gastos, em função das despesas legais obrigatórias; da inflexibilidade para baixo das despesas de pessoal, decorrentes da estabilidade do funcionalismo público; e do nível crescente das transferências governamentais associadas aos gastos com previdência devido ao envelhecimento da população. Contribuem, ainda, para o engessamento das despesas públicas, as regras vigentes de reajuste real do salário mínimo.

Esse cenário não parecia preocupante enquanto o país atravessava períodos de crescimento econômico, em função do aumento das receitas propiciadas pelo maior nível de atividade econômica, que gerava maior base para incidência dos tributos. No entanto, o lado perverso da estrutura de gastos públicos do Brasil revelou-se nos tempos de recessão, que implicaram menos receitas públicas. Desse modo, os déficits primários tornaram-se inevitáveis; tendo sido agravados por um afrouxamento da política fiscal, observado desde o segundo mandato do presidente Lula, perpassando todo o governo Dilma. A redução dos superávits primários e subsequente acumulação de déficits no período foi um primeiro fator responsável pela rápida elevação recente do endividamento do setor público.

Para a consolidação do equilíbrio das contas brasileiras, uma série de reformas deveriam ter sido implementadas durante o período de crescimento, dada a maior a credibilidade do governo na ocasião e, conseqüentemente, a maior força política para aprová-las. Contudo, a oportunidade de fazer um ajuste estrutural nas contas públicas no período de crescimento foi perdida. Os ajustes previdenciários e tributários observados foram feitos de maneira superficial e parcial, não implicando mudanças substantivas na estrutura de gastos e receitas do governo.

O outro fator responsável pelo aumento do endividamento público observado no período recente são os encargos financeiros sobre um volume crescente de dívida, decorrentes das dificuldades relacionadas à atratividade dos títulos públicos brasileiros. Tal dificuldade faz com que o financiamento do governo por meio de dívida se dê em condições de juros relativamente elevados, em comparação aos praticados internacionalmente, e em prazos relativamente curtos. Dadas as condições estruturais da economia brasileira, a contenção do endividamento só deve ocorrer se houver, primeiramente, maior esforço fiscal e reformas quanto às estruturas de gasto e de arrecadação do governo.

É importante ressaltar o enorme desafio que será imposto ao próximo presidente, dada a necessidade de “costurar” apoio no Congresso Nacional para a execução de políticas de austeridade e reformas impopulares (como a da Previdência), que se impõem para garantir a sustentabilidade da dívida pública, em um contexto de estagnação econômica. A medida que o governo se mostrar capaz de gerar fluxos suficientes para manter a reputação de bom devedor, este passará a ter mais credibilidade frente aos compradores de seus títulos e conseguirá alongar o perfil da dívida e reduzir as taxas de juros. Por sua vez, um ambiente institucional e econômico mais estável será capaz de inverter a composição dos títulos da dívida pública, de majoritariamente pós-fixados para majoritariamente pré-fixados. Para tanto, são importantes medidas como o aumento da transparência das contas públicas e o diálogo mais presente entre a esfera pública e privada, para que a ampliação do grau de informação e confiança permita maiores ganhos de eficiência na alocação de recursos, tanto públicos quanto privados.

REFERÊNCIAS

- BACEN. Séries Temporais. **Banco Central do Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- BACHA, E. Plano Real: uma segunda avaliação. In: PINHEIRO (COORD.), L. S. **O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização**. Brasília: IPEA/CEPAL, 1997. p. 177-204.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Indicadores Fiscais. **Série Perguntas mais Frequentes**, Brasília (DF), p. 1-21, 2016. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2018 mai. 2018.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 05 mai. 2000, Brasília (DF), 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- COSTA, C. E. E. L. D. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. D.; MEDEIROS (ORG.), O. L. D. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Leia a íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de São Paulo**, 24 jun. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. A. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- IBGE. Séries Históricas. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais**, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- IPEADATA. **Site do IPEADATA**, 2018. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- MACRODADOS. Macrodados Online. **Macrodados**, 2018. Disponível em: <<http://www.macrodadosonline.com.br/default.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- MENDES, A. M. T.; VENTURI, G. Eleição presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco. **Opinião Pública**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 59-72, 1994.
- MENDONÇA, M. J.; MEDRANO, L. A. Nota técnica: sustentabilidade da dívida pública no Brasil revisitada. **Carta de Conjuntura do IPEA**, n. 26, mar. 2015. 159-167. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4354/1/Carta_Conjuntura_n26_sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2018.

PÊGO FILHO, B.; PINHEIRO, M. M. S. Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006). **Texto para discussão n. 1007**, Brasília, 2004. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2697/1/TD_1007.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2018.

RUIZ DE GAMBOA, U. M.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TUROLLA, F. A. **Macroeconomia para gestão empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANT'ANNA E SILVA, S. **Princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Estatísticas Fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Manual+de+Estat%3%ADsticcas+do+Boletim+Resultado+do+Tesouro+Nacional.pdf/d760b0b0-a98a-4f44-ae61-29e2af77f3ba>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Exercício 2017**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Séries Históricas do Tesouro Nacional**, 2018. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/series-historicas>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. SIAFI. **Execução Orçamentária**, 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

VASCONCELLOS, M. A. S. D.; GREMAUD, A. P.; TONETO JR., R. **Economia brasileira contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.