

A GESTÃO FISCAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DAS CONTAS PÚBLICAS ENTRE 2001 E 2016.

Luiz Victor Pittella Siqueira¹

Área Temática 2 - Gestão e economia do setor público.

RESUMO

A Lei nº101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) foi instituída com intenção de proporcionar maior eficiência na gestão de recursos públicos, através da despesa previamente planejada, evitando gastos desnecessários, falta de transparência e endividamento excessivo. O presente estudo visa verificar o comportamento da gestão fiscal do governo brasileiro após a implantação da LRF. Para isto, são apresentados os principais dispositivos dessa lei, explorando os seus impactos nas contas públicas brasileiras desde sua criação. A análise é feita com base em um referencial teórico de muita utilidade para estudo das questões fiscais por enfatizar a relação das variáveis que influenciam diretamente na evolução da Dívida Pública, como a relação Dívida/PIB do governo federal, considerada a medida mais adequada da gestão fiscal de um país. Com base nesse referencial citado, no exame dos resultados fiscais e fatores macroeconômicos apresentados pelo país durante os anos de 2001 à 2016 busca-se verificar o impacto da Lei nº101 de 2000 nas finanças do setor público. Dentre os resultados verificados destaca-se que a relação Dívida/PIB apresentou melhora gradativa até 2013, com queda real de 21%. Contudo, em apenas quatro anos (2013 a 2016) essa relação aumentou para 45,9%, voltando aos patamares iniciais de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Outra variável analisada é a Receita Corrente Líquida do Setor Público, que apresentou um crescimento elevado desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, a Dívida Pública brasileira também cresce por outros fatores que não estão ligados a gestão fiscal das contas públicas como, por exemplo, os gastos excessivos com pagamentos de juros. A adoção de um modelo econômico conservador, que priorizou o corte de gastos públicos e a elevação da taxa de juros básica da economia (taxa Selic) como instrumento de política monetária para o controle da inflação, teve sérias consequências para o país. Segundo dados do Banco Central do Brasil, o gasto com pagamento de juros, em 2015, foi de R\$ 513,8 bilhões. Isto nos permitir inferir que os governos brasileiros ainda não aprenderam a planejar seus gastos, correntes e de investimentos, com responsabilidade fiscal, ou seja, dimensionando corretamente a previsão de receitas e as despesas públicas. Conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal demonstrou-se ineficaz no alcance dos seus objetivos.

PALAVRA-CHAVE: Lei de Responsabilidade Fiscal, Finanças Públicas e Dívida Pública.

¹ Graduado em Administração com Habilitação em Comércio Exterior pela Faculdade Metodista de Santa Maria e Graduado em Economia pela Universidade Federal de Santa Maria. Pós-Graduado em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pela Faculdade Internacional de Curitiba, Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Atualmente ocupa o cargo de Economista e a função de Diretor de Planejamento na Universidade Federal da Fronteira Sul. E-mail: victor@uffs.edu.br

1- Introdução

Ao analisar a evolução das contas públicas, Riani (2002) conclui que a partir da década de 1980 o governo federal passou de uma situação superavitária para constantes deficit, ou seja, receitas menores que despesas o que aumentou a aquisição de empréstimos e levou a administração pública ao processo de desequilíbrio na gestão fiscal. O termo gestão fiscal, como comumente usado, refere-se à administração das receitas e despesas visando o equilíbrio entre ambas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi instituída visando um processo de mudança na gestão fiscal. Conforme Garcia (2000), a sociedade espera que a partir da LRF a eficiência e a racionalidade substituam as práticas maléficas ao erário, como os gastos carentes de qualquer planejamento objetivo, falta de transparência e endividamento para acima de limites toleráveis. Desta forma, a LRF visa, principalmente, o fim do deficit público (receitas menores que despesas) e a redução do montante da dívida pública.

Assim sendo, este trabalho tem como questão de pesquisa: O que ocorreu com o endividamento público federal a partir da lei de Responsabilidade fiscal? Para responder a questão de pesquisa descrita, estabeleceu-se o objetivo geral de verificar, principalmente, a evolução de quatro contas públicas, entre os anos de 2001 à 2016: I) Evolução da Receita Corrente Líquida; II) Dívida Líquida do Setor Público pelo Produto Interno Bruto, (Dívida/PIB); III) Resultado Primário do Governo Central e; IV) Resultado Nominal do Governo Central. Realizando o citado objetivo será possível inferir sobre o comportamento do endividamento público a partir da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Antes de iniciar a análise das contas públicas acima citadas, situa-se o leitor a respeito da classificação metodológica desta pesquisa. Conforme a classificação estipulada por Vergara (2003) a pesquisa enquadra-se como Explicativa e Descritiva. Explicativa, porque visa esclarecer o que ocorreu com o endividamento público federal a partir da lei de Responsabilidade fiscal e descritiva, porque apresenta os dados referentes às contas públicas brasileiras e a gestão fiscal brasileira.

A tipologia de pesquisa proposta por Gil (2002) separa a classificação das pesquisas com base nos procedimentos técnicos utilizados. No caso esta pesquisa caracteriza-se como bibliográfica, porque será realizada uma revisão literária para a fundamentação teórica do

trabalho, através de livros e artigos que apresentem as conceituações e implicações das variáveis capazes de analisar as contas públicas. O objetivo da pesquisa bibliográfica é conhecer as diferentes contribuições científicas disponíveis sobre determinado tema. As diferentes e principais fontes bibliográficas pesquisadas e aqui identificadas constituem o recorte do universo amostral dado pelo critério de acessibilidade.

A abordagem do estudo em relação aos objetivos será quantitativa, visando apresentar os números que possibilitem realizar uma análise do endividamento do setor público. As análises contidas nesta pesquisa foram realizadas a partir da evolução dos resultados apresentados pelo Governo Federal em diversos indicadores e contas públicas.

O acompanhamento da Gestão Fiscal ao longo dos anos permite uma precisa constatação da situação financeira do governo brasileiro. Os critérios utilizados para escolher os indicadores e contas públicas a serem analisadas foram à clareza, relevância e capacidade de acompanhamento da gestão fiscal. Os dados dos indicadores selecionados foram coletados através das publicações de órgãos públicos, como Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil. Observou-se que o tema deste trabalho é recorrentemente citado em diferentes áreas das ciências sociais aplicadas.

O presente trabalho justifica-se pela LRF implicar em mudanças que são, a longo tempo, reivindicadas por todo povo brasileiro, como por exemplo, a melhora na gestão dos recursos públicos e o fim do gasto sem propósito. A história do povo brasileiro é repleta de leis que não contribuem para o desenvolvimento do país por serem esquecidos detalhes conceituais, processuais, culturais e outros, necessários à sua efetiva implantação. Desta forma, a importância da pesquisa realizada consiste em apresentar, para comunidade acadêmica, se houve uma real melhora na gestão fiscal das contas públicas brasileira, além de apontar as variáveis que permitem uma visão sistêmica e uma conclusão eficaz sobre o problema de pesquisa.

A estrutura do trabalho esta contemplada com este capítulo introdutório e com uma breve apresentação, no segundo capítulo, do histórico da Lei de Responsabilidade Fiscal. No capítulo terceiro, situa-se o leitor a respeito dos objetivos da LRF para fundamentar a pesquisa e o recorte temporal deste trabalho. O capítulo quarto refere-se à apresentação das variáveis de análise da pesquisa, desta forma permitindo no capítulo seis um acompanhamento da evolução de contas públicas para inferir sobre a atual gestão fiscal da administração pública. Inseriu-se um capítulo explicativo (capítulo cinco) sobre a Metodologia de análise da presente

pesquisa. O capítulo sete é composto pela conclusão do trabalho, bem como pela sugestão de novas pesquisas sobre o tema.

2 - Histórico da Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF foi estruturada com base na experiência de outros países que introduziram mecanismos de restrição fiscal na década de 1990, principalmente no *Tratado de Maastricht*, assinado pelos países da União Europeia em 1992, no *Budget Enforcement Act (BEA)* de 1990, adotado pelos Estados Unidos, e no *Fiscal Responsibility Act (FRA)* de 1994, implantado pela Nova Zelândia.

Conforme Mota (2011), o Tratado de Maastricht assinado, em 1992, pelos países da comunidade europeia intencionou a unificação monetária. Para os países que desejavam participar dessa união foi necessário a comprovação da estabilidade financeira de seu governo e que as medidas adotadas contribuíssem para formação de um sistema superavitário.

Na Nova Zelândia, em 1994, foi utilizado o ato de responsabilidade fiscal (*Fiscal Responsibility Act –FRA*), que estipulou uma trajetória de médio prazo para a melhora da relação entre dívida pública e PIB. Esta lei procurou dimensionar normas de transparência, definindo uma normatização contábil e estipulando uma série de relatórios contábeis gerenciais a fim de proporcionar informações seguras para a tomada de decisão dos agentes econômicos. O modelo neozelandês busca diminuir o oportunismo dos agentes políticos por meio de critérios de credibilidade.

No Brasil, Conforme Hauly (2001), após acúmulos de desperdício de recursos públicos, falta de informações sobre o destino de contribuições dos cidadãos brasileiros e a ausência de compromissos com resultados foi dado o primeiro passo para a Reforma do Estado e o controle das contas públicas com a sanção da Emenda Constitucional nº 19/1998, também conhecida como Emenda da Reforma Administrativa.

Seguindo os fatos históricos, relata-se que Fernando Henrique Cardoso, amparado pela emenda citada, propôs a criação de uma lei que controlasse os gastos dos gestores públicos nos estados e municípios brasileiros. A relatoria do projeto de lei coube a Pedro Novais, na Câmara dos Deputados, e a Jefferson Peres, no Senado do Brasil. O projeto foi aprovado e a Lei nº101 – Lei de Responsabilidade Fiscal - sancionada em 2000 com o apoio da base do governo.

Para Debus (2001) a Lei de Responsabilidade Fiscal veio trazer uma nova forma de se

realizar o gasto público, sendo desde então exigido o planejamento prévio, a Transparência e a Responsabilização para controle dos gastos. O processo de planejamento incorporou, através desta lei, três peças principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

3 - Os Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

A finalidade principal de LRF, disposta em seu artigo 1º, é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, dando ênfase ao monitoramento e a fiscalização dos gastos públicos.

Para garantir o equilíbrio fiscal e a contenção do endividamento público, enunciado em seu artigo 1º, a LRF estabeleceu os seguintes postulados de gestão fiscal responsável: i) ação planejada e transparente; ii) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; iii) garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receitas e geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de créditos, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

A implantação da LRF, conforme PEREIRA (2006, p. 297), visa:

“aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público”.

A partir das ideias a cima citadas e os postulados de gestão fiscal responsável do art. 1º da LRF, pode-se considerar que tal lei apresenta os seguintes objetivos a serem alcançados: o equilíbrio entre as receitas e as despesas, priorizando uma política administrativa de redução de despesas; o de se aumentar as receitas, principalmente com adoção de política fiscal que reduza a sonegação; e a contenção da dívida pública.

Para que os objetivos, a cima citados, sejam concretizados faz-se necessário que seja adotada uma postura gerencial de planejamento e controle dos gastos públicos. Para isso, a LRF implantou diversos instrumentos gerenciais, a fim de que o ente público atenda à demanda social com recursos escassos, ao mesmo tempo em que assegure o controle fiscal. Além dos já mencionados PPA, LDO e LOA citam-se também o Relatório Resumido da

Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Para o controle fiscal têm-se as audiências públicas, o acompanhamento exercido pelos Tribunais de Contas e a Responsabilização reforçada com a aprovação da Lei 10.028/00 (Lei de Crimes Fiscais) que imputa punições aos gestores que não respeitarem a norma.

Apresentados os objetivos da LRF faz-se necessário analisar se essa lei vem conseguindo alcançá-los, ou seja, melhorar a situação da gestão fiscal e do endividamento da administração pública. Entretanto, necessita-se de uma métrica, de indicadores e variáveis de fáceis verificações, que auxiliem na análise das contas públicas (gestão fiscal e endividamento). Assim, as variáveis a serem analisadas, para este trabalho, serão apresentadas no próximo capítulo.

4 - As Variáveis para Análise da Gestão Fiscal da Administração Pública.

No debate econômico no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000 o superavit primário era visto como um bom sinal de controle sobre os gastos públicos. Como assinala Santos (2000, p.50), “dez entre dez analistas do mercado financeiro e empresários nacionais e internacionais ligam diretamente o problema do ajuste fiscal à redução dos gastos públicos em bens e serviços”.

Contudo, para Sodré (2002), o superavit primário (receitas superiores as despesas) não é suficiente para julgar uma gestão fiscal prudente se não for acompanhado de uma análise mais profunda de outros fatores. Para o autor, o indicador aconselhável seria a relação Dívida/PIB, pois se um governo praticar uma gestão fiscal desequilibrada por muito tempo haverá um aumento dessa relação. Esse crescimento, a partir de certo ponto, passa a ser considerado, pelos investidores, como sinal de que o país pode vir a não ter como honrar seus compromissos. Os agentes privados passam, então, a exigir taxas de juros maiores para aceitar os papéis do governo, devido ao aumento do risco de inadimplência.

Consequentemente, essa relação Dívida Pública/PIB deveria ser a medida da gestão fiscal de um país. Manter esta relação estável ao longo do tempo ou ao menos evitar que essa apresente um crescimento explosivo, seria a comprovação da eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tais motivos apresentados, Sodré (2002) afirma que deve-se julgar o superavit primário pela sua capacidade de manter a relação Dívida/PIB estável. A LRF privilegia o controle dos gastos não-financeiros, portanto assegura a obtenção de superavit primários. No entanto, nada garante que esses superavit primários sejam suficientes para estabilizar a relação Dívida/PIB. Ressalta-se que a Dívida citada, nesta fórmula, refere-se Dívida Líquida do Setor Público

A expressão que estima o superavit primário necessário para a estabilização da relação Dívida/PIB é composto pela expressão $S = B (r - g)$, onde: S - superavit primário, B - estoque da dívida pública, r - taxa real de juros e g - taxa real de crescimento do PIB . Conforme Sodré (2002, p.6):

Esta expressão pode ser obtida derivando no tempo a relação Dívida/PIB, levando em conta as definições de Necessidades de Financiamento Público e de despesa líquida com juros da dívida pública. Assim sendo, quanto maior for o estoque da dívida, maior é o serviço de juros que esta dívida gera em um determinado momento. Portanto, se a relação Dívida/PIB crescer demasiadamente em um período, *ceteris paribus*, maior será o superavit primário que estabilizará a relação no período seguinte.

Quanto maior for a taxa de crescimento do PIB, logicamente, menor o superavit necessário para a estabilização da relação. Além disso, como já foi destacado, um aumento da atividade econômica gera um aumento da arrecadação e uma diminuição relativa dos gastos sociais, facilitando a obtenção de maiores superavit primários.

A relação entre taxas de juros e o superavit primário que estabiliza a Dívida/PIB, por sua vez, é bastante simples. Quanto maior a taxa de juros que incidir sobre o estoque da dívida, maior a despesa de juros que esta gera e, conseqüentemente, maior o superavit primário necessário para estabilizar a dívida.

A partir de tais constatações observa-se que a obtenção do equilíbrio da gestão fiscal não é exclusivo da política fiscal, pois tanto o crescimento da economia, quanto a taxa de juros resultante da política monetária, contribuem para que o ajuste fiscal seja realizado. Portanto, neste trabalho será analisada a relação Dívida Pública/PIB sem desconsiderar os fatores macroeconômicos (Taxa de Juros e crescimento da economia).

5. Evolução das contas públicas desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Um conceito importante para mensuração do endividamento público é o de Setor Público, conforme BACEN (2016, p.1):

O conceito de setor público utilizado para mensuração da dívida líquida e do deficit público é o de setor público não-financeiro mais Banco Central. Considera-se setor público não-financeiro as

administrações diretas federais, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além da Itaipu Binacional. Incluem-se também no conceito de setor público não-financeiro os fundos públicos que não possuem características de intermediários financeiros, isto é, aqueles cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais ou parafiscais. O Banco Central é incluído na aspiração da dívida líquida pelo fator de transferir seu lucro automaticamente para o Tesouro Nacional.

Desta forma, pode-se concluir que a Dívida Líquida do Setor Público corresponderá ao saldo líquido do endividamento do setor público excluindo as de caráter puramente financeiro, a única exceção será o resultado do Banco Central.

A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) que inclui, como citado anteriormente, o Governo Central, Banco Central, Estados, Municípios e Estatais, apresentou um crescimento elevado desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2001, essa dívida era de aproximadamente R\$677,431 Bilhões passando para R\$2,892 Trilhão em 2016, ou seja, um crescimento nominal de 327% conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Dívida Líquida do Setor Público - DLSP

Anos	Dívida líquida do setor público consolidado em milhões de Reais
2001	677 431
2002	892 292
2003	932 138
2004	982 509
2005	1 040 046
2006	1 120 053
2007	1 211 762
2008	1 168 238
2009	1 362 711
2010	1 475 820
2011	1 508 547
2012	1 550 083
2013	1 626 335
2014	1 883 147
2015	2 136 888
2016	2 892 913

Fonte: BACEN (2017)

Apesar do aumento da Dívida Líquida do Setor Público (DSPL), mostrada a cima, é preciso verificá-la através da Relação Dívida/PIB para conhecer seu real crescimento. Conforme observar-se na Tabela 2, essa relação apresentou melhora gradativa até 2013, com leve retrocesso em 2009 devido a crise internacional. Essa piora pode ter ocorrido devido à

desoneração de impostos ao setor produtivo, para proporcionar um crescimento da demanda agregada, em resposta a crise imobiliária de 2008 nos Estados Unidos. Apesar da desoneração de impostos o crescimento econômico foi menor do que os anos anteriores como veremos posteriormente.

Contudo, percebe-se uma deterioração significativa a partir de 2013, com o ápice dessa em 2016, ano em que a Relação Dívida Líquida por PIB subiu 10,3% em relação ao ano anterior, 2015.

Tabela 2 – Dívida Líquida Setor Público/ Produto Interno Bruto

ANOS	<u>Dívida Líquida</u> PIB
2001	51,5%
2002	59,9%
2003	54,3%
2004	50,2%
2005	47,9%
2006	46,5%
2007	44,5%
2008	37,6%
2009	40,9%
2010	38,0%
2011	34,5%
2012	32,2%
2013	30,5%
2014	32,6%
2015	35,6%
2016	45,9%

Fonte: BACEN (2017)

Essa deterioração em 2016 pode ter sido resultado da aprovação do deficit de R\$170 bilhões promovida pelo Projeto de Lei do Congresso Nacional, PL nº 1/2016, que incidiu sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2016). Originalmente, a LDO 2016 previa um superavit de R\$ 24 bilhões. Conforme BRASIL (2016), a alteração da meta foi proposta pelo poder executivo, sob alegação de queda de arrecadação e aumento dos gastos públicos, assim a previsão de superavit foi transformada em estimativa de deficit de R\$ 96,7 bilhões.

A partir dos dados da Tabela 1 e 2, pode-se inferir que o aumento da dívida líquida no setor público impactou a relação Dívida Pública/PIB, que apesar de uma melhora em relação ao ano inicial de 2001, apresentou deterioração expressiva nos últimos anos.

Somente a análise dessas duas variáveis não demonstra as causas que levaram a essa discrepância. Para tal investigar-se-á a receita corrente líquida e a evolução do PIB. O conceito de receita corrente já existia anteriormente à Lei de Responsabilidade Fiscal, que, por sua vez, veio acrescentar o conceito de liquidez, assim formando um novo instituto jurídico chamado receita corrente líquida.

O conceito de liquidez acrescentado ao conceito de receita corrente guarda pertinência lógica com os princípios e objetivos preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois está intimamente ligado a essa noção de que as ações governamentais devem fixar suas despesas de acordo com disponibilidade real de recursos.

Segundo Lino (2001), a receita corrente líquida será apurada não por seu resultado apenas do exercício, mas de forma anualizada e somando-se as receitas arrecadadas no mês da apuração em referência aos 11 imediatamente anteriores. Dessa forma, neutraliza-se os efeitos da sazonalidade anual do comportamento das receitas e despesas.

A Receita Corrente Líquida do Setor Público apresentou um crescimento elevado desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2001, conforme a Tabela 3, essa conta era de R\$167.739.102,00 passando para R\$ 722.474.299,18 em 2016, ou seja, um crescimento de 330,71%. Apenas em 2014 houve diminuição da receita de -2,21% em relação ao ano anterior (2013).

TABELA 3 – Receita Corrente Líquida de 2001 a 2016

Anos	Receita Corrente Líquida	Variação Percentual
2001	R\$ 168.890.848,00	-
2002	R\$ 201.927.746,00	19,56%
2003	R\$ 224.920.164,00	11,39%
2004	R\$ 264.352.998,00	17,53%
2005	R\$ 303.015.775,00	14,63%
2006	R\$ 344.731.433,00	13,77%
2007	R\$ 386.681.857,21	12,17%
2008	R\$ 428.563.287,92	10,83%
2009	R\$ 437.200.336,33	2,02%
2010	R\$ 499.866.612,96	14,33%
2011	R\$ 558.706.386,60	11,77%
2012	R\$ 616.933.348,52	10,42%

2013	R\$ 656.094.217,90	6,35%
2014	R\$ 641.578.197,33	-2,21%
2015	R\$ 674.522.742,05	5,13%
2016	R\$ 722.474.299,18	7,11%

Fonte: BRASIL (2017b)

Como observa-se, a cima, o menor crescimento (positivo) da receita corrente líquida foi do ano de 2008 para o ano de 2009. Neste período houve uma leve piora na Dívida/PIB, assim pode-se supor que houve um impacto da menor Receita Corrente Líquida, em 2009, na relação Dívida/PIB.

Também, observa-se um forte crescimento da receita corrente líquida de 2001 a 2012, anos de crescimento dos preços das commodities no mercado internacional e de evolução no PIB Brasileiro. A partir de 2012 os crescimentos são menores, com retração na receita em 2014. Ressalta-se que desde 2012 os preços das commodities tiveram forte retração e apesar das últimas altas, em 2016, os preços não retornaram aos patamares anteriores.

A outra variável a ser analisada é o PIB que, conforme a Tabela 4, apresentou uma variação real de 44,10% nos 16 anos analisados.

Tabela 4 – Produto Interno Bruto (PIB) de 2001 a 2016

Período	PIB - Preços correntes em Reais	Em milhões de reais do Último Ano	Variação Percentual Real	PIB - Preços correntes em milhões de US\$ ¹
2001	1 315 755 467 830,93	4 348 966,04	1,4	559 563
2002	1 488 787 255 158,37	4 481 760,06	3,1	508 101
2003	1 717 950 396 424,49	4 532 889,28	1,1	559 465
2004	1 957 751 212 962,56	4 793 982,10	5,8	669 340
2005	2 170 584 500 000,00	4 947 491,68	3,2	892 033
2006	2 409 449 940 000,00	5 143 510,75	4,0	1 107 131
2007	2 720 262 930 000,00	5 455 715,20	6,1	1 396 797
2008	3 109 803 100 000,00	5 733 639,99	5,1	1 693 147
2009	3 333 039 350 000,00	5 726 426,38	-0,1	1 672 625
2010	3 885 847 000 000,00	6 157 524,68	7,5	2 209 751
2011	4 376 382 000 000,00	6 402 250,76	4,0	2 614 482
2012	4 814 760 000 000,00	6 525 249,27	1,9	2 463 549
2013	5 331 619 000 000,01	6 721 321,44	3,0	2 468 456
2014	5 778 953 000 000,00	6 755 193,92	0,5	2 454 846
2015	6 000 570 460 099,99	6 500 573,40	-3,8	1 797 601

2016	6 266 894 736 443,86	6 266 894,74	-3,6	1 799 436
------	----------------------	--------------	------	-----------

FONTE: BACEN (2017)

¹Estimativa do BACEN

Os dados do crescimento da economia brasileira impressionam pela sua consistência e rápida evolução entre 2001 e 2013. Nesse período a relação Dívida Pública/PIB apresentou melhora significativa (queda de 21%), pois houve crescimento real do PIB de 54,55% e da receita corrente líquida de 288,47%.

Situação essa que modifica-se a partir de 2013, pois verificou-se uma piora na relação Dívida Pública/PIB em 15,4% (entre 2013 e 2016), impactada pela forte retração do PIB (7,4%) nos anos de 2015 e 2016. Contudo, a receita corrente líquida ainda apresentou crescimento no mesmo período (2013-2016) subindo 10,12%.

O fato da relação Dívida Pública/PIB aumentar, proporcionalmente mais que a queda no PIB torna importante observar as despesas para constatar se a Dívida Pública brasileira também cresce por fatores que não estão ligados a gestão fiscal das contas públicas como, por exemplo, os gastos excessivos com pagamentos de juros.

O resultado primário, que exclui das receitas totais os ganhos de aplicações financeiras e, dos gastos totais, os juros nominais devidos, mede como as ações correntes do setor público afetam a trajetória de seu endividamento líquido. O principal objetivo desse cálculo é avaliar a sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro, tendo em vista o patamar atual da dívida consolidada e a capacidade de pagamento da mesma pelo setor público no longo prazo.

Os superavit primários são direcionados ao serviço da dívida, o que contribui para reduzir o estoque total da dívida líquida. Por sua vez, os deficit primários indicam a parcela do crescimento da dívida decorrente de financiamentos de gastos não-financeiros que excedem as receitas não-financeiras. Resumidamente pode-se definir, conforme Brasil (2017a), o Resultado Primário do Governo Central como a diferença entre as receitas e despesas primárias do Governo Central, que inclui o Tesouro Nacional, o Regime Geral de Previdência Social e o Banco Central.

Analisando os dados das TABELAS 5, 6 e 7 percebe-se que o Resultado Primário do Governo Central (item 9) acumulou entre 2001 e 2013 resultados positivos e nos três últimos anos 2014, 2015 e 2016 teve, respectivamente, deficit de R\$20,5 Bilhões, R\$116,6 Bilhões e R\$159,4 Bilhões. A pesar dos 13 anos (2001 a 2013) de resultados primários positivos (superavit), ao longo de todos esse período o resultado nominal, que leva em consideração o

pagamento de juros, foi negativo, ou seja, a economia feita pelo governo não foi suficiente para o pagamento dos juros. Desta forma, os juros pagos é a variável com potencial de aumentar a dívida pública. Tal fato comprova-se com a análise do pagamento de Juros Nominais (Item 10), cujos dados encontram-se também presente nas tabelas a seguir:

TABELA 5- Resultado Fiscal do Governo Central 2001 a 2005

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005
	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB
1. Receita Total	270.441,2	320.056,5	356.656,5	419.615,3	488.375,0
	20,6%	21,5%	20,8%	21,4%	22,5%
2. Transf. a Estados e Municípios	46.024,8	56.139,7	60.226,2	67.557,4	83.936,7
	3,5%	3,8%	3,5%	3,5%	3,9%
3. Receita Líq. Total (1-2)	224.416,3	263.916,7	296.430,3	352.057,9	404.438,3
	17,1%	17,7%	17,3%	18,0%	18,6%
4. Despesa Total	202.679,2	232.339,5	257.350,3	302.716,5	351.765,1
	15,4%	15,6%	15,0%	15,5%	16,2%
5. Fundo Soberano do Brasil - FSB 8/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. Resultado Primário Gov. Central (3 - 4 + 5)	21.737,1	31.577,2	39.080,0	49.341,4	52.673,2
	1,7%	2,1%	2,3%	2,5%	2,4%
7. Ajuste Metodol.	0,0	0,0	0,0	2.634,3	2.399,7
	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
8. Discrepância Estatística	242,7	341,9	-336,2	409,4	668,5
	0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
9. Resultado Primário do Gov. Central (6 + 7 + 8)	21.979,8	31.919,1	38.743,9	52.385,2	55.741,4
	1,7%	2,1%	2,3%	2,7%	2,6%
10. Juros Nominais	-47.253,0	-41.948,2	-100.896,4	-79.418,5	-129.025,4
	-3,6%	-2,8%	-5,9%	-4,1%	-5,9%
11. Resultado Nominal Do Gov. Central (9 + 10)	-25.273,2	-10.029,2	-62.152,5	-27.033,3	-73.284,0
	-1,9%	-0,7%	-3,6%	-1,4%	-3,4%

FONTE: BRASIL (2017a)

Nos dois últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) e nos três primeiros de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2005), nota-se um claro aumento da receita

líquida² total de 224 Bilhões para 404 bilhões de Reais, resultando em um crescimento percentual em relação ao PIB de 1,05% entre 2001 e 2005. Com o crescimento da despesa, em relação ao PIB, de apenas 0,8% no mesmo período foi possível um aumento no resultado primário do governo central de 1,7% do PIB para 2,4%. Contudo, o resultado nominal, que considera o efeito dos pagamentos de juros da dívida interna, prejudicou o desempenho na gestão fiscal, pois pagava-se R\$25 bilhões de juros em 2001 (1,9% do PIB), passando para R\$73 Bilhões (3,4% do PIB).

TABELA 6- Resultado Fiscal do Governo Central 2006 a 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB
1. Receita Total	543.505,4	618.872,9	716.658,4	739.304,5	919.773,3
	22,6%	22,8%	23,0%	22,2%	23,7%
2. Transf. a Estados e Municípios	92.779,9	105.604,7	133.075,5	127.683,8	140.678,3
	3,9%	3,9%	4,3%	3,8%	3,6%
3. Receita Líq. Total (1-2)	450.725,4	513.268,2	583.582,9	611.620,7	779.095,0
	18,7%	18,9%	18,8%	18,4%	20,0%
4. Despesa Total	401.977,2	455.617,8	497.900,5	572.184,3	700.322,1
	16,7%	16,7%	16,0%	17,2%	18,0%
5. Fundo Soberano do Brasil - FSB 8/	0,0	0,0	-14.244,0	0,0	0,0
	-	-	-0,5%	-	-
6. Resultado Primário Gov. Central (3 - 4 + 5)	48.748,2	57.650,4	71.438,4	39.436,4	78.772,9
	2,0%	2,1%	2,3%	1,2%	2,0%
7. Ajuste Metodol.	2.590,5	1.787,7	1.229,2	1.373,1	1.357,9
	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
8. Discrepância Estatística	12,8	0,6	-1.359,6	1.633,7	-1.407,5
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
9. Resultado Primário do Gov. Central (6 + 7 + 8)	51.351,6	59.438,7	71.307,9	42.443,2	78.723,3
	2,1%	2,2%	2,3%	1,3%	2,0%
10. Juros Nominais	-125.826,6	-119.045,7	-96.198,7	-149.806,4	-124.508,7

² Diferença entre receitas. A Receita Total (Item 1) das Tabelas 6, 7 e 8 é apurada pelo conceito de caixa, que corresponde ao ingresso efetivo na Conta Única. A Receita Corrente Líquida, apresentada na Tabela 3, leva em consideração apenas os constantes da Categoria Econômica da Receita 1, excluindo, consequentemente, os movimentos intra-orçamentários e de capital, conforme o disposto no §3º da LRF.

	-5,2%	-4,4%	-3,1%	-4,5%	-3,2%
11. Resultado Nominal Do Gov. Central (9 + 10)	-74.475,0	-59.607,0	-24.890,8	-107.363,2	-45.785,5
	-3,1%	-2,2%	-0,8%	-3,2%	-1,2%

FONTE: BRASIL (2017a)

Na tabela 06, nota-se que tanto a receita quanto a despesa cresceram 1,3% em relação ao PIB de 2006 a 2010. Contudo, o aumento da despesa foi proporcionalmente maior que a receita, pois aquela cresceu de 16,7% em 2006 para 18% do PIB em 2010. Já a receita líquida aumentou de 18,7% em 2006 para 20% em 2010. Contudo, o resultado negativo nominal, que nos primeiros cinco anos da LRF apresentou significativo aumento, no segundo quinquênio apresentou queda de 1,9% em relação ao PIB.

O resultado negativo nominal chegou a -0,8% do PIB em 2008, aumentado para -3,2% em 2009, ano da crise no mercado imobiliário dos Estados Unidos e reagindo positivamente em 2010, ano de forte crescimento econômico no Brasil. Os dados permitem observar, nos cinco anos finais do governo Luís Inácio Lula da Silva (2006-2010), um leve aumento proporcional da despesa frente a receita, sem comprometer a gestão fiscal e uma considerável melhora nas despesas com juros da dívida.

TABELA 7- Resultado Fiscal do Governo Central 20011 a 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB	R\$ Milhões e %PIB
1. Receita Total	990.405,8	1.062.206,3	1.181.095,2	1.224.040,6	1.250.183,5	1.314.952,9
	22,6%	22,1%	22,2%	21,2%	20,8%	20,9%
2. Transf. a Estados e Municípios	172.483,3	181.376,8	189.986,5	210.165,2	215.758,6	226.835,3
	3,9%	3,8%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%
3. Receita Líq. Total (1-2)	817.922,8	880.829,5	991.108,7	1.013.875,4	1.034.424,9	1.088.117,6
	18,7%	18,3%	18,6%	17,5%	17,2%	17,3%
4. Despesa Total	724.398,2	804.967,0	914.115,1	1.031.086,0	1.150.020,7	1.242.372,9
	16,6%	16,7%	17,1%	17,8%	19,2%	19,8%
5. Fundo Soberano do Brasil - FSB 8/	0,0	12.400,0	0,0	0,0	855,0	0,0
	-	0,3%	-	-	0,01%	0,0%
6. Resultado Primário Gov. Central (3 - 4 + 5)	93.524,6	88.262,5	76.993,6	-17.210,6	-114.740,8	-154.255,4
	2,1%	1,8%	1,4%	-0,3%	-1,9%	-2,5%
7. Ajuste Metodológico	1.137,9	1.313,8	858,4	0,0	3.888,4	3.721,9
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%

8. Discrepância Estatística	-1.627,0	-3.490,3	-2.561,3	-3.261,1	-5.803,2	-8.939,9
	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
9. Resultado Primário do Gov. Central (6 + 7 + 8)	93.035,5	86.086,0	75.290,7	-20.471,7	-116.655,6	-159.473,4
	2,1%	1,8%	1,4%	-0,4%	-1,9%	-2,5%
10. Juros Nominais	-180.553,1	-147.267,6	-185.845,7	-251.070,2	-397.240,4	-318.362,1
	-4,1%	-3,1%	-3,5%	-4,3%	-6,6%	-5,1%
11. Resultado Nominal Do Gov. Central (9 + 10)	-87.517,6	-61.181,7	-110.554,9	-271.541,9	-513.896,0	-477.835,5
	-2,0%	-1,3%	-2,1%	-4,7%	-8,6%	-7,6%

FONTE: BRASIL (2017a)

Já na tabela 7, percebe-se o deterioramento das condições fiscais do governo brasileiro. Em 2014, pela primeira vez desde a Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo apresentou resultado primário negativo (20,4 bilhões de Reais). Impulsionado por uma política contracionista de juros altos, para conter um princípio de estagflação (crescimento negativo com inflação), a despesa nominal com juros saltou de 4,1% do PIB (R\$180,5 Bilhões) em 2011 para 6,6% do PIB (R\$397,2 Bilhões) em 2015, gerando um resultado nominal do governo central negativo de -8,6% do PIB (-R\$513,8 Bilhões).

Em 2014 e 2015 (durante o governo Dilma Rousseff) a redução da atividade econômica trouxe impacto significativo na gestão fiscal do governo brasileiro. A receita líquida caiu para 17,2% do PIB, enquanto a despesa total chegou a 19,2%, assim o crescimento das despesas somado ao uma drástica redução das receitas, devido a baixa dos preços das commodities no mercado mundial e uma elevação dos juros internos, foram os fatores que contribuíram para a piora na gestão fiscal.

Os dados de 2016 estão parcialmente disponíveis e sujeitos a alterações, contudo pode-se observar que as despesas em relação ao PIB (19,7%) ainda são maiores que as receitas líquidas (17,3%) e que o resultado primário do governo central teve aumento negativo, passando de -1,9% do PIB em 2015 para -2,4% em 2016. Contudo, houve redução no total de Juros Nominais pagos, em 2016, para R\$ 318,3 Bilhões, equivalente a -5,1% do PIB. Se compararmos juros pagos em 2001, que somaram a cifra de 47,2 bilhões de Reais com os juros pagos em 2016 (318,3 bilhões), temos um crescimento nominal de 574,36%. Em comparação com o PIB o aumento foi de 4%, passando de 3,6% do PIB em 2001 para 7,6% do PIB em 2015.

Esses recursos (R\$ 318,3 bilhões)) destinado ao pagamento de juros poderiam ser destinados para investimentos em saúde, educação, saneamento básico, etc., se houvesse um melhor equilíbrio na rolagem da dívida pública e controle inflacionário no Brasil. Chama-se atenção para o aumento das despesas frente a receita líquida, pois entre 2014 e 2016, mesmo com todos os cortes de gastos anunciados pelo governo federal, não foi possível concertar esse desajuste na gestão fiscal.

A manutenção de um modelo econômico conservador priorizou o corte de gastos públicos e a elevação da taxa de juros básica da economia (Taxa Selic), como instrumento de política monetária para o controle da inflação. Essa política de juros altos tem sérias consequências para o país, pois em função da alta concentração de renda no Brasil os juros pagos, na rolagem da dívida pública, beneficiam uma parte pequena da população e impede uma maior distribuição de renda. Nos países desenvolvidos o aumento dos juros, beneficia a maior parte da população, já que quase todas as famílias têm condições de poupar.

O aumento da taxa de juros como medida para controlar a inflação coloca o Brasil entre os países que pagam os juros mais altos do mundo. Assim, o orçamento destinado ao pagamento de juros da dívida compromete os investimentos em programas sociais, educação, saúde, segurança, habitação, saneamento e desenvolvimento econômico.

A diminuição da despesa pública se torna necessária a medida que a receita diminui. Contudo, é importante em anos de crescimento econômico fazer a economia necessária para equilibrar as contas públicas, diminuindo gastos supérfluos, melhorando a qualidade dos gastos públicos, buscando mais eficiência e superando os entraves estruturais para um crescimento continuado. Além disso, é importante diminuir a dependência da receita pública dos preços de commodities, por meio de uma diversificação da indústria nacional.

6.CONCLUSÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal demonstrou-se ineficaz no alcance dos seus objetivos. A relação Dívida Pública/PIB apresentou melhora significativa entre 2001 a 2013, caindo de 51,5% do PIB para 30,5%, ou seja uma queda real de 21%. Contudo, em apenas três anos (2014, 2015 e 2016) essa relação aumentou para 45,9%, quase voltando aos patamares iniciais da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isto nos leva a concluir que os governos brasileiros ainda não aprenderam a planejar seus gastos correntes e investimentos com

responsabilidade fiscal, ou seja, dimensionando corretamente a previsão de receitas com as despesas.

Com a ação planejada do gasto público a administração poderia fazer economias necessárias para pagamento das dívidas, além de alocar os recursos para o desenvolvimento do país. Uma economia dependente de preços instáveis de commodities não pode se desprover de um planejamento e controles rigorosos nas despesas e investimentos.

A partir do equilíbrio entre receitas e despesa e sólido crescimento econômico, a sociedade deve olhar atentamente para os números do deficit nominal no Brasil. Na atual realidade do país o deficit nominal tem se mostrado o melhor indicador de avaliação das contas públicas.

O governo não está conseguindo cobrir os juros do serviço da dívida com a sua arrecadação. A troca de uma dívida externa, atrelada ao dólar, por uma dívida interna, atrelada à taxa Selic, pode não ser tão positiva. O aumento da dívida vem dessa decisão, que protege o país das crises externas, mas cria uma condição ruim para o financiamento do setor produtivo do Brasil.

Implantado os princípios e saciados os objetivos da LRF passa-se a trabalhar com a perspectiva que o atual governo possa continuar o ajuste fiscal nas contas públicas, só que desta vez com políticas que proporcionem uma queda na tendência de alta da inflação, sem a necessidade de aumentar os juros básicos da economia. Desta forma sugere-se, para pesquisas futuras sobre o tema, uma análise do sistema de metas da inflação, que visa o controle da situação inflacionária através das taxas de juros. Bem como, verificar experiências alternativas implantadas por outros países. Além de verificar a eficiência do planejamento governamental no Brasil, através da análise dos Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais

7. REFERÊNCIAS

BACEN, Banco Central do Brasil. **Economia e Finanças. Indicadores de Conjuntura. Indicadores Econômicos Consolidados.** 2017. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em 10 de Março de 2017.

BACEN, Banco Central do Brasil. **Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à Política Econômico-Financeira -**

Título 5 - Dívida Líquida e Necessidade de Financiamento do Setor Público. 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/>. Acesso em 20 de Fev. de 2016.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na Gestão fiscal e da outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 13 ago. 08.

_____. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Dispõe sobre os crimes contra as finanças públicas. Publicada no DOU de 20 outubro de 2000.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 13 ago. 08.

_____. **Senado Federal. Congresso aprova meta de deficit de R\$ 170,5 bi para 2016.** 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/25/congresso-aprova-meta-de-deficit-de-r-170-5-bi-para-2016> >. Acesso em: 10 de mar. 2017.

_____. **TESOURO NACIONAL DO BRASIL.** Resultado do Tesouro Nacional. Resultado Fiscal do Governo Central – Estrutura Nova. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional> > Acesso em 19 de Fevereiro de 2017a.

_____. **TESOURO NACIONAL DO BRASIL.** Séries Históricas. Receita Corrente Líquida. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas> > Acesso em 19 de Janeiro de 2017b.

DEBUS, Ilvo. **Orçamento público.** Brasília-DF: Vesticon, 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003.** Texto para discussão nº 726 ano 2000. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=3995%3Atd-726-reorganizacao-do-processo-de-planejamento-do-governo-federal-o-ppa-2000-2003&catid=170%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1 >. Acesso em 12 de Dez. de 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAULY, Luiz Carlos. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus críticos. In: **O Globo.** Opinião, p.7, 16 de abr de 2001.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: Uma abordagem introdutória.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SANTOS, F. P. dos. O Plano Real e o crescimento da dívida pública no Brasil. 2000. 97 f. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5335/1200000433.pdf?sequence=1> > Acesso em 10 de Dez. de 2016.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. Lei de responsabilidade fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. **RAE electronica**. vol.1 nº2 São Paulo Dec. 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200010&lang=pt >. Acesso em 14 de Dez. de 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed.