

A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA REDUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetivou controlar o déficit público com a finalidade de estabelecer o equilíbrio entre receitas e despesas. O trabalho avalia o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal em vigor desde 2000, sobre a Dívida Pública Federal; assim como investiga a influência da Lei sobre componentes do orçamento público que tem contribuído para a diminuição da dívida e aponta os componentes que atuam no sentido contrário. Para tanto faz uso dos dados dos Relatórios de Gestão Fiscal da União e da análise econométrica de função de intervenção a partir de dados disponíveis no Ipea data e na Secretaria do Tesouro Nacional. Os resultados obtidos evidenciaram a importância da Lei por não permitir a elevação de determinados componentes do orçamento, e provocar reduções significativas nestes. Porém foram apontados outros componentes sob os quais a Lei apresenta vulnerabilidades, e estes tem se elevado demasiadamente comprometendo a eficácia da Lei na redução da dívida pública. Em harmonia com estes resultados e pelos quais podem se explicados a análise do modelo caracterizou a intervenção da referida Lei como de função de pulso, ou seja, de curto prazo, tendo obtido inicialmente um impacto de redução na dívida pública e posteriormente uma neutralização de sua influência.

PALAVRAS-CHAVES: Contas Públicas, Modelo Econométrico; Componentes do Orçamento Público.

STRUCTURE AND LEGITIMACY IN A DISTRIBUTOR ELECTRICITY POST-PROCESS OF PRIVATIZATION: AN ANALYSIS OF THE LIGHT REFLEXIVE- MULTIDIMENSIONAL MODEL

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Act aimed to control the public deficit in order to establish a balance between revenue and expenditure. This paper assesses the impact of the Fiscal Responsibility Law in force since 2000 on the Federal Public Debt, as well as investigating the influence of the Law on components of public spending that has contributed to reducing the debt and shows the components that act in the opposite direction. Both to make use of data Reports Fiscal Management and Union econometric analysis of intervention function from data available on Ipea data and the National Treasury. The results showed the importance of the law for not allowing the elevation of certain components of the budget, and cause significant reductions in these. But other components were appointed under the Act which has vulnerabilities, and they have risen excessively compromising the effectiveness of the law in reducing public debt.

In line with these results and which may be explained by the analysis of the model characterized the intervention of that Act as a pulse function, ie, short-term, having first obtained an impact of reducing public debt and its subsequent neutralization influence.

KEYWORDS: Public Accounts, Econometric Model; Components of the Public Budget.

*Revista Brasileira de
Administração Científica,
Aquidabã, v.5, n.1, Jan, Fev, Mar,
Abr, Mai, Jun 2014.*

ISSN 2179-684X

SECTION: *Articles*
TOPIC: *Gestão Pública*



DOI: 10.6008/SPC2179-684X.2014.001.0022

Bárbara Cavalcanti Tavares da Silva

Universidade de Pernambuco, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/5460312792067004>
barbaracavalcantitavares@gmail.com

André de Souza Melo

Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8808755622712441>
andresouzam@gmail.com

Geraldo Jorge Barbosa de Moura

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/1348666346504103>
geraldojbm@yahoo.com.br

Received: 31/12/2013

Approved: 10/01/2014

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Referencing this:

SILVA, B. C. T.; MELO, A. S.; MOURA, G. J. B.. A influência da lei de responsabilidade fiscal na redução da dívida pública federal. *Revista Brasileira de Administração Científica*, Aquidabã, v.5, n.1, p.360-xx, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2014.001.0022>

INTRODUÇÃO

A Dívida Pública Federal é um importante instrumento econômico de relevância na economia. A trajetória da dívida pública tem se revelado decrescente (HORTA, 2011). Porém há uma enorme preocupação quanto à sustentabilidade desta trajetória, dado que, os gastos de alguns componentes do orçamento público tem se elevado exponencialmente (COSTA, 2011). Bliacheriene e Ribeiro (2012) demonstram como isto afeta o equilíbrio orçamentário e causa o endividamento.

A Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, conhecida como a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, foi implantada com propósito de promover o equilíbrio nas finanças públicas, a partir da prevenção do déficit fiscal, via planejamento, das receitas e despesas, e regras de restrição à elevação do endividamento público.

Para Perin (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF consubstancia um plano de estabilidade fiscal, que tem o intuito básico e primeiro de sanear as contas públicas dos entes da Federação. Correia Neto (2010) apresenta a LRF como resposta para entraves econômicos e resultado da aspiração de solucionar problemas globais na federação nacional.

Dada a importância da lei para economia nacional, cabe a investigação das inovações da referida lei nos componentes do orçamento público, quanto a isto, Stahnke (2000) destaca a efetividade sobre estes componentes. Bliacherie e Ribeiro (2012) relaciona o que já foi controlado pelo arcabouço da LRF, e enumera outros componentes do orçamento sob os quais a LRF não tem eficácia.

Portanto, o estudo objetiva investigar a atuação da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a redução da dívida pública federal ao longo do tempo, como também avaliar a eficácia de suas inovações sobre o orçamento público e apontar as vulnerabilidades da Lei sobre os componentes do orçamento que podem causar o desequilíbrio nas contas públicas.

METODOLOGIA

O modelo econométrico de Função de Intervenção será utilizado para avaliar como a dívida pública federal foi influenciada pela LRF. A Função de Intervenção conforme Mills (1996) pode ser representada semelhantemente a função de transferência com ruído, em que:

EQUAÇÃO 1- Função de Intervenção
$$y = \delta (B)^{-1} w(B)_{t-b} + Nt;$$

Função de nível:

$$I_t = \begin{cases} 1 & t = t \geq T \\ 0 & t = t < T \end{cases}$$

Função de pulso:

$$I_t = \begin{cases} 1 & t = T \\ & t \neq T \end{cases}$$

Função de pulso expandido:

$$I_t = \begin{cases} T1 \leq t \leq T2 \\ \text{Caso contrário} \end{cases}$$

Em que, busca-se criar respostas ao impulso (advento da lei). Primeiro procura-se entender o comportamento da y (variável) através de modelos de previsão, e assim, realizar uma intervenção nesse comportamento (Lei de Responsabilidade Fiscal). A variável explicativa, a LRF é do tipo dummy, pois é o caso em que a variável é binária na entrada do filtro linear. A variável binária assumirá valores de 0 para o caso de não ocorrência da intervenção da LRF e 1 para o caso da ocorrência desta intervenção.

Na análise de intervenção o problema econométrico, é testar a hipótese de significância estatística de uma alteração no comportamento da série temporal y_t , como resposta obtida através intervenção. Analisaremos de que modo ocorreu o impacto da intervenção, se do tipo nível, pulso ou pulso expandido.

A intervenção caracterizada como nível é aquela em que após a ocorrência da intervenção em determinado instante T há a permanência desta intervenção na série; a intervenção de pulso deixa de vigorar após a intervenção num instante T ; e a de pulso estendido, a intervenção perdura por algum tempo e depois cessa.

Neste modelo também se faz relevante a análise da forma com que há a ocorrência da intervenção na série temporal, se imediata ou gradual. A variável escolhida para ser utilizada no modelo é a dívida pública federal em proporção do PIB. A base de dados é de origem da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), contendo dados apenas da dívida pública federal total, os dados referentes ao PIB são do IPEADATA. As respectivas séries temporais apresentam periodicidade mensal, contendo informações do período de janeiro de 1995 a dezembro de 2012.

RESULTADOS

Resposta a aplicação da LRF sobre componentes do orçamento que contribuem para redução da dívida

A Despesa com Pessoal como pode ser observado pela figura abaixo, tem apresentado na Esfera Federal um redução percentual no período considerado, é notório que os limites em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) vem sendo observados por este, estão em um nível bem a baixo do limite legal e prudencial estabelecidos pelas normatizações da LRF, que são respectivamente de 37,9% e 36,1%; mantendo-se no ano de 2012 próximo a 20% da RCL. O que significa que este importante item despesa tem contribuído para redução do déficit do Governo Federal.

A figura seguinte revela o quanto as operações de créditos internas e externas se tem se estabilizado num patamar menor, tendendo a zero, ao longo do período analisado. Uma ressalva importante, é que as operações por antecipação de receitas ARO, não são realizadas na esfera federal.

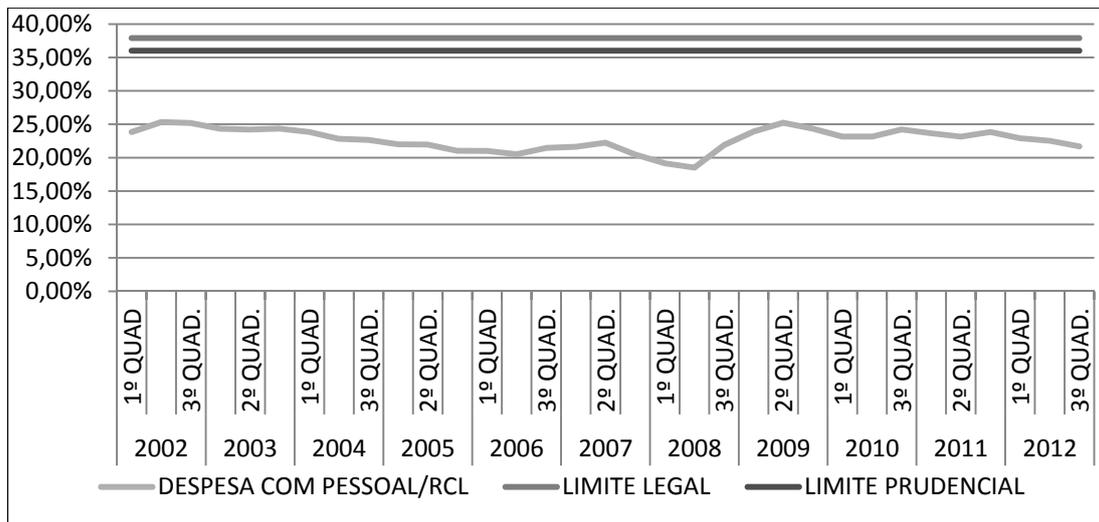


Figura 1: Demonstrativo de despesa com pessoal/RCL-Esfera Federal- Poder Executivo.

O limite estabelecido pelo Senado Federal também vem sendo observado desde que instituído no terceiro quadrimestre do ano de 2007, estando as operações de crédito em razão da RCL em um nível confortável em relação ao limite determinado, que é de 60% da RCL.

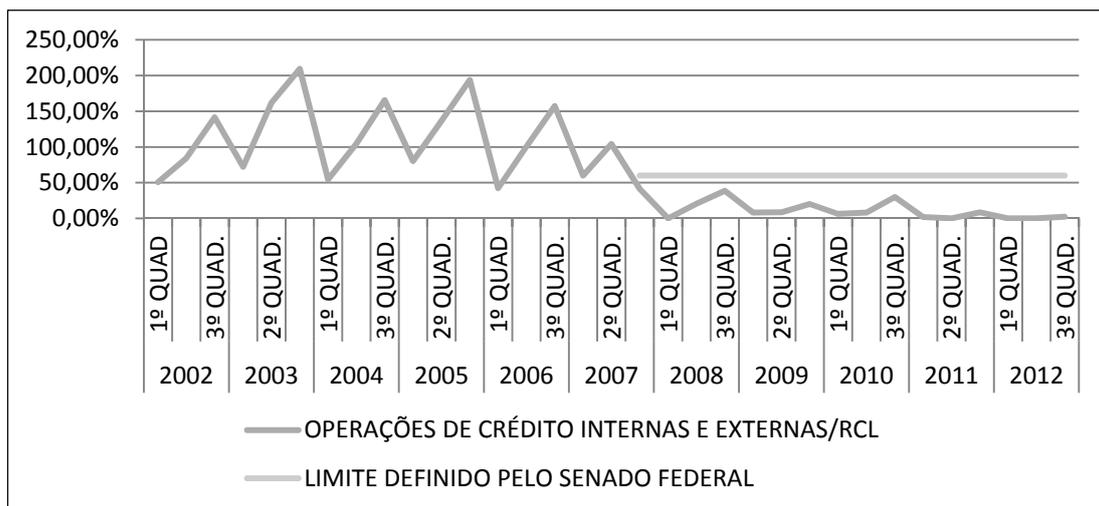


Figura 2: Demonstrativo das Operações de Crédito.

Isto representa uma menor composição na receita do Governo de operações de crédito, que se conclui é que há elevação da receita pública não provocada por este item, que remete a uma menor dependência do Governo Federal ao Crédito e representam uma maior autonomia e capacidade expansiva de nossa economia. De fato, o comportamento visualizado graficamente mostra oscilações abruptas no sentido de elevação seguida de redução e vice e versa, porém a partir da limitação de 60% da RCL no final de 2007, observamos uma forte tendência a estabilização em nível menor e inferior a este limite apresentando oscilações mais brandas. Portanto constata-se, a importância da LRF e as limitações para equilíbrio das contas públicas e prevenção do déficit fiscal.

Componentes do orçamento público que influenciam negativamente a dívida pública e infringem o propósito da LRF

Os Restos a pagar é um importante componente do orçamento público, que tem apresentado crescente, o somatório dos restos a pagar saltou de R\$ 6.576.685,52 no ano de 2002 para R\$ 128.603.851,00 em 2010. Sendo bastante perceptível o descontrole deste componente do orçamento que ocasiona fortes impactos negativos para o equilíbrio das contas públicas.

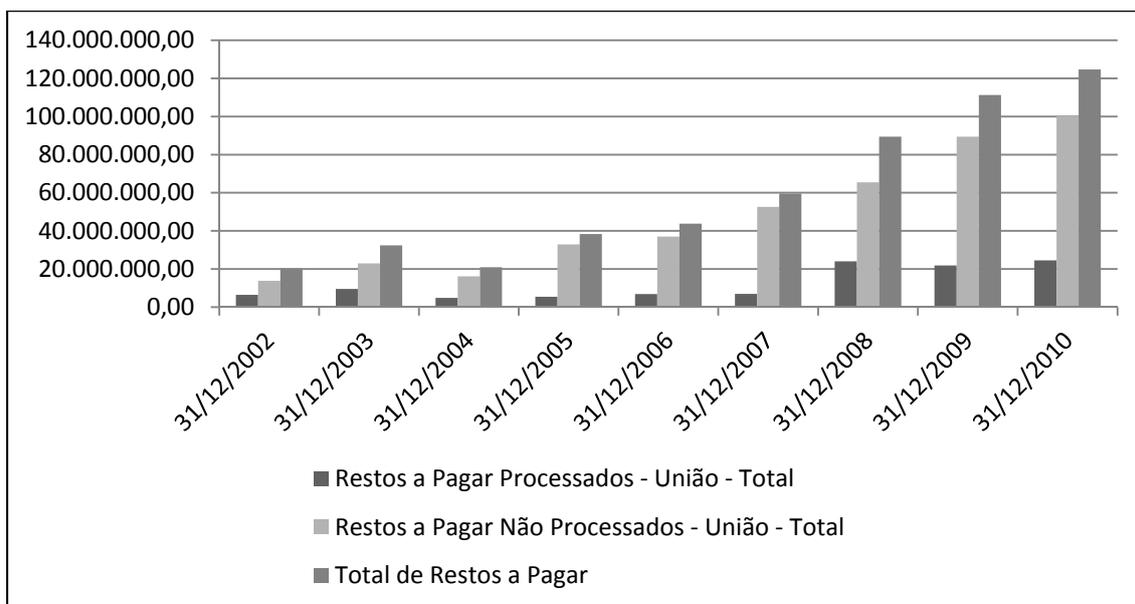


Figura 3: Demonstrativo dos restos a pagar.

A elevação das contratações de operações compromissadas com títulos federais também fomentaram impactos contrários a redução da dívida pública. A trajetória apresentou-se ascendente, e elevou-se significância. A figura 4 evidencia este crescimento com dados mensais de 1999 a 2013.

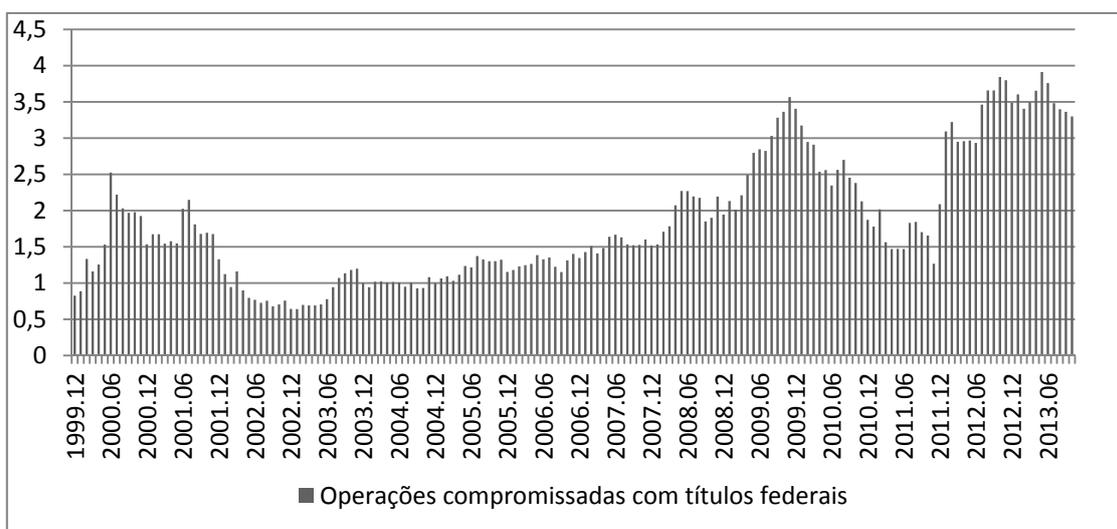


Figura 4: Operações compromissadas com títulos federais em proporção do PIB

Caracterização do impacto da LRF sobre a dívida pública federal - modelo econométrico de função de intervenção.

Os resultados obtidos através do modelo econométrico de análise de intervenção para variável dívida pública em proporção do PIB, no período de 1995 a 2012, revelam que a intervenção da Lei de Responsabilidade Fiscal apresentou uma função de pulso devido ao estabelecimento do impacto que se deu de forma inicialmente imediata no instante de sua aplicação e revelou-se uma de intervenção na redução da dívida pública Federal de curto prazo, pois houve uma grande elevação posterior e havendo se estabilizado em períodos subsequentes.

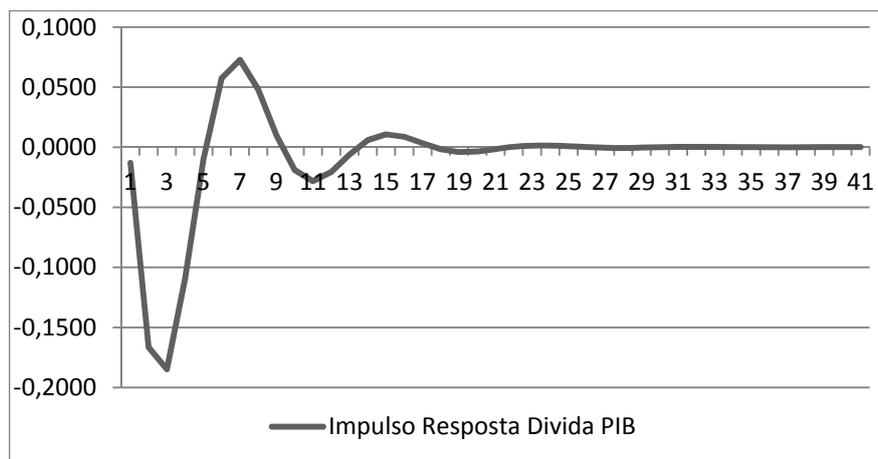


Figura 5: Impulso Resposta da Dívida/PIB (1995-2012).

A redução observada pela intervenção da LRF também foi propiciada pela estabilidade econômica advinda pós- plano real, e o atingimento das metas de inflação e dos resultados primários e adoção do câmbio flutuante, têm significava importância nessa diminuição da dívida pública.

DISCUSSÃO

Para Bliacheriene e Ricardo (2012) o perfil da dívida após a LRF tem melhorado expressivamente, destaca que a relação dívida/PIB passou de mais de 60% para 40% em dez anos de vigência da LRF. Em nossa análise sugerimos que esta redução não esteve associada apenas a existência da referida Lei.

Linhares, Simonassi e Noja (2012), analisaram a relação de causalidade entre receitas e despesas municipais do país antes e depois do advento da LRF. Foram utilizados no estudo modelos vetoriais auto-regressivos (VAR) com dados em painel, do período de 1995 a 2006, das rubricas de receitas próprias, despesas correntes e transferências correntes.

Constatou-se que no período pré-LRF, 1995 a 2000, é confirmada a hipótese “taxar e gastar” de Friedman (1978), no tocante ao período posterior a Lei é confirmada a hipótese de “sincronismo fiscal” entre receitas e despesas. A causalidade de receitas para despesas foi

mantida, e “as despesas passaram a causar receitas no sentido Granger”, a explicação dada é o elevado rigor da LRF. A LRF portanto, foi apontada pelos autores, de indutor de atitudes mais responsáveis pelos gestores do orçamento.

Isto é confirmado por Perin (2004) que afirma que a Lei traduz uma filosofia de ordem mundial de equilíbrio, Correia Neto (2010) faz alusão a necessidade da LRF para estabelecer limites de endividamento de forma mais eficiente.

O resultado apresentado no tocante aos componentes do orçamento que contribuem para a redução da dívida pública federal, como o item do orçamento da despesa com pessoal e operações de crédito convergem nesta análise.

Estes exercem forte impacto sobre a dívida, principalmente a despesa com pessoal, Gradelha (2011) avaliou através da estimação de modelo *probit* para dados em painel não-balanceados, os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal e de indicadores fiscais das finanças públicas municipais. Utilizou os indicadores de receita tributária/ receita corrente e receita de pessoal/ receita corrente para dados anuais de 1995 a 2009.

O estudo revelou que a LRF contribui para melhora no resultado primário dos municípios. E, que mesmo após a LRF, as despesas com pessoal continuaram afetando mais o resultado primário do que a receita tributária, o que se conclui é que a despesa com pessoal exerce forte atuação probabilística de o município apresentar-se deficitário.

Também corrobora com a importância deste item de despesa, um estudo retirado pela ESAF em 2004, verificou-se que as regras fiscais, em particular a LRF, obtiveram uma resposta positiva quanto a eleição correta de controle de gasto de pessoal como um de seus ‘targets’, apontou que houve uma substancial redução com os gastos, e também uma maior redução no gasto com pessoal do que com capital, conclui com isto, que ocorreu um ajustamento bem sucedido no perfil de composição. Através de estimações, após verificar o efeito negativo da LRF sobre gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, afirmou que a LRF é um instrumento adequado, na postura política de necessidade de equilíbrio do orçamento.

Porém apesar de a LRF ter uma grande importância na redução de despesa com pessoal e operações de crédito que têm contribuído para a redução da dívida pública. O trabalho apresenta como itens do orçamento que tem atuado no sentido contrário desta redução, os restos a pagar, a elevação das contratações de operações compromissadas pelo Bacen, os créditos extraordinários, entre outros.

Neste sentido também converge o que Bliacheriene e Ribeiro (2012) apontaram de 2003 a 2010, um crescimento dez vezes maior dos restos a pagar e afirmam que isto, o que chama de um “orçamento paralelo”, inaugurou uma pluralidade nas autorizações orçamentárias que não estavam na estrutura constitucional das finanças públicas. Estes autores também confirmam o desequilíbrio provocado pelas reaberturas de créditos, *carry over*, créditos extraordinários, reestimativas das receitas e excesso de arrecadação.

O resultado da caracterização do impacto da LRF sobre a dívida pública federal realizada através do modelo econométrico de função de intervenção, revelou um impacto de curto prazo. Especificamente considerando o advento da LRF, quanto às inovações e restrições determinadas, a redução da dívida pode ser explicada pela diminuição das despesas com pessoal e redução abrupta das operações de crédito, bem como, a relação de contra garantias que financiou o pagamento das garantias exercidas pelo governo, gerando efeitos líquidos positivos neste sentido.

O fato de não ter sido uma redução permanente ou duradoura pode estar relacionada aos elementos citados a cima que atuaram na redução da dívida e que foram contrabalanceados pela elevação dos restos a pagar, aumento das contratações de operações compromissadas e processos orçamentários que geram desequilíbrio entre o financeiro e o orçamentário: reabertura, carry over, créditos extraordinários, reestimativas, e excessos de arrecadação, atuando num sentido de elevação da dívida pública Federal.

Outros estudos como o de Teixeira et al (2007), buscou explicar o comportamento do endividamento dos estados brasileiros, a partir da LRF. Foram utilizados para tanto, dados em painel, para o período de 2000 a 2010. Os resultados demonstraram que LRF é eficiente no controle do endividamento dos entes públicos, é sugerido também que outras variáveis podem exercer influencia em seus resultados.

Para Costa (2008), que avaliou o impacto da LRF referente a redução da dívida dos 26 municípios brasileiros das capitais do estado, utilizou para tanto o modelo econométrico com dados em painel, no período de 1999 a 2004. Seus resultados apontaram que a LRF não se estabelece como um mecanismo institucional para reduzir a dívida pública. O estudo também elucida que o limite de endividamento estabelecido pela referida Lei era maior do que o endividamento existente das cidades brasileiras. Sugere que a LRF foi propicia para controlar os municípios mais endividados, dos quais é citado São Paulo.

Soares et al. (2013), avaliou o impacto da LRF sobre as finanças e desenvolvimento econômico, utilizando os dados em painel, o teste Mann-Whitney e técnica de Componentes Principais. Os resultados obtidos evidenciaram que a LRF não apresentou efeito com relação as finanças e sobre o desenvolvimento econômico, mas gerou penalidades para os estados de maior capacidade fiscal, organização fazendária e desenvolvimento econômico. Mas para os estados que não se enquadram na caracterização a cima a LRF gerou benefícios. Porém em termos nacionais provocou resultados econômicos negativos.

Os nossos resultados em apontaram a importância da LRF para contenção do endividamento público, através. Todavia há lacunas sob as quais a LRF não tem e exercido influência no orçamento público. Logo, a influência da LRF na redução da dívida pública ficou neutralizada. Sugerimos que a redução observada esteve associada a estabilidade econômica advinda da política fiscal e monetária do período analisado.

CONCLUSÕES

A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal não provocou sobre as contas do Governo um impacto permanente no sentido de sua redução. Conforme resultados apresentados pelo modelo de função de intervenção a princípio a LRF contemplou uma redução importante sobre a dívida em proporção do PIB, e posteriormente apresentou elevação íngreme, tendo se estabilizado nos períodos seguintes.

Esta redução pode ser explicada pela LRF que tem exercido impacto direto na dívida pública, de forma a não permitir um movimento de elevação do endividamento são as limitações e restrições impostas sobre as despesas com Pessoal, Operações de Crédito, Dívida Consolidada, Garantias. Estes componentes têm cumprindo os limites estabelecidos pelo Senado Federal, conforme previstos na LRF, e apresentado reduções de gastos.

Externamente a redução da dívida também pode estar associada a estabilidade econômica pela eficácia do plano real, as metas de inflação e de resultados primários e adoção do câmbio flutuante.

O movimento ascendente posterior pode estar relacionados aos elevados dispêndios com restos a pagar que apresentaram trajetória em extremo crescente, aliado com o crescimento da contratação de operações compromissadas pelo Bacen, processos orçamentários que geram desequilíbrios entre o financeiro e orçamentário, podem ter neutralizado o impacto da redução da dívida. Outra possível explicação reside em fatores externos tais como a depreciação cambial no período de 1999 a 2002, a crise de confiança pela sucessão presidencial a partir de maio deste último ano, a crise argentina e turbulências no cenário mundial que provocaram incertezas.

De forma geral a dívida pública federal decresceu de forma significativa quando comparada dez anos antes. Esta redução não demonstrada por todo o período pelo impacto da LRF foi possível graças à elevação de receitas, provocada pela elevada carga tributária, e principalmente pelo grande crescimento econômico observado no período e elevados superávits primários. E obviamente o acentuado decréscimo da dívida externa, revertendo o posicionamento do país de devedor para credor no cenário mundial.

REFERÊNCIAS

CORREIA NETO, C. B. C.. As razões da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n.95, p. 63-94, 2010.

BLIACHERIENE, A. C.; RIBEIRO, R. J. B.. A questão do endividamento público dez anos após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal Avanços e Limitações. **Revista de Informação Legislativa**, n.194, p.159-172, 2012.

HORTA, G. T. L.. Administração da Dívida Pública. **Finanças Públicas - XVI Prêmio Tesouro Nacional**, 2011

COSTA, L. G.. A Evolução e Sustentabilidade da Dívida Pública Brasileira entre 1995 e 2008. **Programa de Pós Graduação em Administração UNB**, 2011

PERIN, J. J.. A Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, n. 59, p.133-145, 2004.

LINHARES, F. C.; SIMONASSI, A. G.; NOJOSA, G. M.. A dinâmica do Equilíbrio Financeiro Municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Economia**, Brasília, v.13, n.36, p.735-758, 2012.

GRADELHA, S. R. B.. Análise dos Impactos da Lei de responsabilidade Fiscal sobre despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. **Revista Brasileira Econômica de Empresas RBEE**, n.11, p.65-72, 2011.

STAHNKE, O. B.. A Lei de Responsabilidade Fiscal. **Interesse Público**, p.57-65, 2000.

COSTA, J. F.. Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade, 18. **Anais**. Gramado: CBC, 2008.

TEIXEIRA, A. C.; TEIXEIRA, A. C. C.; SANT'ANNA, J. M. B.; PALMONECER, L. F.; NOSSA, V.. O impacto ex-post da Lei De Responsabilidade Fiscal Nº. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. In: Congresso ANPCONT, 1. **Anais**. 2007.

SOARES, C. S.; CERETTA, P. S.; CORONEL, D. A.; VIEIRA, K. M.. O impacto ex-post da Lei De Responsabilidade Fiscal Nº. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista ADMpg Gestão Estratégica**, Ponta Grossa, v.6, n.1, p.79-87, 2013.