

# DOMINÂNCIA DO *SUPERAVIT* PRIMÁRIO E A DIMENSÃO FINANCEIRA DOS GASTOS PÚBLICOS

Paulo Kliass<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A necessidade de se estabelecerem prioridades na definição das diretrizes estratégicas do governo é um dos elementos centrais na conformação da estrutura das fontes de recursos para a viabilização de programas considerados mais relevantes. Contudo, revela-se igualmente relevante o debate a respeito da composição dos gastos públicos no Brasil, uma vez que ela oferece um panorama de como os valores estão sendo aplicados na prática.

O papel estratégico a ser desempenhado pelo Estado na implementação das políticas públicas coloca em destaque as prioridades evidenciadas a partir do volume de despesas alocadas nos diferentes segmentos do orçamento.

O processo de crescimento da participação relativa do sistema financeiro no conjunto das atividades econômicas caracteriza-se como tendência global ao longo das últimas décadas. E a financeirização apresenta sua face também no âmbito do processo de repartição dos recursos orçamentários. Esse fenômeno dá-se, entre outras razões, pela participação crescente dos gastos realizados pelo Estado com matéria financeira.

Esse debate é ainda mais relevante quando se introduz a emergência da questão fiscal para análise do desempenho da política econômica no Brasil desde 2003. Porém, é importante registrar que o processo de transformação da Administração Pública brasileira, com vistas a consolidar a dominância da esfera financeira, tem início antes mesmo do período considerado.

É razoável supor que as mudanças observadas em termos da forma de organização e funcionamento do aparelho de Estado brasileiro devam incorporar também a dimensão do dispêndio financeiro por ele realizado. Ao se conferir prioridade alocativa a um tipo de atividade pública totalmente distante das funções básicas da missão estatal, abre-se novo formato no processo de repartição dos recursos.

Assim, a avaliação da dimensão financeira dos gastos públicos pode revelar eventual contradição entre o discurso oficial relativo à urgência de se promover cortes nas despesas do Estado e a manutenção de compromissos expressivos, com um tipo bastante peculiar de rubrica da Administração Pública.

## 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

As primeiras aparições da relevância das despesas financeiras na estrutura de despesas do setor público ocorrem a partir da crise econômica e financeira da década de 1980, em especial nos países do chamado Terceiro Mundo. A eclosão de um sem-número de dificuldades abateu-se sobre tais economias a partir da incapacidade de cumprirem com os compromissos de suas dívidas públicas e privadas, que eram denominadas em moeda estrangeira. A exigência dos credores internacionais colocava em cena o debate a respeito do peso relativo das obrigações financeiras perante outras necessidades

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

de recursos públicos a serem alocados em programas sociais e nos planos de investimento em infraestrutura, entre outros aspectos.

Ao longo da década de 1990 verifica-se a confirmação da hegemonia política e ideológica dos preceitos estabelecidos no chamado Consenso de Washington. Assim, um conjunto importante de países em desenvolvimento passa a incorporar, em suas políticas econômicas internas, determinadas diretrizes gerais, que preconizavam medidas de natureza liberalizante e de ajustes macroeconômicos de feição ortodoxa.

Entre tais recomendações apresentadas pelos organismos multilaterais, encontra-se a exigência de adoção de garantias por parte dos governos locais visando à geração sistemática de *superavit* primário em suas contas públicas. Essa nova abordagem dos resultados do desempenho da política fiscal pretendia oferecer maior segurança às instituições financeiras que aportavam recursos aos países em dificuldades. Assim, ao conferir tratamento privilegiado às despesas associadas ao pagamento de juros e serviços da dívida pública, haveria uma indicação de que esse fluxo de recursos não seria interrompido por problemas na condução da política econômica em geral.

### 3 A CONSOLIDAÇÃO DO SUPERAVIT PRIMÁRIO

No caso brasileiro, a negociação de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) obteve avanço com o governo presidido por Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em 1998, as primeiras tratativas já previam algumas inovações no domínio do *superavit* primário. A equipe do fundo reconhecia os avanços que a equipe comandada por Pedro Malan obtinha em termos de mudanças na condução da política econômica. Os compromissos assumidos para os saldos positivos nas contas primárias do governo apontavam ganhos satisfatórios para o triênio 1999-2001.

Além disso, o governo passou a empenhar-se decididamente na elaboração e na aprovação de um novo marco legal para o tratamento das finanças públicas no Brasil. Assim, o Executivo encaminhou, em 13 de abril de 1999, a Mensagem nº 485 ao Congresso Nacional. Ali está apresentado o Projeto de Lei Complementar nº 18/1999,<sup>2</sup> regulamentando os Artigos 163 e 169 da Constituição Federal. De acordo com a mensagem, o novo marco legal pretendia criar um novo modelo de tratamento das contas públicas no país. A ementa apresentava aquilo que era caracterizado como sendo o “regime de gestão fiscal responsável”.

Após pouco mais de um ano de discussão e tramitação no interior do parlamento, a matéria foi aprovada e converteu-se na Lei Complementar nº 101/2000,<sup>3</sup> mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O texto guarda um traço excessivamente conservador no que se refere ao tratamento da política fiscal, beirando o espírito de criminalização dos agentes públicos envolvidos com a matéria. Alguns excessos foram retirados da versão original encaminhada pelo governo, como a exigência de uma “declaração de Gestão Fiscal Responsável”, a ser firmada periodicamente pelos chefes de todos os poderes dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal. Procedeu-se à substituição para uma versão mais atenuada da intenção punitivista, com a exigência de um documento mais singelo, o “Relatório de Gestão Fiscal”.

2. Disponível em: <<https://goo.gl/h6mjF3>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

3. Disponível em: <<https://goo.gl/zhVnfv>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

No entanto, a essência ortodoxa do enfoque da política econômica foi mantida em sua versão definitiva da LRF. E, com isso, uma transformação essencial foi operada do ponto de vista da Administração Pública. Pela primeira vez foi introduzida na legislação uma regra de conduta bastante restritiva na avaliação de desempenho da política fiscal. Assim, a lei passa a exigir o compromisso do governo com uma meta de resultado primário nas contas públicas. De acordo com o disposto no Artigo 4º, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá conter um anexo de metas fiscais, aí incluída aquela relativa ao resultado primário.

A introdução da exigência de cumprimento de metas de *superavit* primário opera em sintonia absoluta com as drásticas mudanças ocorridas na política econômica, a partir da maxidesvalorização cambial de meados de janeiro de 1999. A partir do início do segundo mandato de FHC, a orientação do monitoramento do Plano Real passa a incorporar a obediência ao chamado “tripé da política econômica”. E um dos três pilares da nova etapa do plano de estabilização dizia respeito justamente à observância de uma meta de *superavit* primário.

A expressão mais evidente dos resultados propiciados pelo cumprimento do *superavit* primário manifesta-se na adoção de uma dualidade perversa na condução da política fiscal. De um lado, os responsáveis pela área econômica encontram argumentos jurídicos para implementar maior rigidez da política de gastos na esfera das contas das políticas sociais. De outro lado, obtém-se amparo legal para prosseguir na flexibilização das despesas nas contas de juros e demais elementos financeiros do orçamento público.

A mudança política devida ao resultado das eleições de outubro de 2002 poderia ter introduzido um elemento de incerteza no que se refere à eventual descontinuidade na estratégia de política econômica. No entanto, a opção do então presidente Lula pela manutenção do tripé da política econômica assegurou a permanência da política de geração de *superavit* primários e a consequente participação crescente do volume de despesas com juros no total do orçamento.

Assim, o que se observou a partir de 2003 foi um crescimento do volume de recursos destinados ao pagamento de juros. De acordo com as informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada ao Ministério da Fazenda (MF), a série estatística revela uma evolução de maior comprometimento das despesas anuais com essa destinação orçamentária. Ainda que o período anterior (1997-2002) também indique um aumento dos valores associados a essa rubrica, a tendência de crescimento consolida-se a partir do início do primeiro ano do exercício de Lula na Presidência da República. Esse é o panorama que pode ser apreendido da tabela 1.

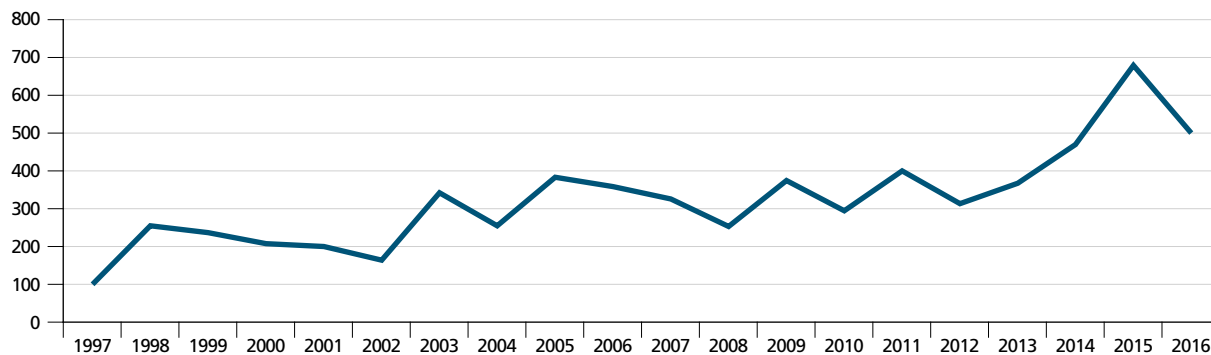
Assim, o total de juros comprometidos em 2003 foi de R\$ 224 bilhões a valores de março de 2017. Contrariando todas as expectativas de mudança na política econômica, esse valor representou uma elevação superior a 100% em relação ao ano anterior. Na verdade, o então ministro da Fazenda, Antonio Palocci, assegurou aos investidores, pouco mais de um mês da posse do novo governo, que o resultado do *superavit* primário seria maior do que o acordado com o FMI. No entanto, é importante registrar que, apesar do enorme esforço fiscal realizado, o estoque da dívida pública só fez crescer ao longo do tempo.

TABELA 1  
**Despesa anual com juros: Brasil – governo federal (mar./2017)**  
 (Em R\$ bilhões)

Ano	Juros
1997	65
1998	166
1999	155
2000	134
2001	130
2002	108
2003	224
2004	165
2005	251
2006	235
2007	215
2008	164
2009	244
2010	193
2011	262
2012	203
2013	241
2014	305
2015	445
2016	327

Fonte: STN/MF.

GRÁFICO 1  
**Despesa anual com juros: Brasil – governo federal**  
 (1997 = 100)



Fonte: STN/MF.

No final do período analisado, o total de juros relativo ao ano de 2016 foi de R\$ 327 bilhões, representando uma majoração de quase 50% em relação ao primeiro ano de Lula. Ainda que os valores ao longo desses quatorze anos apresentem alguma variação positiva ou negativa, o movimento

do conjunto do intervalo indica uma tendência de crescimento, tal como demonstrado no gráfico 1. Estabelecendo a base 100 para 1997, percebe-se a evolução da variável a cada ano.

A avaliação a respeito da evolução do peso das despesas com juros no produto interno bruto (PIB) também oferece um resultado similar. O ano de 2003 conhece uma evolução significativa desse índice, tal como pode ser observado na tabela 2. Assim, o resultado de 5,9% do primeiro ano de Lula representa um crescimento de 64% em relação à média do período anterior, que foi de 3,6% anual.

**TABELA 2**  
**Despesa anual com juros / PIB Brasil: governo federal**  
(Em %)

Ano	Juros / PIB
1997	2,0
1998	5,0
1999	4,5
2000	3,8
2001	3,6
2002	2,8
2003	5,9
2004	4,1
2005	5,9
2006	5,2
2007	4,4
2008	3,1
2009	4,5
2010	3,2
2011	4,1
2012	3,1
2013	3,5
2014	4,3
2015	6,6
2016	5,1

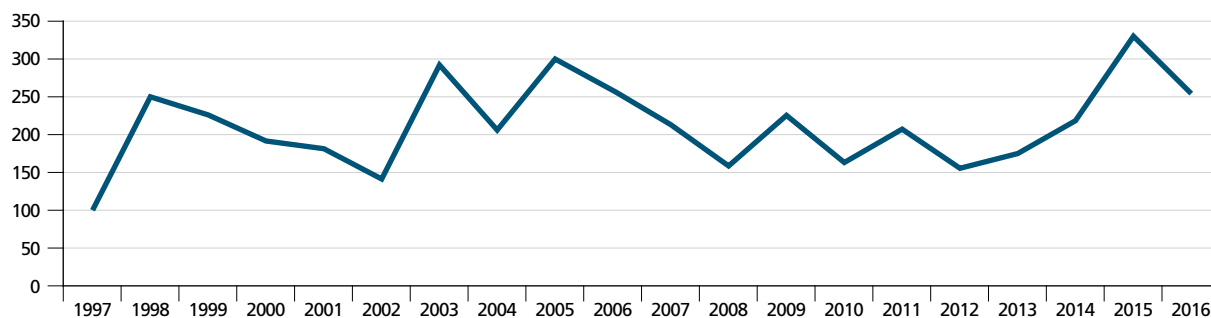
Fonte: STN/MF.

O gráfico 2 permite uma visualização do conjunto dos quatorze anos considerados, com a referência da variável fixada em 100 para 1997. Assim, apesar de algumas oscilações verificadas de um exercício para outro, ao longo do período tomado como um todo, confirma-se igualmente a tendência de crescimento da participação dos juros pagos pelo governo federal em relação ao PIB.

Uma outra maneira de avaliar a evolução das despesas com juros refere-se à sua comparação com o total das despesas primárias, ou seja, com os gastos não financeiros do governo federal. O gráfico 3 exhibe a reação entre as duas variáveis ao longo do período. O peso dos juros na comparação com as rubricas não financeiras é significativo: representa quase um quarto delas, mais precisamente 26%. O comprometimento dos valores orçamentários com tal volume de gastos de juros apenas confirma

a tendência à financeirização e à existência de pouco espaço fiscal relativo para programas de natureza social, gastos com pessoal e investimentos.

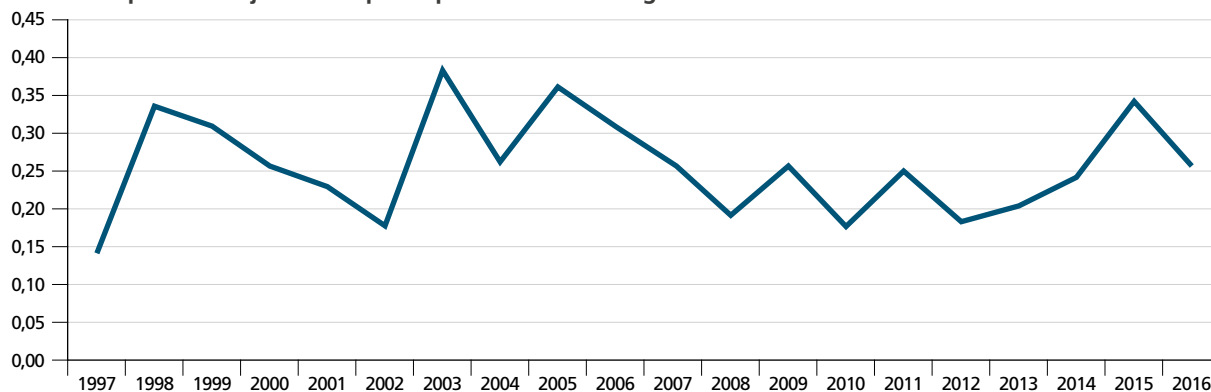
GRÁFICO 2  
Despesa anual com juros / PIB: Brasil  
(1997 = 100)



Fonte: STN/MF.

Apesar da oscilação ocorrida ao longo dos quatorze anos, o fato relevante é que praticamente não houve mudança de patamar em relação ao período imediatamente anterior a 2003. Em 2002, o gasto com juros era equivalente a 18% do total da despesa não financeira. Durante os mandatos de Lula e Dilma, em nenhum exercício essa relação foi inferior ao último ano de FHC, apesar de momentos de oscilação no índice. Além disso, vale observar que terminou a série em 2016 com uma relação de 26%.

GRÁFICO 3  
Despesas com juros / despesas primárias: Brasil – governo federal



Fonte: STN/MF.

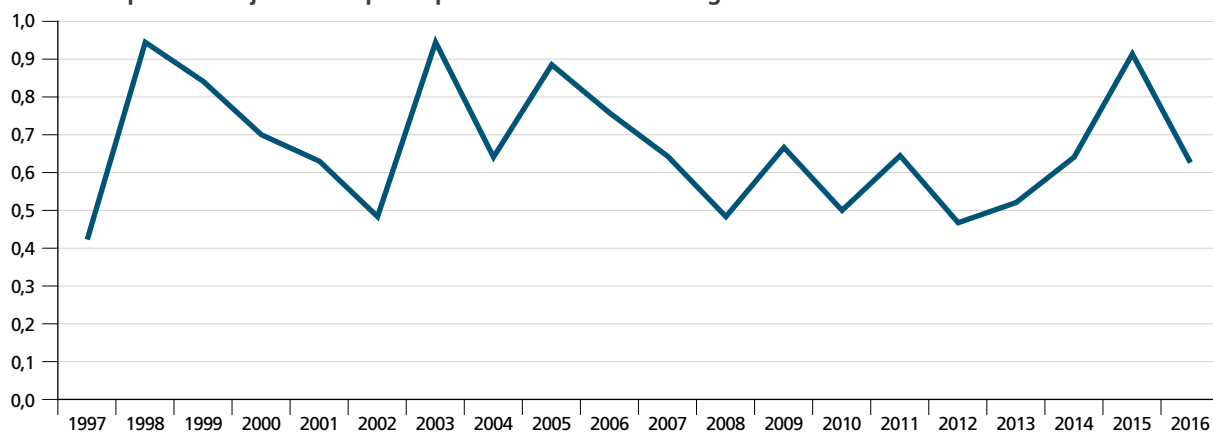
Comportamento semelhante pode ser inferido a partir da observação da relação entre despesas com juros e despesas previdenciárias. Exatamente por se tratar do quesito orçamentário de maior impacto nas despesas primárias, a comparação do peso relativo da Previdência Social perante a dimensão financeira das contas públicas é um bom indicativo da prioridade concedida aos gastos de natureza financeira.

A observação do gráfico 4 oferece uma visão panorâmica de como evoluiu a relação entre ambos os gastos ao longo do período. Entre 1997 e 2016, a média anual das despesas com juros foram

equivalentes a dois terços daquelas realizadas no âmbito do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – elas representaram 66% do total dos gastos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O início do primeiro mandato de Lula ofereceu um dos maiores saltos, quando, em 2003, essa relação chegou a 0,94 – um salto de quase 100% em relação ao 0,48 do último ano de FHC.

Durante os quatorze anos do período considerado, houve avanços e recuos em diversos exercícios, mas um balanço geral sugere uma leve tendência de crescimento do peso das despesas com juros em sua relação com os gastos previdenciários.

GRÁFICO 4  
Despesas com juros / despesas previdenciárias: Brasil – governo federal



Fonte: STN/MF.

As perspectivas de futuro também ficam bastante comprometidas no que se refere ao peso excessivo concedido à dimensão financeira no orçamento público. A consumação do processo de impedimento da então presidenta Dilma ampliou espaço para a consolidação de uma política econômica autenticamente conservadora. Assim, o governo de Michel Temer enviou Proposta de Emenda à Constituição (PEC) implantando o chamado “Novo Regime Fiscal”. Por meio da medida, que foi aprovada e convertida na Emenda Constitucional (EC) nº 95,<sup>4</sup> em dezembro de 2016, o Brasil deverá conviver com o congelamento dos gastos primários. Assim, a referência inicial passa a ser o patamar real do que foi realizado em 2016, e, durante os exercícios seguintes, as despesas não financeiras não poderão sofrer reajuste superior à inflação por duas décadas a partir de 2017.

Além disso, a aprovação da referida emenda introduz pela primeira vez a exigência de cumprimento da meta de *superavit* primário para dentro do texto constitucional. Tal obrigação revela-se como uma profunda transformação “*de jure*” nas regras de funcionamento da Administração Pública Federal. Ou seja, o período compreendido pelos governos Lula e Dilma acabou por ficar localizado entre duas mudanças expressivas dessa natureza.

De um lado, a aprovação da LRF em 2000. De outro, a mudança propiciada pela EC nº 95, de 2016. Ambas as inovações na ordem jurídica incorporam para dentro das regras de conduta da Administração Pública a obediência à dominância do *superavit* primário. No primeiro momento,

4. Disponível em: <<https://goo.gl/jKB9GB>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

tratava-se de introduzir a norma por meio de lei complementar; em sequência, ao momento de hegemonia política e ideológica do ideário neoliberal. No segundo momento, o engessamento pelo viés conservador dá-se por meio de mudança constitucional. Uma questão que permanece em debate, e que foge ao escopo do presente artigo, refere-se às razões que teriam levado as equipes que se sucederam a partir de 2003 a manterem esse mecanismo como fundamento da política econômica.

Ainda que o ambiente internacional atravessasse um período de questionamento das soluções ortodoxas para arranjos na esfera econômica em diferentes países, a realidade política interna no Brasil ofereceu a oportunidade para o surgimento anacrônico de tal novidade. A iniciativa foi viabilizada por um governo que as pesquisas apontam como carente de legitimidade política e eleitoral, e que optou pela adoção de um programa fundamentado nas hipóteses da austeridade como única solução para a retomada do crescimento da atividade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A observação da evolução dos gastos efetuados pelo governo federal com as contas de juros pode nos auxiliar a compreender o fenômeno da dominância do *superavit* primário no debate e na implementação das políticas públicas no Brasil.

A partir da década de 1990, incorpora-se, no interior da Administração Pública Federal, a obrigatoriedade de geração de *superavit* primário, com o objetivo de assegurar o pagamento das despesas associadas à conta de juros do governo. Assim, ainda que o Brasil tenha experimentado uma mudança política a partir das eleições gerais de 2002, o período que se seguiu foi marcado pela continuidade de aspectos essenciais da política econômica dos governos anteriores.

As informações disponíveis confirmam a manutenção da tendência de crescimento de importância das despesas financeiras em relação aos demais gastos de natureza primária. O volume da rubrica de juros apresenta evolução crescente ao longo do período 1997-2016, inclusive para os anos relativos aos mandatos de Lula e Dilma. Este desempenho pode ser observado tanto em termos do volume real desse tipo de gasto quanto na percentagem dos juros sobre o PIB.

Por outro lado, a dimensão financeira do gasto público também pode ser confirmada pela relação que os juros estabelecem às demais despesas não financeiras. Os dados atestam a manutenção da mesma orientação de priorizar o compromisso derivado da evolução do endividamento público. Assim, o período é marcado pela continuidade de compressão relativa de gastos primários em comparação com as despesas com juros, inclusive quando estas são comparadas à conta orçamentária de maior peso no âmbito da Administração Pública Federal – as despesas previdenciárias.

Por fim, é necessário ressaltar que a persistência em manter uma tendência longa de *superavit* primário elevado guarda relação estreita com a opção por uma estratégia de política monetária de juros igualmente altos. A dinâmica de crescimento do estoque da dívida pública mantém-se de forma acentuada ao longo do período, não obstante o esforço social efetuado para assegurar o cumprimento das obrigações previstas na operacionalidade dos títulos do endividamento. A análise das razões que levam à convivência dos atores em ambiente de custo financeiro elevado não é objeto do presente artigo, mas certamente tal acomodação influencia de forma definitiva a pressão exercida pela dimensão financeira sobre a formulação e a execução do orçamento público.