

AS METAS FISCAIS ALCANÇADAS NO PRIMEIRO MANDATO DO GOVERNO DILMA: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS PELAS REGRAS

Edna Porto da Silva- PPGE&D/UFSM (ednaportos@hotmail.com)

Adolfo de Luna Matias- Universidade Estadual da Paraíba- (petadolfo@gmail.com)

Giuliano Manera Longhi- PPGE&D/UFSM -(giuliano.longhi@hotmail.com)

Eixo Temático: 2 Gestão e economia do setor público.

RESUMO

A política fiscal no Brasil desde 1999, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, tem sido o principal elemento de coordenação do tripé macroeconômico, através da adoção de políticas de coordenação fiscal, monetária e cambial. O tripé é justificado justamente para manter o equilíbrio interno da economia, controlando principalmente a inflação, que foi “vencida” após o Plano Real. A manutenção do tripé foi assegurada publicamente pelos governos presidenciais do ex presidente Lula, e Dilma. Garantir o superávit fiscal para o pagamento de juros e amortização da dívida interna eram as principais preocupações sobre a manutenção do equilíbrio interno. Muito além do equilíbrio, há a necessidade de manutenção da credibilidade interna e externa dos Governos em realizar a coordenação do tripé, a fim de assegurar a imagem para os investimentos externos no país. Desta forma o presente estudo tem como objetivo analisar o cumprimento das metas fiscais no período do primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff. Durante os dois primeiros mandatos do governo Lula, foi identificado que o mesmo cumpriu com as metas estipuladas de criação de superávit primário, além de encerrar o governo dentro do teto da meta da inflação. Sobre política fiscal no primeiro mandato de Dilma Roussef, foi apresentado resultados primários, que para o governo são considerados satisfatórios, porém recebeu diversas críticas em âmbito nacional e internacional, pelas formas adotadas para o cumprimento das metas, portanto para a realização do presente estudo foram utilizados desde pesquisas bibliográficas até a extração e análise dos dados apresentados nos relatórios das principais instituições do setor econômico brasileiro responsáveis pelos dados apresentados.

Palavras-Chave: Metas fiscais; tripé macroeconomico; resultado primário.

1. INTRODUÇÃO

Adotado no ano de 1999, a política do tripé macroeconômico, estabelecia para o Brasil uma nova fase de estabilidade econômica, através da adoção de políticas de coordenação fiscal, monetária e cambial, este último caracterizou-se pela mudança de regime, que deixava de ser de câmbio fixo para um regime de metas flutuantes – considerado flutuação suja, devido a intervenção do governo em casos necessário – não sofrendo mais pressões para o combate inflacionário, relegando isso a política monetária, que utilizava a taxa de juros como o instrumento de controle inflacionário.

Desta forma, a nova política de estabilidade macroeconômica do governo, necessitava de uma coordenação de ações, que possibilitasse a convergência dos resultados, evitando uma possível anulação dos efeitos das políticas, e nesse papel é que se insere a política fiscal, o elemento chave desta coordenação de políticas. Aos olhos do mercado uma política fiscal estável significa uma economia de maior credibilidade e consistência, logo o desregulamento da política fiscal poderia levar a uma quebra com o modelo macroeconômico, o que teria como consequência a quebra da confiança dos agentes econômicos com a economia do país.

Nesta perspectiva o presente estudo tem como objetivo verificar o cumprimento das metas do resultado primário anuais do governo Dilma em seu primeiro mandato, a fim de observar se o cumprimento de metas está realmente condizente com as regras estipuladas pela legislação vigente nos respectivos anos de seu governo, já que a forma que o governo se utilizou para cumprir as metas possa representar uma evasão e ruptura com tais regras.

O presente estudo nasce da inquietação dos autores sobre compreender e analisar a conjuntura econômica, baseando-se no setor fiscal da economia brasileira dos últimos anos, observando e analisando as metas, resultados numéricos e as leis de cumprimento das metas. Para a realização do presente estudo foram utilizados dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil (BACEN), Tesouro Nacional, relatórios e legislações do governo, além da leitura e pesquisa em obras de diversas literaturas sobre o assunto e áreas afins.

Para melhor compreensão da presente análise, além desta introdução o presente estudo divide-se na seção 2, que demonstra e contextualiza a inserção da política fiscal no Brasil, além da sua lógica de funcionamento, na seção 3, que faz uma análise da importância da política fiscal para a expectativa dos agentes econômicos, na seção 4, que abrange as projeções, resultados e análise das contas do governo, e na última seção, que são realizadas as considerações finais dos resultados encontrados.

2. A POLÍTICA FISCAL DO TRIPÉ MACROECONÔMICO: INSERÇÃO E FUNCIONAMENTO

Com o final do primeiro mandato Dilma, as principais críticas ao seu governo referem-se a sua relação com a condução da política econômica adotada nos últimos meses do ano de 2014, isso vai desde sua condução de enfrentamento a inflação até o compromisso do governo em cumprir suas metas fiscais, desta forma, o governo ao que fora exposto pelas críticas, não foi capaz de cumprir muitas das questões fiscais estabelecidas para o respectivo ano¹, o que poderia provocar um rompimento com o conjunto de políticas adotadas anos anteriores, principalmente pelo fato de ser passivo em ferir os princípios estabelecidos em 1999 pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que reforçou e complementou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)². A LRF permitiu assim a inserção de um planejamento de metas orçamentárias dentro da LDO, em caráter plurianual – com características de planejamentos de três em três anos para as metas orçamentárias – que visa demonstrar a transparência efetiva do governo com suas políticas fiscais, objetivando o ganho de confiança dos mercados e também manter sua estabilidade econômica.

Segundo Castro e Hermann (2004), no ano de 1999 sob administração de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Brasil que passava por uma crise na sua Balança de Pagamentos e uma sobreapreciação da moeda, adotou em sua política econômica, sob apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), medidas de taxa de câmbio flutuante, regimes de metas de inflação e metas de superávit primário. Desta forma, conhecido como “Consenso Macroeconômico ou Tripé Macroeconômico”, detinha como meta principal, a estabilidade econômica do país através das três medidas já supracitadas, Tais medidas foram conduzidas ao termino do governo FHC, e também foram mantidas compromissadas pelo governo Lula até o último governo Dilma. Oreiro (2014), em suas análises do tripé macroeconômico ressalta os resultados obtidos, considerando uma sucedida estabilidade econômica proporcionada por este tripé.

O “tripé” foi desenhado em 1999 para alcançar três objetivos, a saber: estabilizar/reduzir a relação dívida pública/PIB, garantir a estabilidade da taxa de inflação e permitir que a política monetária fosse conduzida com vistas ao atendimento de objetivos domésticos, ao invés de ser desenhada em

¹ Informações extraídas no Jornal Folha de São Paulo disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/11/1546377-governo-aumenta-abatimentos-para-reduzir-meta-de-superavit.shtml> acesso em 15 de janeiro de 2015.

² Estabelecida pela Constituição de 1988, estabelece as despesas e metas orçamentárias da administração pública, a LDO se tornou o meio pelo qual o governo estabelece suas metas orçamentárias, o que garante uma transparência a política fiscal.

função das necessidades de ajuste do balanço de pagamentos. Esses três objetivos foram cumpridos e, sob esse ponto de vista, o tripé foi muito bem sucedido. (OREIRO, p.1, 2014)

Todavia, esta condução macroeconômica seria insuficiente no longo prazo devido sua incapacidade de trazer crescimento sustentável no longo prazo, “O “tripé”, contudo, não foi desenhado para viabilizar as condições macroeconômicas necessárias para o crescimento sustentado da economia brasileira”. (OREIRO, 2014).

No entanto, não cabe ao presente estudo verificar de forma plena a profundidade do sucesso da política do tripé macroeconômico no longo prazo, mas observar se o pilar fiscal dentro do tripé macroeconômico foi seguido dentro das regras estabelecidas, analisando as variáveis e leis que regem as metas fiscais

Além destas metas fiscais, foram estabelecidas as metas de inflação que substituíram as metas monetárias, assim o Banco central estabelecia uma meta de inflação a qual deveria cumprir, se utilizando da taxa de juros como principal forma de combate, retirando o peso da pressão inflacionária das costas do câmbio.

Gerardo (2010) destaca que essas medidas do tripé macroeconômico, obtiveram êxito em grande parte pela política fiscal adotada no tripé macroeconômico, que se tornou no consenso, o principal elemento de coordenação entre as políticas, pois ela ampliou a poupança do setor público e assim menor dependência do capital externo para complementar sua poupança doméstica, assim se favoreceram na diminuição de déficits em transações correntes e na valorização de taxa de câmbio, que em conjunto com a redução no nível de preços, permitiram a menor elevações de taxas de juros. O governo para realizar sua política fiscal, estabelecia metas de resultado primário que tinham como uma das principais finalidades a captação de recursos para cumprimento de compromissos financeiros.

Ainda em sua análise Gerardo (2010) determina que o cumprimento fiscal do governo se daria por meio de duas formas: através da geração de receitas próprias ou através da emissão de moeda, no entanto, esta última seria péssima para o combate à inflação, e só seria usada em última instância quando o governo não conseguisse cumprir a meta fiscal através de suas receitas. Todavia, o Brasil adotou a geração receitas fiscais, que seriam o seu resultado primário, deixando a política de emissão de moeda, já que essa permite que a inflação seja ampliada e isto era um risco a economia.

O resultado primário do governo em termos financeiros e contábeis é considerado de duas formas³, podendo ser um superávit primário, isto é quando os volumes de receitas superam as despesas, mas no cálculo não são inseridos recursos para o pagamento de dívidas⁴, ou um déficit primário, isto seria um volume de despesas maior que receitas.⁵ No Brasil a contabilização do superávit primário é realizada pelo Tesouro Nacional e também pelo BACEN, no entanto, a metodologia adotada por estes dois órgãos se diferem, o que torna possível a discrepância entre os resultados apresentados por cada um. Gerardo (2010) demonstra que o método utilizado para o cálculo do superávit pode ser “acima da linha”, isto é quando se calcula as receitas e as despesas não financeira do setor público, esse método é utilizado pelo Tesouro Nacional, que obtém os resultados primários do governo central, metodologia discrepante do método utilizado pelo BACEN, que é considerada “abaixo da linha” calculado através da variação da dívida líquida total, interna ou externa, excluídos os encargos financeiros líquidos, obtendo os resultados do setor público consolidado, inserindo o governo central, governo regionais e empresas estatais.

Ambos os métodos recebem críticas, por não utilizarem em sua metodologia todo o conjunto de instrumentos possíveis, o que explica também a discrepância dos resultados apurados entre os dois órgãos. Os resultados primários devem garantir credibilidade das contas do governo, para que esse não perda a confiança do mercado e assim possa gerar estabilidade econômica.

3. A POLÍTICA CRÍVEL E DE CONSISTÊNCIA INTERTEMPORAL: O ALIMENTO DAS EXPECTATIVAS

Dois conceitos na macroeconomia são fundamentais para o entendimento das ações do *policy-makers*⁶, estes seriam as expectativas adaptativas e também as expectativas racionais. As expectativas adaptativas são formadas pelos agentes com base no que sabem sobre o passado, assim podem prever o futuro de acordo com as informações de períodos passados, no

³ Conceitos extraídos e elaborados com base nas informações do Senado Federal.

⁴ Com a inserção de tais recursos o superávit será considerado operacional, o mesmo se equivale para um valor negativo, se tornando um déficit operacional.

⁵ Conceito utilizado do site do Senado Federal do Brasil: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>

⁶ Termo designado aos formuladores de políticas econômicas, pode se dizer que em termos gerais são os governos de cada país.

entanto, os *policy-makers* podem não obter os resultados esperados de suas políticas devido as políticas discricionárias⁷

[...] as variáveis macroeconômicas são resultados de decisões descentralizadas dos agentes econômicos que levam em consideração as mudanças no ambiente econômico, qualquer movimento de política discricionária passa a não ter o efeito desejado pelo *policy-maker*, pois os agentes antecipam os benefícios e internalizam os custos da decisão de política econômica. (SILVA; CÂNDIDO, p.5, 2010)

Portanto Silva e Cândido (2010) ainda consideram que o uso de políticas ineficazes leva assim a perda da credibilidade dos *policy-makers*, frente a isto uma alternativa encontrada para o problema se detém no conceito de expectativas racionais, que não apenas utilizam as informações do passado, mas também utilizam as informações do presente, assim, os agentes passam a tomar decisões baseados nas informações que são absorvidas conjuntamente, desta forma, os *policy-makers* utilizam estratégias repetidas em suas variáveis de política econômica, portanto a política discricionária é superada por políticas regradas que tornam cada vez mais efetivas as convergências entre as expectativas dos agentes e das políticas dos *policy-makers*.

Nesta perspectiva, a política crível é aquela que exhibe uma combinação entre as expectativas dos agentes e as políticas dos *policy-makers*, eliminando a ineficiência das políticas e perda da credibilidade dos governos. Kydland e Prescott (1977) *apud* Barrionuevo (1994), estabelecem que os governos devem fazer isso através de políticas que sejam consistentes com a política de equilíbrio futuro, isto seria alcançado através do cumprimento de metas traçadas, sem desviar para outras ações que eliminassem essa consistência intertemporal.

Silva e Cândido (2010) destacam que as expectativas racionais surgem por problemas como o que se denomina de assimetria de informações, que seria a impossibilidade de absorção de todas as informações durante certo período, esse problema levaria a vantagens e desvantagens para alguns, gerando desajustes de políticas originados pelos desequilíbrios de contas públicas, neste contexto é que se deve considerar a importância da centralidade da política fiscal, sua eficiência em eliminar pontos de assimetria de informação, através das regras de metas a serem cumpridas, mantendo a estabilidade de outras políticas como a política monetária ou cambial.

⁷ Política imprevisível que não é regulamentada por regras, sendo utilizadas em certas situações por conveniência ou de oportunidades.

Nesse sentido, para Gerardo (2010) o tripé macroeconômico estabelecido no Brasil em 1999, pode ser considerado como uma política econômica de condução crível e consistente intertemporal, sua condição de política crível se encontra na convergência entre as expectativas, baseadas nas decisões dos agentes e do governo, convergência cuja gênese se tem na condução de política fiscal regrada adotada pelo governo, baseado em metas de resultados primários, que permitem a estabilidade de outras políticas econômicas.

Neste presente estudo, chama-se atenção para as regras estabelecidas pelo governo, ou seja, os resultados primários, que mantém a consistência intertemporal do tripé macroeconômico, a partir das regras fiscais estipuladas nas leis orçamentárias, se pode analisar possíveis desvios de caminho na condução da política fiscal que interferem diretamente na credibilidade e consistência do tripé macroeconômico, mexendo com as expectativas e credibilidade dos agentes frente ao governo.

4. AS METAS FISCAIS E AS REGRAS DO JOGO

Como demonstrado anteriormente, o cumprimento de metas fiscais é de suma importância para a estabilidade da política macroeconômica do governo adotada a mais de quinze anos, assim, o governo mantém as características de condução de uma política crível e consistente intertemporalmente, ganhando a confiança do mercado.

Neste sentido, o governo necessita de projeções das suas metas, demonstrando transparência e clareza de suas políticas econômicas, ao mesmo passo o governo necessita cumprir aquilo que projetou para se manter sua economia crível, sem gerar expectativas negativas ao mercado. Portanto esta seção está dividida entre as projeções do governo que procuram avaliar os números almejados do governo, as metas alcançadas pelo governo e possíveis problemas nas contas do governo.

4.1 – As projeções do governo

Como Gerardo (2010) sugere, o sistema de regras fiscais permitiu ao governo formulações de políticas que garantissem credibilidade e confiança para o mercado, o que gera uma condução coordenada de políticas econômicas, esse resultado como já observado neste estudo, tem em maior parte sucesso devido às regras estipuladas pela política fiscal.

As metas são estabelecidas de acordo com o art. 165, § 2º, da Constituição, e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000⁸, assinada ainda pelo governo de FHC, que se tornou suporte para a Lei de diretrizes orçamentárias da constituição de 1988. Assim, o governo de forma transparente, tem como objetivo traçar relatórios e documentos esclarecendo a condução de seu planejamento plurianual com relação a sua política fiscal.

Desde o estabelecimento da LDO, o governo conseguiu obter as metas estipuladas, abrindo exceção apenas em 2001 quando FHC alterou a Lei 9.995, de julho de 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para bater o superávit fiscal sob decreto da lei nº 10.210, de 23 de março de 2001:

A meta de superávit primário do Governo Central proposta para 2001, tal como apresentada no quadro anexo, é de R\$ 28.120,8 milhões, que equivale a 2,25% do PIB considerando uma estimativa do PIB de 2001 igual a R\$1.249.813,09 milhões. Esta meta foi definida de forma consistente com o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), proposto inicialmente em outubro de 1998, introduzindo mudanças fundamentais no regime fiscal do País. (BRASIL, 2001)

Anteriormente a isto a Lei 9.995, previa um do resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social era de 2,60% do Produto Interno Bruto (PIB), o equivalente a R\$ 32,3 bilhões. Mesmo com alteração da lei, o governo não conseguiu cumprir sua meta, que ficou em valores próximos a R\$ 21,9 bilhões, correspondentes a 1,70% do PIB, abaixo dos valores alterados.

A partir dos demais os relatórios emitidos até o governo Lula, houve o devido cumprimento das metas estipuladas, com a entrada do sucessor governo, sob administração de Dilma Rousseff, a firmiação com as metas fiscais foram mantidas. Em seu primeiro mandato no ano de 2011, seu Planejamento Orçamentário Anual (PLOA)⁹ projetou um resultado primário do setor público consolidado em R\$ 125,5 bilhões o que correspondia a 3,22% do PIB projetado para o ano em 5,5%. Esse resultado seria composto pelo resultado do governo central de R\$ 89,4 equivalentes a 2,30% do PIB projetado de, somados aos resultados de estados e municípios que correspondiam a R\$ 36,1 bilhões, que equivaliam a 0,93% do PIB projetado.

⁸ Constituição que rege a lei orçamentaria da república federativa do Brasil, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

⁹Fonte: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/imprensa/pronunciamentos/apresentacoes/Apresentacao_dos_Ministros28022011b.pdf

Em 2012 o projeto de lei de diretrizes orçamentárias¹⁰, projetou a meta de resultado primário para o governo central de R\$ 97 bilhões, equivalentes a 2,15% do seu PIB projetado para o ano, mais a arrecadação de estados e municípios de R\$ 42,8 bilhões, equivalentes a 0,97% do PIB projetado para o ano, a soma dos dois, segundo o projeto de lei, garantia ao setor público consolidado um volume de R\$139,8 bilhões, o que corresponde a um valor de 3,1% do PIB, com possibilidade abatimento das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em R\$ 40,6 bilhões, correspondente a 0,90% do PIB.

No ano de 2013 o PLOA¹¹ para o resultado primário firmou resultados de R\$ 155,9 bilhões para o setor público consolidado, isso seria correspondente ao volume do governo central de R\$ 108,1 – 2,2% do PIB projetado que seria de 4,5% – somados ao resultado de estados e municípios de R\$ 47,8 bilhões, correspondente a 1% do PIB projetado para o ano.

Para o ano de 2014¹², o governo projetou no seu PLOA, um resultado do governo central de R\$ 116,1 bilhões equivalente a 2,2% do PIB projetados para o ano, já o estados e municípios contribuiriam com R\$ 51,3 bilhões, correspondentes a 1% do PIB projetado para o ano. O que representaria ao setor público consolidado, um volume de R\$ 167,4 bilhões, totalizando 3,2% do PIB projetado para o ano, com um possível abatimento de R\$ 58 bilhões, representados em 1,1% do PIB projetado, o total do resultado primário previsto para o ano, seria de R\$ 109,4 bilhões, correspondente a 2,1% do PIB projetado para aquele ano.

4.2 – As metas alcançadas

Ao início do seu mandato, o governo Dilma em seu primeiro ano, teve sucesso com relação ao cumprimento da meta fiscal, em 2011 o resultado do governo central¹³ demonstrou um superávit além do que foi estipulado, chegando a R\$ 93.524,6 bilhões, representando 2,3% do PIB no ano, o que contribui para o setor público consolidado¹⁴ que também apresentou um valor superior a meta estipulada chegando a R\$128,7 bilhões, compondo 3,11% do PIB, desta forma o governo cumpriu de forma integral a meta no ano de 2011.

¹⁰ Fonte: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/pldo2012/110415_PLDO_2012.pdf

¹¹ Fonte: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2013/apresentacao_ploa_2013.pdf

¹² Fonte: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2014/Apresentacao_PLOA-2014.pdf

¹³ Os valores sob o governo central nos próximos dados desta seção 4.2, referem-se aos números extraídos do banco de dados da Secretária do Tesouro Nacional, que emprega a metodologia “acima da linha” como já fora explicitado. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>.

¹⁴ Os valores sob o setor público consolidado nos próximos dados apresentados nesta seção 4.2, referem-se aos números extraídos do Banco Central do Brasil (BCB), que utiliza a metodologia “abaixo da linha”.

Em seu segundo ano (2012), o governo central atingiu um resultado de R\$ 88.262,5 bilhões, correspondentes a 2% do PIB, o valor do governo central ficou abaixo do valor projetado que estava em R\$ 97 bilhões, não conseguindo cumprir a meta fiscal para o governo central. O setor público consolidado registrou um superávit de R\$ 105 bilhões, não integralizando a meta de R\$ 139,8 bilhões, porém o resultado se mostrou dentro das regras devido a possibilidade de abatimento da meta pelas obras do PAC, dessa forma o governo dentro das regras da LDO, conseguiu cumprir a meta fiscal em 2012.

No ano de 2013 o setor público consolidado, conseguiu obter a meta de superávit de R\$ 91,3 bilhões, correspondendo a 1,90% do PIB no ano, resultado proveniente da soma do governo central que obteve R\$ 76.993,5 bilhões e os valores apurados pelos estados e municípios e empresas estatais, a diferença dos valores mostrados na PLOA explica-se pelo abatimento das contas com os valores do PAC, o que torna os valores suficientes para cumprir a meta já que a LDO de 2013 previa um abatimento de até R\$ 65,2 bilhões.

Ao termino do seu primeiro mandato em 2014, a meta obtida pelo setor público consolidado foi um saldo deficitário em R\$ 32,5 bilhões, contando com um déficit contabilizados pelo Tesouro Nacional de R\$ 17 bilhões do governo central, assim o governo não conseguiu obter a meta estipulada para o ano, sendo o único ano em seu mandato com um possível descumprimento fiscal dentro da LDO estabelecida em 2013.

4.3 – O jogo das contas anuais

Em seu primeiro ano de mandato o governo obteve a meta necessária para o cumprimento fiscal, assim o governo não utilizou algumas medidas que foram postas nos dois anos anteriores a 2011: A compra de títulos de estatais pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), que se repassados ao Tesouro Nacional possibilitaram um incremento em espécie a meta fiscal; emissões de títulos públicos e abatimentos das metas com os gastos das obras do PAC. Porém o mesmo não se verificou no ano de 2012, em que o governo voltou a fazer o uso do abatimento das obras do PAC e recebimento de dividendos de bancos. Augustin¹⁵ (2012) considera que o uso de tais medidas é normal e não podem ser consideradas como “manobras contábeis”, pois considera tal termo como algo pejorativo.

¹⁵ Arno Augustin, secretário do Tesouro Nacional em 2012, explicitou a imprensa as medidas, disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/01/nem-com-manobra-contabil-governo-atinge-meta-fiscal-de-2012.html>

Barbosa¹⁶ (2012) considera também que o uso de tais medidas não quebra a credibilidade do mercado, pois se encontram dentro da LDO, desta forma, o governo utiliza do seu espaço de políticas para cumprir sua meta. As críticas as medidas do governo não se limitaram apenas em nível nacional, o *The Economist*¹⁷, jornal inglês, criticou em 2012, o que se considera como “contabilidade criativa” no uso destas políticas do governo. As mesmas críticas se perduraram sobre o ano de 2013 ao qual o governo bateu a meta, porém com os abatimentos das obras do PAC.

O ápice de críticas à política fiscal do governo ocorreu no término do ano de 2014, principalmente pelo fato do governo não conseguir alcançar a meta estabelecida na LDO planejada no início do ano, que levou ao governo a enviar para o congresso nacional o projeto de lei nº 36 de 2014¹⁸, que altera o Art. 1º Lei nº 12.919 de 24 de dezembro de 2013 que passou a vigorar seguindo:

Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentárias de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei. (BRASIL, p. 2, 2014)

Neste sentido, o abatimento previsto anteriormente no artº 3 da LDO de 2013 de R\$ 67 milhões seria substituído pelo montante de gastos com a obra do PAC que somaram valores acima de R\$ 127 bilhões no ano, logo a meta de superávit do governo central de R\$ 116,1 bilhões foi suprida pelo abatimento aprovado pela lei no congresso nacional, garantindo ao governo se manter sob conduta na LDO, sem cometer crime de responsabilidade fiscal.

Desta forma, o governo em seus quatro anos perante a LDO e alterações aprovadas pelo congresso nacional, cumpriu as metas fiscais estipuladas nos projetos orçamentários, sem cometer crimes contra as leis de responsabilidade fiscal esclarecidas nas diretrizes orçamentárias, postas no tripé macroeconômico.

¹⁶Nelson Barbosa, secretário-executivo do Ministério da Fazenda em 2012, explicitou a imprensa o uso das medidas, disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/01/nem-com-manobra-contabil-governo-atinge-meta-fiscal-de-2012.html>

¹⁷ Ver em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/01/18/the-economist-critica-contabilidade-criativa-do-brasil.htm>

¹⁸ Lei Constitucional disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1285432&filename=PLN+36/2014+CN

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta análise teve como objeto de estudo a análise do cumprimento de metas fiscais no primeiro mandato Dilma, com o objetivo de avaliar se houve ou não por parte do governo o descumprimento das metas estipuladas dentro da LDO, nos respectivos anos de seu governo, o que provocaria um rompimento do governo com a política do tripé macroeconômico adotado no governo de FHC e se manteve firmado o compromisso no governo de Lula.

O governo Dilma iniciou seu mandato cumprindo a meta de forma clara e objetiva, o que representou seu compromisso com as medidas do tripé macroeconômico, porém, ao longo de 2012 e 2013, o governo utilizou medidas que deram suporte ao cumprimento das metas, o que para a crítica do governo, tais medidas foram consideradas como uma “criatividade contábil”, caracterizada como o uso de manobras nas contas para o incremento dos resultados primários, principalmente através da compra de títulos de fundo de investimento de e estatais pelo BNDES, transferindo recursos para o Tesouro Nacional e também o abatimento das metas fiscais através de parte dos gastos com as obras do PAC.

Como consta LDO, o uso de tais medidas não se configura como um crime contábil, representando assim medidas dentro do espaço de políticas econômicas do governo, desta forma, sugere-se que o governo pode cumprir de 2011 a 2013 todas as metas previstas sob as regras da LDO.

O cenário em 2014 difere-se dos demais anos, devido algumas alterações no término do ano, que pode ter ocorrido por frustrações do governo em não cumprir a meta de 2014 (R\$ 116,1 bilhões), o que necessitou do lançamento do PLN nº 36, que possibilitou ao governo central abater não apenas uma parte da meta – correspondentes a aproximadamente R\$ 67 bilhões – mas sim o abatimento da meta do governo central, por todo o montante de gastos realizados nas obras do PAC que excederam de forma total a meta do governo central para o ano de 2014.

Desta forma, observado que o projeto de lei que altera a LDO pelo governo assim como durante o governo de FHC também obteve êxito na aprovação pelo congresso nacional, o descumprimento fiscal não pode ser caracterizado como crime de responsabilidade fiscal, o que conclui-se que o governo Dilma em seu primeiro mandato que se estabeleceu durante 2011-2014, conseguiu cumprir todas as metas estabelecidas em seus planejamentos orçamentários condizentes com as regras da LDO, garantindo o firmamento do seu governo com as metas de superávit primário no tripé macroeconômico, de caráter consistente intertemporal e crível.

Todavia, em termos reais, as medidas utilizadas para o cumprimento fiscal e de alterações podem levar a uma oscilação de expectativas do mercado, isso dependerá de inúmeros fatores conjunturais, principalmente da estabilidade econômica do país, no entanto, o presente estudo, sugere que frequentes alterações nos projetos de lei orçamentária possibilitem o rompimento da credibilidade da política fiscal do governo frente aos analistas críticos, levando a uma criação de expectativas negativas pelo mercado, o que representaria no caso do Brasil frente ao mercado, como uma ruptura com as diretrizes do tripé macroeconômico.

REFERÊNCIAS

BARRIONUEVO FILHO, Arthur. A “credibilidade” da política econômica antiinflacionária e sua consistência temporal. *Revista de economia política*. São Paulo, v.14. n.1, p. 133, 1994. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/PDF/53-9.PDF>> Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL.Casa Civil. **Medida provisória**, 2001. Lei nº 10.210, de 23 de março de 2001. Altera a lei nº 9.995, de julho de 2000. Brasília, 23 mar. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. Congresso Nacional. *Projeto de lei nº 36 de 2014*. Altera a lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da execução da lei orçamentária de 2014. Brasília, 5 nov. 2014. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1285432&filename=PLN+36/2014+CN> Acesso em: 14 fev. 2015.

_____. Ministérios da Fazenda e Planejamento. *Reprogramação Orçamentária 2011*, 2011, Brasília, 28 fev. 2011. p. 12. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/imprensa/pronunciamentos/apresentacoes/Apresentacao_dos_Ministros28022011b.pdf> Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. Ministérios da Fazenda e Planejamento. *Projeto de lei orçamentária anual 2013*, 2012, Brasília, 30 ago. 2012. p.25. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2013/apresentacao_ploa_2013.pdf> Acesso em: 23 dez. 2014.

_____. Ministérios da Fazenda e Planejamento. *Projeto de lei orçamentária anual 2014*, 2012, Brasília, 29 ago. 2012. p.24. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2014/Apresentacao_PL_OA-2014.pdf> Acesso em: 23 dez. 2014.

_____. Ministério do planejamento. *Projeto de lei de diretrizes orçamentárias 2012*, 2011, Brasília, 15 de abr. 2011. p. 8. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/pldo2012/110415_PLDO_2012.pdf> Acesso em: 22 dez. 2014.

CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 425 p.

GERARDO, José Carlos. **Receitas atípicas e restos a pagar**: implicações sobre o resultado primário do governo central*. 2010. 44 f. Monografia (Especialização em Economia do Setor Público) – Fundação Getúlio Vargas, Distrito Federal, 2010. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/2afdpXVPTN/Tema_1_2Lugar.pdf> Acesso em: 17 nov. 2014.

OREIRO, J. L. **Muito além do tripé**: Proposta de um novo regime de política macroeconômica para dobrar a renda per-capita em 20 anos. In: **INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO DO BRASIL**, 2014. São Paulo, 2014. p. 29.

SILVA, A. M. A.; CÂNDIDO J. O. **É o mercado míope em relação à política fiscal brasileira?** *Revista brasileira de economia*, Rio de Janeiro, v.64, n.4, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402010000400006&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 nov. 2014.