



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas
FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
Programa de Pós-graduação em Economia
Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas

MATEUS RODARTE DE CARVALHO

O GASTO PÚBLICO INFLUENCIA O CRESCIMENTO ECONÔMICO OU É O
CRESCIMENTO ECONÔMICO QUE INFLUENCIA O GASTO PÚBLICO?
Estudo das finanças públicas do Distrito Federal

BRASÍLIA – DF
2021

MATEUS RODARTE DE CARVALHO

O GASTO PÚBLICO INFLUENCIA O CRESCIMENTO ECONÔMICO OU É O
CRESCIMENTO ECONÔMICO QUE INFLUENCIA O GASTO PÚBLICO?

Estudo das finanças públicas do Distrito Federal

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA

2021

MATEUS RODARTE DE CARVALHO

O GASTO PÚBLICO INFLUENCIA O CRESCIMENTO ECONÔMICO OU É O
CRESCIMENTO ECONÔMICO QUE INFLUENCIA O GASTO PÚBLICO?

Estudo das finanças públicas do Distrito Federal

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.

Brasília, de março de 2021.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira Orientador
Orientador

Prof. Dr. Antonio Nascimento Junior
Examinador Interno

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Junior
Examinador Interno - Suplente

Prof. Dr. Elke Urbanavicius Costanti
Examinador Externo

Dedico aos meus pais e as minhas irmãs que, mesmo distantes, incentivam e me apoiam em todas as minhas decisões.

“O que vai gerar a riqueza das nações é o fato de cada indivíduo procurar o seu desenvolvimento e crescimento econômico pessoal.”

Adam Smith

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, pela fé, pela força, pela esperança e pelo conforto espiritual.

Aos meus amados pais Júlio Cesar e Maria Antonieta e as minhas queridas irmãs Gabrielle e Danielle pelo apoio constante.

A minha amiga Ada pela amizade incondicional (“amigo, não desiste”), pelos estudos na biblioteca da UnB e pelo apoio em toda minha vida.

A minha amiga Aninha pelos conselhos, incentivos, revisões e amizade (o quê a UFV uniu, nada separa).

A minha amiga Andrea pelo apoio e incentivo nos meus projetos.

Aos meus sobrinhos João Gabriel e Antônio Cesar pela inocência e esperança de um mundo melhor.

Ao meu orientador, Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira, por ser um homem solidário e compartilhar sua sabedoria durante todas as aulas, pelos conselhos, pela paciência particular comigo, pelo empenho no direcionamento deste trabalho e “vai ter intervalo?”.

Aos colegas do mestrado pela paciência, pela aprendizagem e convivência, em especial a amiga Claudia Azevedo Côrtes por ter me convencido a fazer a inscrição, pelas coronas e pela parceria durante todo o curso.

A todos os amigos que participaram desse projeto, direta ou indiretamente, com incentivos, com sugestões, com correções, com conselhos e com informações.

Ao Governo do Distrito Federal pela oportunidade e pelo apoio financeiro e realização deste mestrado com a Universidade de Brasília.

RESUMO

A relação entre tamanho do governo e crescimento econômico vem ganhando destaque. O intuito desta pesquisa é demonstrar a importância do setor público na composição das variáveis do PIB no Distrito Federal e a relação dos gastos públicos do Governo do Distrito Federal no crescimento econômico da própria Unidade da Federação. Ela foi desenvolvida em um cenário macroeconômico permeado por uma crise financeira dos estados brasileiros e da União com reflexos econômicos acentuados a partir do ano de 2015. O tamanho do gasto público e da participação do setor público na economia brasileira são peças pertinentes e relevantes para analisar o crescimento econômico nesse período.

Sabe-se que os altos custos da tributação, aliados à alocação ineficiente dos gastos públicos podem promover uma barreira ao crescimento econômico, porém, há um viés que considera que os gastos públicos proporcionam um crescimento econômico sustentável, quando se preocupa na manutenção da oferta de bens públicos, os quais consistem em externalidades positivas sobre o nível de atividade econômica ao encorajar o investimento público e, indiretamente, o privado.

No caso específico do DF, foi plausível dimensionar e identificar o comportamento das receitas e despesas públicas do Governo do Distrito Federal no período de 2007 a 2018. , tendo como base os dados coletados do sistema SIGGo, na CODEPLAN-DF e no IBGE, no período de 2007 a 2017, e assim comparando o comportamento do PIB do DF com o PIB do Brasil,. Ao analisar o PIB do DF, foram evidenciados o tamanho e a relevância do setor público na economia do Distrito Federal. Em complemento, indica-se que o crescimento econômico do DF tem influência direta no setor público, ou vice-versa.

Palavras-chave: Crescimento Econômico. Gasto Público. Receita Pública. Setor Público. Orçamento Público.

ABSTRACT

The relationship between government size and economic growth has gained prominence. The purpose of this research is to demonstrate the importance of the public sector in the composition of GDP variables in the Federal District and the relationship of public spending by the Federal District Government in the economic growth of the Federation Unit itself. It was developed in a macroeconomic scenario permeated by a financial crisis in the Brazilian states and the Union, with accentuated economic consequences as of 2015. The size of public spending and the participation of the public sector in the Brazilian economy are relevant and relevant pieces to analyze economic growth in this period.

It is known that the high costs of taxation, combined with the inefficient allocation of public spending can promote a barrier to economic growth, however, there is a bias that considers that public spending provides sustainable economic growth, when it is concerned with maintaining the supply of public goods, which consist of positive externalities on the level of economic activity by encouraging public and, indirectly, private investment.

In the specific case of the DF, it was plausible to dimension and identify the behavior of public revenues and expenses of the Government of the Federal District in the period from 2007 to 2018. , based on data collected from the SIGGo system, CODEPLAN-DF and IBGE, in the period 2007 to 2017, and thus comparing the behavior of the GDP of the DF with the GDP of Brazil. By analyzing the GDP of the DF, the size and relevance of the public sector in the economy of the Federal District were evidenced. In addition, it is indicated that the economic growth of the DF has a direct influence on the public sector, or vice versa.

Keywords: Economic growth. Public Expenses. Public Revenue. Public sector. Public Budget.

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE ABREVIATURAS	11
LISTA DE GRÁFICOS	12
LISTA DE QUADROS	13
LISTA DE TABELAS	14
INTRODUÇÃO	16
Tema e situação-problema.....	17
Objetivos.....	18
Hipóteses.....	19
Justificativa e Relevância.....	19
Organização do trabalho.....	20
CAPÍTULO I	22
REVISÃO DA LITERATURA	22
1.1 - Gastos públicos.....	22
1.1.1 - Referencial teórico do gasto público.....	23
1.1.2 - Falhas de mercado.....	29
1.1.3 - Bens públicos.....	32
1.1.4 - Gasto público no Brasil.....	34
1.2 - Crescimento econômico.....	37
1.2.1 - Referencial teórico do crescimento econômico.....	39
1.2.2 - Crescimento econômico no Brasil.....	40
1.3 - Economia do Distrito Federal.....	42
CAPÍTULO II	45
ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS	45
2.1 - Orçamento público.....	45
2.1.1 - Arcabouço histórico.....	46
2.1.2 - Conceitos e fundamentos.....	49
2.1.3 - Instituições orçamentárias.....	53
2.2 - Despesa pública.....	54
2.2.1 - Estrutura funcional da despesa pública.....	58
2.3 - Finanças públicas.....	62
2.3.1 - Programação financeira.....	63
2.3.2 - Receita pública.....	65
2.3.3 - Arrecadação da receita pública.....	66
2.4 - Lei de responsabilidade fiscal.....	67
2.5 - Endividamento público.....	69

CAPÍTULO III	71
MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	71
3.1 - Base de dados.....	74
3.2 - Estatística descritiva.....	76
3.3 - Procedimentos.....	77
3.4 - Modelos empíricos.....	79
3.5 - Dificuldades e soluções.....	80
CAPÍTULO IV	83
ANÁLISE DOS RESULTADOS	83
4.1 - Ótica dos gastos públicos.....	84
4.1.1 - Visão da receita pública.....	88
4.1.2 - Visão da despesa pública.....	92
4.2 - Ótica do PIB.....	95
4.2.1 - PIB x Gasto público.....	97
4.2.2 - PIB sem setor público.....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS BIOGRÁFICAS	106
APÊNDICE A – Participação em congressos, publicações e concursos durante a pesquisa	114
APÊNDICE B – Artigo produzido durante a pesquisa	115

LISTA DE ABREVIações

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
C	Consumo
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiente do Distrito Federal
CEB	Companhia Energética de Brasília
CF	Constituição Federal
CODEPLAN-DF	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
DA	Demanda Agregada
DF	Distrito Federal
DC	Dívida Consolidada
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FMI	Fundo Monetário Internacional
G	Gasto do Governo
GDF	Governo do Distrito Federal
I	Investimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDECON	Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IS	<i>Investment Saving</i>
IS-LM	<i>Investment Saving/Liquidity Money</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LM	<i>Liquidity Money</i>
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
ODC	Outras Despesas Correntes
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RA	Regiões Administrativas
RCL	Receita Corrente Líquida
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGGo	Sistema Integrado de Gestão Governamental
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TEP	Teoria de Escolha Pública
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
Y	PIB

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1:	Evolução do setor de serviços do DF de 2007 a 2017	84
Gráfico 4.2:	Evolução do setor público federal e despesas públicas.... correntes e de capital do DF de 2007 a 2017.....	85
Gráfico 4.3:	Taxa de crescimento da receita e despesa públicas do DF de 2007 a 2018.....	85
Gráfico 4.4:	Dinâmica da receita e despesa pública do DF de 2007 a 2018.....	86
Gráfico 4.5:	Dinâmica da receita pública do DF por categoria econômica entre 2007 a 2018.....	89
Gráfico 4.6:	Dinâmica da receita de capital do DF entre 2007 a 2018.	89
Gráfico 4.7:	Dinâmica da despesa pública do DF por grupo de despesa de 2007 a 2017.....	94
Gráfico 4.8:	Dinâmica da despesa de capital de 2007 a 2017.....	95
Gráfico 4.9:	Evolução do PIB do DF por setores da economia entre 2007 a 2017.....	96
Gráfico 4.10:	Evolução do setor de serviços, do setor público federal e do gasto público do GDF entre 2007 a 2017	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1	Falhas de mercado.....	30
Quadro 1.2	Funções do governo.....	30
Quadro 2.1:	Estágios da despesa orçamentária.....	56
Quadro 2.2:	Outros estágios da despesa orçamentária.....	57
Quadro 2.3:	Classificação das receitas orçamentárias em receitas correntes e de capital.....	66
Quadro 3.1:	Classificação das receitas públicas por categoria econômica e por origem.....	71
Quadro 3.2:	Resumo dos modelos utilizados.....	72
Quadro 3.3:	Classificação das despesas públicas por categoria econômica e por grupo de despesa.....	73
Quadro 3.4:	Classificação das principais despesas públicas por tipo de despesa.....	74
Quadro 3.5:	Significado das variáveis econométricas.....	78
Quadro 3.6:	Classificação dos setores da economia do PIB do DF.....	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1:	Correlação do PIB, dos setores da economia e dos grupos de despesa do DF no intervalo de 2007 a 2017.....	83
Tabela 4.2:	Modelo 1: Análise da relação da receita pública total com a despesa pública ambas do GDF Variável explicada: Receitas totais do GDF Variáveis explicativas: Despesas com pessoal ativo e inativo, investimento, ODC de terceirizados e demais ODC do GDF.....	87
Tabela 4.3:	Coeficientes estatísticos do modelo 1: Análise da relação da receita pública total com a despesa pública ambas do GDF Variável explicada: Receitas totais do GDF Variáveis explicativas: Despesas com pessoal ativo e inativo, investimento, ODC de terceirizados e demais ODC do GDF.....	87
Tabela 4.4:	Dinâmica das receitas públicas do GDF entre 2007 a 2018.....	88
Tabela 4.5:	Correlação das receitas públicas do GDF com dos setores da economia no intervalo de 2007 a 2017.....	90
Tabela 4.6:	Coeficientes estatísticos do modelo 2: Relação PIB do DF com a receita pública do GDF Variável explicada: Variações do PIB do DF Variáveis explicativas: Receita tributária, demais receitas correntes, demais receitas de capital e Receitas intraorçamentária.....	91
Tabela 4.7:	Modelo 2: Análise da relação do PIB do DF com a receita pública do GDF Variável explicada: Variações do PIB do DF Variáveis explicativas: Receita tributária, demais receitas correntes, demais receitas de capital e Receitas intraorçamentária.....	91
Tabela 4.8:	Dinâmica das despesas públicas do DF no período de 2007 a 2018.....	93
Tabela 4.9:	Valores absolutos do PIB do Brasil e do DF entre 2007 a 2017	95
Tabela 4.10:	Correlação do PIB do DF no período de 2007 a 2017.....	95
Tabela 4.11:	Modelo 3: Análise do PIB do DF com setor público federal e com gasto público do GDF Variável explicada: PIB do DF Variáveis explicativas: Setor público federal, despesa de pessoal ativo, inativo e investimento do GDF.....	98
Tabela 4.12:	Coeficientes estatísticos do modelo 3: Relação do PIB do DF com setor público federal e com gasto publico do GDF Variável explicada: PIB do DF Variáveis explicativas: Setor público federal, despesa de pessoal ativo, inativo e investimento do GDF.....	98
Tabela 4.13:	Modelo 4: Análise do PIB com os principais setores da Economia do DF Variável explicada: PIB do DF	99

	Variáveis explicativas: Setor agropecuário, setor industrial da construção, principais áreas do setor de serviços (comércio, alojamento, alimentação, atividades financeira e seguradoras, atividades dos profissionais técnicos e científicos) e o próprio setor público geral.....	
Tabela 4.14:	Coeficientes estatísticos do modelo 4: Relação do PIB com os principais setores da economia do DF Variável explicada: PIB do DF Variáveis explicativas: Setor agropecuário, setor industrial da construção, principais áreas do setor de serviços (comércio, alojamento, alimentação, atividades financeira e seguradoras, atividades dos profissionais técnicos e científicos) e o próprio setor público geral.....	98
Tabela 4.15:	Modelo 5: Análise do PIB do DF sem o setor público Variável explicada: PIB do DF Variáveis explicativas: Indústria da construção, atividades financeiras, imobiliárias e profissionais técnicos.....	99
Tabela 4.16:	Coeficientes estatísticos do modelo 5: Relação do PIB do DF sem o setor público Variável explicada: PIB do DF Variáveis explicativas: Indústria da construção, atividades financeiras, imobiliárias e profissionais técnicos.....	100
Tabela 4.17:	Modelo 6: Análise do consumo com setor público federal e com despesa de pessoal e terceirizados do GDF Variável explicada: Consumo Variáveis explicativas: Setor público federal, a despesa de pessoal e terceirizados do GDF.....	101
Tabela 4.18:	Coeficientes estatísticos do modelo 6: Correlação do consumo com setor público federal e com despesa de pessoal e terceirizados do GDF Variável explicada: Consumo Variáveis explicativas: Setor Público Federal, a Despesa de Pessoal e Terceirizados do GDF.....	101
Tabela 4.19:	Evolução das despesas públicas do DF no período de 2007 a 2018.....	102
Tabela 4.20:	Taxa crescimento em relação ao ano anterior do PIB do DF....	102

INTRODUÇÃO

Existe uma ampla literatura que discute a relação entre tamanho do governo e crescimento econômico. Contudo, sabe-se pouco sobre como a composição do gasto público interfere e se relaciona com a taxa de crescimento de uma dada economia. Em momentos de crise financeira que, atualmente, o país, os estados e os municípios vêm experimentando, o governo como um todo deve preocupar-se com a qualidade e efetividade do gasto/despesa pública, tendo em vista o comportamento de suas receitas e o seu impacto no crescimento econômico.

Os tipos de impostos e as linhas de crédito utilizadas para financiar os dispêndios públicos também vêm sendo tratados na literatura especializada. Eles e elas são apontados como fundamentais para a identificação da existência de uma relação de causa-efeito com o crescimento da economia. Nesse contexto, alterações dos gastos, dos impostos e de suas respectivas composições, inclusive a preocupação com despesas pagas com os juros e a amortização da dívida, podem afetar tanto a eficiência como a efetividade do setor público.

Diante disso, é importante destacar que de acordo com Oliveira et al. (2003), a perspectiva endógena da ênfase aos fatores internos de uma determinada região é capaz de identificar como um impulso externo ao crescimento econômico pode materializar-se em desenvolvimento para toda sociedade. O desenvolvimento regional depende da capacidade de alguma região possuir um conjunto de elementos políticos, institucionais, bem como sociais, que possa direcionar o crescimento que é desencadeado por forças endógenas e exógenas para atingir o desenvolvimento.

Os efeitos de políticas fiscais sobre o crescimento econômico destacam-se no âmbito das finanças públicas. De um lado há argumentos contrários aos altos custos da tributação que, aliados à alocação ineficiente dos gastos públicos, promovem uma barreira ao crescimento econômico. Por outro lado, há o enfoque que considera o crescimento sustentável como resultado da manutenção da oferta de bens públicos e de externalidades positivas sobre o nível de atividade econômica que encorajam o investimento, condição básica para o crescimento econômico.

Os ajustes fiscais e orçamentários deparam com a difícil escolha de onde cortar nas finanças públicas: na arrecadação de receita ou na execução de despesa públicas? Que componente do gasto público deve ser cortado para não prejudicar o crescimento econômico? Que tipo de despesa pública se deve pagar primeiramente

em momentos de crise econômica com arrecadação lenta e curta? O crescimento econômico do estado influencia diretamente a arrecadação ou seria o contrário? As respostas devem, obviamente, depender, entre outras coisas, da contribuição que cada um dos componentes do gasto e da arrecadação tem para o crescimento econômico.

Tema e situação-problema

O contexto da instabilidade política trazido pelos escândalos políticos a partir de 2005 e a forte crise política de 2014 que levou ao impeachment da, então presidente da república, Dilma Rousseff, em 2016, somado a desaceleração da economia mundial e com grandes eventos esportivos sediados no Brasil geraram um cenário econômico crítico e um baixo crescimento da economia que se transformaram no ambiente perfeito para discussões sobre a qualidade do gasto público e sua função na economia de um país, de estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Nesse contexto, em função ao destaque que vem sendo dado aos gastos públicos no cenário econômico brasileiro e distrital nos últimos 10 (dez) anos, a presente pesquisa apresenta resposta para a seguinte pergunta de pesquisa: **O gasto público influencia o crescimento econômico ou é o crescimento econômico que influencia o gasto público?** O objeto do estudo é a realidade das finanças públicas do Distrito Federal.

A proposta desta pesquisa levou em consideração dois fatores principais. Primeiro, diz respeito à necessidade de elucidação, sob o viés da contabilidade pública, de como é a composição e a execução orçamentária e financeira dos gastos públicos no decorrer do exercício financeiro e sua relação com receita arrecadada. Não é incomum nos textos que tratam de finanças públicas, a utilização dessa terminologia como sua associação direta do tipo de receita e de despesa públicas. O segundo fator diz respeito à evidenciação do setor público como responsável direto pelo PIB do DF, levando a uma maior movimentação nos gastos públicos. Desta forma, o trabalho buscou modelar e desenhar o tamanho do setor público distrital no PIB do DF e sua relação direta no crescimento econômico buscando responder a pergunta do tema da pesquisa.

Objetivos

Neste contexto, esta pesquisa demonstra a importância do setor público na composição do PIB no Distrito Federal e dos gastos públicos do Governo do Distrito Federal no crescimento econômico da própria Unidade da Federação. Em especial, avalia-se empiricamente o impacto do gasto público sobre o crescimento econômico. A preocupação, contudo, não é com a evidência sobre as consequências estimuladoras (ou inibidoras) do gasto público agregado sobre o crescimento - ou seja, com o chamado “efeito-tamanho” do gasto sobre o crescimento -, mas sim com quais são os efeitos da composição do gasto público sobre o crescimento.

Avalia-se como os setores da economia e a composição do gasto público, tanto na ótica da despesa quanto da receita públicas, contribuem para o crescimento econômico Distrito Federal. No intuito de alcançar o objetivo geral proposto no trabalho, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Dimensionar e detalhar as despesas públicas, sejam correntes ou de capital, realizadas pelo governo do DF em relação às despesas totais efetivas (dimensão orçamentária), em relação ao PIB distrital (dimensão macroeconômica) e em relação à arrecadação (dimensão tributária);
- b) Detalhar as variáveis que compõem o PIB e sua correlação e relação com o setor público
- c) Evidenciar a participação relativa dos grupos de despesas públicas do Governo do Distrito Federal - GDF e o setor público federal no comportamento PIB ao longo da série histórica; e
- d) Identificar e expor os gastos públicos que mais se destacaram e influenciaram no período delimitado para a pesquisa.

Hipóteses

Com o intuito de responder à questão-problema e de atingir os objetivos propostos, serão testadas e analisadas, sob as óticas de finanças públicas, da macroeconomia e da carga tributária, as seguintes hipóteses relativas ao comportamento dos gastos públicos efetivamente realizados pelo governo no período de 2007 a 2017:

- a) H0a: No geral, os gastos públicos do GDF crescerem e acompanharem a evolução da arrecadação e do crescimento do PIB;
- b) H0b: Dentre a despesa pública do GDF, o gasto com despesas com pessoal ativo e outras despesas correntes, excluindo serviços terceirizados, foram os que obtiveram a maior representatividade no PIB;
- c) H0c: O gasto público federal tem forte influencia no PIB do DF pelo seu tamanho e justificável por Brasília (capital federal), situar no DF.

Justificativa e Relevância

O fato de mostrar a dinâmica de gasto público, que se encontra no centro do debate nacional e distrital, sobre os rumos das finanças públicas no Brasil evidencia a relevância do estudo, considerando ainda o cenário econômico e político que o país passa desde os anos 2000, concomitante às normas de Responsabilidade Fiscal à qual a matéria de finanças aplicada ao setor público passou a ter o dever de cumprir. Por outro lado, exposição isenta e clara das áreas objetos das despesas governamentais ao longo de um período, que nesse caso abrange três governos, permite àquela a quem cabe o ônus pelo seu financiamento, ou seja, à sociedade, verificar quais foram as prioridades implementadas por seus governantes e se essas estão de acordo com os suas necessidades.

Assim, a evidenciação do comportamento dos gastos públicos na esfera distrital e federal está relacionada à transparência e à análise em que eles são executados, permitindo a fiscalização, os ajustes e o controle por parte da comunidade acadêmica, do mercado financeiro e, até mesmo, por parte da sociedade do Distrito Federal. Destaca-se, também, a concepção fulgente dos agentes financiadores internos e externos de como são aplicados os seus recursos emprestados ao Estado, quando submergem o gasto público no desenvolvimento da economia.

Em relação à maneira como são aplicados os recursos públicos arrecadados, é preciso considerar, entretanto, o alcance da prestação de contas dos gastos feitos pelo governo, a qual deve ser feita para a sociedade. Isto é, as informações sobre as despesas públicas dos governos serão tanto mais úteis quanto mais acessíveis, claras, diretas e compreensíveis forem para a sociedade como um todo. Dessa forma, este trabalho disponibiliza informações que sejam mais claras e acessíveis,

principalmente, àquela parcela da população desconhecedora dos aspectos técnicos inerentes a esse tipo de assunto, de modo a complementar os demonstrativos contábeis publicados periodicamente em conformidade com o que prevê a legislação em vigor.

Por fim, a apresentação, de forma mais compreensível, do comportamento dos gastos públicos e sua relação com crescimento do PIB ao longo de uma série temporal possibilita, também, inferir sobre as os programas de políticas públicas adotadas pelos governantes. Outro fator é vislumbrar sobre os reflexos que tais políticas públicas podem trazer para a sociedade, tendo em vista que o aumento do gasto com pessoal, isto é, a folha de pagamento dos servidores públicos que tem efeito multiplicado na variável consumo, componente da função do PIB; porém, no cômputo das despesas públicas, pode representar uma queda no gasto com investimento. Desta forma, repercute nas obras públicas, com outras despesas correntes da manutenção da máquina pública, das escolas, dos hospitais e da pavimentação de estradas e vias públicas, no entanto, nem sempre pode estar de acordo com os anseios e demandas da sociedade.

Organização do trabalho

Para melhor entendimento dos pressupostos delineados, este trabalho encontra-se estruturado em 4 (quatro) seções, complementadas pela Introdução e pela Conclusão, a saber:

- a) Revisão da literatura: são abordados os aspectos teóricos atinentes ao tema proposto, mais especificamente no que diz respeito ao gasto público e ao crescimento econômico;
- b) Orçamento e finanças públicas: neste capítulo, também teórico, são elencados: o arcabouço teórico, os conceitos técnicos, a legislação pertinentes ao orçamento e às finanças públicas possibilitando compreender e interpretar de forma mais técnica e imparcial os dados referentes ao gasto e orçamento públicos no Brasil;
- c) Métodos e procedimentos: expõe a metodologia aplicada à presente pesquisa;
- d) Análise dos resultados: apresenta a dinâmica evolutiva das receitas e despesas públicas do DF, a relação dos gastos públicos e com o PIB, no período de 2007

a 2017, conforme delimitado no capítulo destinado à exposição métodos e procedimentos;

CAPÍTULO I

GASTOS PÚBLICOS: ASPECTOS CONCEITUAIS BÁSICOS

1.1 - Gastos públicos

É surpreendente o reduzido número de estudos acadêmicos analisando a composição do gasto público e sua relação direta com crescimento econômico. De fato, nem a teoria econômica nem a evidência empírica fornecem respostas claras e diretas para a relação de como a composição do gasto público influencia o crescimento econômico. Em teoria há uma correlação positiva entre gastos públicos e crescimento econômico.

Conforme Silva e Triches (2014), os gastos públicos são definidos no processo orçamentário em que se fixa a receita pública e determina a despesa pública. O termo “gasto público” é associado diretamente e exclusivamente à despesa pública.

Não obstante, deve-se entender e relacionar a receita pública, porque o gasto público é financiado pela arrecadação dos tributos pelo Estado. Por exemplo, se o Estado apresenta expressiva arrecadação de tributos, poderá gastar na mesma proporção e obter o equilíbrio das contas públicas (despesa versus receita), ou ainda, o Estado poderá aumentar a poupança pública no ano corrente e nos anos seguintes realizar novos gastos.

A efetividade dos gastos públicos deve atender aos princípios constitucionais descritos no artigo 37 da Constituição Federal - CF como a legalidade e eficiência e, também, os princípios da doutrina como isonomia, razoabilidade, equilíbrio, clareza, especificação e outros. Respeitando esses princípios, os serviços públicos, sejam na área de infraestrutura, bens e serviços públicos ou programa social, ofertados pelo Estado a sociedade serão bem recebidos com reflexos positivos na produção e no pleno emprego.

O princípio do equilíbrio das finanças públicas é o balizador dos gastos públicos e deve ser reverenciado para o equilíbrio das contas públicas. Quando o Estado apresenta baixas taxas de crescimento econômico e estagnação da arrecadação que financia o setor público, o Estado recorre a empréstimos para pagar seus gastos, porém, a amortização gera aumentos de despesa nos próximos anos.

Segundo Rocha e Giuberti (2007), o aumento dos gastos públicos feito de forma regrada e disciplinada aumenta a renda disponível que por sua vez aumenta o consumo das famílias no curto prazo, e reestabelece o equilíbrio orçamentário no médio prazo, obtendo um superávit orçamentário que levará a redução da dívida pública contraída. Essa melhoria nas finanças públicas é acompanhada por uma redução da dívida externa, recessão do produto e deflação no médio prazo. Neste caso, tem-se um aumento de gasto público tímido e conservador que busca o equilíbrio orçamentário no médio prazo. No entanto, uma política fiscal de aumento de gasto público desfreado com o mínimo de disciplina e de regramento fiscal, pode evitar a recessão econômica e a deflação, porém, leva a um nível elevado de dívida pública interna e externa, a uma maior volatilidade na taxa de juros da economia no curto prazo, inflação e aumento dos impostos no curto e no longo prazo.

1.1.1 – Referencial teórico do gasto público

Para falar em gasto público é preciso entender teoricamente os conceitos de política fiscal associando ao setor público, de demanda agregada do modelo keynesiano simples, de equilíbrio entre o produto e a demanda agregada.

Conforme descrito por Froyen (2003), tem-se o equilíbrio do modelo keynesiano, quando o produto é igual à demanda agregada. A equação simples desse modelo de equilíbrio é expressa como $Y = DA$, em que Y é igual ao produto total (Produto Interno Bruto - PIB) e DA é igual à demanda agregada. A demanda agregada (DA) é composta por três elementos: o consumo por parte das famílias (C), a demanda por investimentos desejados pelas empresas (I) e o setor público, ou seja, o gasto do governo (G). Desta forma, a equação de equilíbrio é $Y = DA = C + I + G$ para uma economia fechada (sem relações econômicas com o resto do mundo). Ao analisar a equação de forma simples e direta, suponha-se que o nível agregado de preços é fixo e que as variáveis e alterações em seus valores são medidas reais e o produto nacional (Y) correspondendo à renda nacional do país, em que $Y = C + I + G$.

O Produto Interno Bruto de um país, estado ou município é o principal indicador para análise de desempenho econômico dos mesmos e representa a soma de bens e serviços finais produzidos durante determinado período de tempo, possibilitando mensurar a renda (Y) gerada na economia pelos diversos agentes produtores.

Os tributos arrecadados pelo governo são medidos em termos líquidos, porque são descontados os pagamentos de transferências governamentais às famílias como benefícios da previdência social e seguro-desemprego dos pagamentos brutos de tributos feitos pelos contribuintes. Assim, os aumentos ou as reduções nos impostos, são interpretados como alteração nos pagamentos de transferências ou no gasto público. Os gastos governamentais representam demanda por produtos tanto por parte das empresas e quanto das famílias. O governo atende à necessidade das empresas, ofertando bens e serviços de infraestrutura, como melhoria das rodovias que reduz o frete das empresas e atende a necessidade das famílias ao ofertar bens públicos como a construção e a manutenção de escolas e de hospitais e a segurança pública.

Segundo Froyen (2003), a renda de equilíbrio (Y) é a variável endógena a ser determinada, os termos dos dispêndios autônomos I e G são variáveis exógenas, determinadas por fatores externos ao modelo e o consumo é determinado endogenamente pela função consumo. A teoria de Keynes expressa o consumo como sendo uma função estável da renda, vale destacar que o aumento de uma unidade monetária nos gastos públicos financiado pelo aumento de mesmo valor nos impostos, aumenta a renda de equilíbrio em apenas uma unidade monetária. Esse resultado, denominado multiplicador do orçamento equilibrado, reflete o fato de que as mudanças nos impostos têm um impacto menor sobre a renda de equilíbrio, por unidade monetária, do que as mudanças nos gastos públicos.

No modelo keynesiano, a demanda agregada desempenha um papel importante na determinação da renda do país, porque as alterações nos componentes autônomos da demanda agregada, especialmente a demanda por investimentos e gastos do governo, são fatores-chaves causadores de mudanças no nível de equilíbrio da renda por conta o efeito multiplicador dessas mudanças na variável consumo.

A política fiscal relacionada ao setor público do Estado determinado como será o desenho do gasto público, porque o plano de governo é materializado pela peça orçamentária. A apresentação desta política e impactará a arrecadação da receita e a alocação da despesa pública a ser paga com o respectivo ingresso de receita nos cofres públicos e, neste plano é sinalizado se se haverá déficit ou superávit orçamentário nas contas públicas.

A política fiscal no setor público pode ser restritiva ou expansiva. A política fiscal é restritiva quando as medidas do governo reduzem dos gastos públicos e ampliam

da carga tributária que impacta negativamente na produção do país e no nível do emprego. Já a política fiscal expansiva caminha no sentido inverso à restritiva; é quando o governo aumenta os gastos públicos e reduz a carga tributária. As medidas de política fiscal expansionista estimulam o consumo, pois com a tributação menor, maior será a renda disponível para os indivíduos consumirem mercadorias e serviços, concomitante, o investimento privado segue na mesma direção do consumo; com a tributação menor, menor será o custo para os empresários investirem na produção das empresas.

O debate dos governos em relação a gastos e finanças públicas depara com o *trade-off* entre ter um orçamento equilibrado ou um déficit orçamentário. Tem-se déficit orçamentário, quando o gasto público é maior que a receita arrecadada. O déficit orçamentário tem efeitos macroeconômicos.

Existem situações em que o déficit orçamentário é justificado, quando o país entra em recessão, sua atividade econômica cai e reduz a arrecadação tributária por conta da queda da renda das famílias; geralmente ocorrem no período de guerra, como aconteceu na economia mundial no pós primeiro e segunda guerras mundiais. No período de recessão, o país precisa estimular a demanda agregada e aumentar as flutuações da econômica; desta forma, o país obtém o déficit orçamentário, porque não teria espaço para equilibrar seu orçamento público com o aumento de impostos ou o corte do gasto público no momento de desemprego elevado, FROYEN (2003).

Segundo Rocha e Giuberti (2007), o tamanho do setor público é uma questão de escolha pública e sua composição é objeto de disputa política que inicia na campanha eleitoral, o candidato ao cargo de chefe do poder executivo apresenta uma proposta de ações de governo que sinalizará como serão distribuídos os gastos públicos e a população o elege. A distinção entre os gastos públicos “produtivos” que são as despesas que influenciam diretamente a renda nacional do país e os “improdutivos” que são as despesas de custeios que não influenciam diretamente estabelecem como o país pode melhorar seu desempenho econômico. O governo ajusta a combinação entre esses dois tipos de gastos e melhora a gestão de pagamento das despesas públicas considerando o desenho da arrecadação das receitas públicas.

De acordo com Mota (2016), para que os gastos públicos comprometam permanentemente o crescimento econômico do Estado, eles devem influenciar a eficiência dos fatores produtivos combinados com os investimentos do setor privado;

ou seja, deve haver uma conexão entre a ferramenta de gastos da política fiscal do setor público e o crescimento da produtividade do setor privado de longo prazo na economia. O crescimento econômico depende dos fundamentos reais e microeconômicos e das políticas macroeconômicas como determinantes de sua continuidade e de sua própria possibilidade e correlação. Considerando as restrições orçamentárias do setor público, a formulação de políticas públicas de governo deve se estruturar com base na canalização de investimentos públicos específicos e estratégicos, com objetivo de complementar o investimento privado e não somente investir em infraestrutura, educação ou saúde que não causam efeitos de escala nos setores produtivos da economia. A política econômica do governo quanto aos gastos públicos deve preocupar em gastar bem e não no tamanho monetário do gasto público.

A sugestão de Mota (2016), em termos de formulação de políticas de gastos públicos, é a seguinte: o Estado deve optar por investimentos em setores específicos de mão-de-obra de baixa produtividade, por exemplo, construção civil realizando obras públicas, a fim de gerar efeitos na renda induzidos por políticas públicas, e com isso gerar rendimentos maiores para os setores populacionais. Assim, aumentaria a flexibilidade no uso de recursos por agentes privados que investiriam em outros ramos de atividades. Ou seja, o setor público e o privado distribuindo os investimentos em ramos de atividades objetivando o crescimento econômico geral do país.

É necessário um equilíbrio entre o tamanho do gasto público que reflete no desenvolvimento e no crescimento econômico dos setores privado e público, assim como o tamanho desse financiamento dos gastos que resulta no endividamento público, momento este em que se analisa a capacidade de solvência e pagamento da dívida pública do país.

Segundo o trabalho de Neduziak e Motta (2017), a equivalência ricardiana sugere que o gasto público não influencia a demanda agregada de Keynesiana. Segundo este teorema de equivalência, os gastos do governo não interferem na taxa de juros, porque os consumidores estão atentos e tomam suas decisões de consumo baseadas tanto na renda corrente quanto na renda futura.

De acordo com Neduziak e Motta (2017), o governo para financiar o aumento o gasto público contrai empréstimos, ou seja, aumenta a dívida pública, em seguida aumenta a carga tributária para pagar esses empréstimos; os consumidores observando essa movimentação, não elevam o consumo no momento presente

porque já sabem que no futuro haverá aumento dos impostos e fazem reserva financeira para pagar este aumento, desta forma a renda permanente dos consumidores não se altera. Assim, financiar o governo por meio de dívida pública é o mesmo que financiar por impostos, porque deixa o consumo inalterado e a poupança nacional total também não se altera, pois a redução da poupança pública acontece na mesma proporção inversa ao aumento da poupança privada.

Conforme o trabalho de Pulido (2006), os pós-keynesianos estabeleceram uma abordagem de desequilíbrio ao afirmar que o crescimento econômico, na ótica do capitalismo, é instável; porque o mercado livre, por si só, não atinge ao equilíbrio econômico, por conta das falhas de mercado como (os oligopólios, os monopólios e mercados imperfeitos) e pelo sistema de preços da economia. Os pós-keynesianos não estavam convencidos de que a relação da curva de Phillips era factível, porque todo fenômeno inflacionário teve seu foco nos custos de produção, enquanto o emprego dependia do setor tradicional que não era influenciado pelo sistema de formação de preços.

Os pós-keynesianos estavam inclinados à endogeneidade da oferta de moeda e da demanda monetária relacionada ao motivo financeiro ou comercial tradicionalmente estabelecido por Keynes; e os motivos pelos quais a sociedade demanda moeda são: precaução, transação e especulação, de acordo com PULIDO (2006).

Segundo Pulido (2006), a política fiscal relacionada ao gasto público tem um impacto menor no nível do preço considerando a demanda agregada da economia. Portanto, um aumento na demanda agregada decorrente do aumento dos gastos públicos, aumenta o emprego, por meio do efeito positivo na produção. O governo utiliza os impostos como mecanismo ideal para manter uma distribuição equitativa de renda e evitar mudanças bruscas no nível de preços, pois para a escola pós-keynesiana a inflação é gerada pelo aumento dos custos de produção.

Segundo Pulido (2006), a ideia de endogeneidade da oferta monetária está relacionada aos gastos públicos. Na teoria pós-keynesiana, os gastos do governo são a fonte do dinheiro que será injetado na economia e movimentam a oferta monetária. Com uma política tributária direcionada à isenção fiscal e cortes nos impostos, a renda disponível é aumentada, como consequência, o consumo aumenta e leva a um aumento na demanda agregada. Segundo a teoria ortodoxa, quando os governos tomam empréstimos em organismos internacionais para financiar seus déficits fiscais,

entram em concorrência no mercado monetário e com isso aumenta a taxa de rentabilidade das aplicações financeiras.

A teoria pós-keynesiana discutida por Pulido (2006) aponta os empréstimos governamentais não interferem diretamente no aumento nas taxas de juros; mas há um atrativo ao setor privado fica interessado em comprar títulos do governo, nesta lógica, o setor privado diretamente não financia as despesas públicas, mas movimenta o mercado monetário com o aumento da demanda por títulos que leva a uma contração na política monetária com aumento da taxa de juros, redução da renda e queda na inflação, segundo o modelo *Investment Saving/Liquidity Money* - IS-LM. Portanto, os empréstimos de governo são associados a ações no mercado financeiro que levam a manutenção do déficit público. O Estado emite títulos para financiar a despesa pública e eles são comprados pelos empresários, porém, há efeitos negativos desta movimentação financeira, porque a economia se retrairá uma vez que os empresários preferirão comprar títulos públicos a investir na própria empresa que reduz a empregabilidade.

O trabalho de Zápál (2005) desenvolvido sobre as finanças públicas da República Tcheca mostrou que a sustentabilidade ou a insustentabilidade dos gastos públicos é dada pela composição e pelo tamanho da peça orçamentária de cada país, bem como pelas decisões sobre a maneira pela qual as receitas públicas ingressam nos cofres públicos, seja por meio de receita tributária arrecadada diretamente dos contribuintes ou por empréstimos externos para financiar o déficit público. A proposta do orçamento anual é apresentada em três etapas: na primeira etapa, o governo decide qual o tamanho geral do orçamento público, ou seja, define o quanto está comprometido com as atividades econômicas do país em relação ao setor privado; na segunda etapa, o orçamento público determina o destinatário e o beneficiário dos respectivos gastos públicos e quais os programas governamentais devem ser financiados com recursos públicos, uma vez que o país pode fazer parcerias com setor privado; e já na terceira etapa, o orçamento público especifica como os recursos públicos serão levantados para custear o gasto público e quem arcará com o ônus de financiar as atividades do governo, ou seja, se houver aumento de tributação quem será atingido: as famílias ou os empresários?

A sugestão de reforma, nas finanças públicas para a República Tcheca do trabalho de Zápál (2005) incluiu medidas que visavam à mudança no arranjo institucional do processo orçamentário e as eficiência do orçamento presente.

Primeiramente, a reforma previu a introdução de limites de despesas em médio prazo e todas as leis orçamentárias futuras deviam incluir os limites às despesas governamentais em três exercícios financeiros subsequentes e esses limites deveriam ser respeitados pelo poder legislativo. Demais mudanças são maior transparência no detalhamento do orçamento, destacando os empréstimos e as garantias do governo e o controle *ex post* (posterior) do orçamento público por meio da exigência de publicação de relatório financeiro anual cobrado de todos os recebedores de recursos públicos.

No Brasil, parte destas mudanças propostas na República Tcheca foi implantada por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF que exige a publicação de relatórios da execução orçamentária e financeira e da Lei Orçamentária Anual - LOA que apresenta informações sobre a dívida pública.

1.1.2 – Falhas de mercado

Entende-se por falhas de mercado, a situação em que há um bem ou serviços que reflete no bem-estar dos agentes econômicos ou nos custos de produção das empresas e há um preço pelo qual esses agentes estão dispostos a pagar e a vender; porém não existe mercado pra esse bem ou serviço. As falhas de mercado levam a ineficiência dos mercados e impedem que ocorram situações de “ótimo de Pareto”. Segundo Giambiagi e Alem (2011), os mercados competitivos apresentam desvio e ineficiência devido às seguintes razões: mercados incompletos; informações assimétricas; externalidades e bens públicos, descritas no Quadro 1.1.

Quadro 1.1 – Falhas de mercado

Mercados incompletos	Quando um serviço ou um bem não é ofertado à população mesmo se o custo de produção seja abaixo do preço que a população está disposta a pagar; podendo ser uma atividade típica de Estado, ou mesmo, do setor privado que não está disposto a assumir os riscos de mercado. Nesse aspecto o governo intervém na economia concedendo crédito de longo prazo pelos bancos de desenvolvimento para incentivar os investimentos neste setor
Informações assimétricas	As informações do mercado não são suficientes para que os consumidores tomem suas decisões racionais. O Estado intervém na economia editando legislação que incentiva a transparência e socialização de informações que possibilita aos agentes econômicos tomada de decisão baseada em informações completas.

Externalidades	Ocorre quando alguma atividade de produção acarreta efeitos indiretos sobre outras atividades que não estejam diretamente refletidas nos preços de mercado. O termo “externalidade” justifica porque os efeitos sobre os outros itens (custos ou benefícios) são externos ao mercado. A externalidade negativa corresponde à ação de agente da economia que prejudica outro agente ou empresa. O resultado é que a produção do mercado é maior do que a socialmente desejável. A existência de externalidade justifica a intervenção do Estado nos mercados.
Bens públicos	São aqueles em que o consumo é indivisível, isto é, o consumo por um indivíduo não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade, assim toda população beneficia da produção de bens públicos.

Fonte: Elaboração pelo próprio autor baseado em Giambiagi e Alem (2011)

Quadro 1.2 – Funções do governo

Função alocativa	Os bens públicos não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade por meio do sistema de mercado. O governo corrige a alocação de recursos públicos com a oferta de bens públicos e de bens que produzem externalidades positivas ou mesmo com a desestimulação ou inviabilização da produção de bens que produzem externalidades negativas. Para evitar má alocação de recursos, o Estado deve determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados à sociedade e calcular o nível de contribuição de cada consumidor.
Função distributiva	Está associada à distribuição de renda resultante das dotações dos fatores de produção capital, trabalho e terra e para redistribuir a renda, o governo utiliza, principalmente, das transferências financeiras às famílias por meio dos programas sociais, dos impostos, dos subsídios e dos gastos na área social (assistência social, saúde, saneamento, habitação e educação).
Função estabilizadora	O livre funcionamento do mercado não é capaz de assegurar níveis de emprego pleno, estabilizar o nível dos preços, elevar as taxas de desenvolvimento econômico e estabilizar a balança comercial, dessa forma o intuito da política econômica é corrigir essas falhas. O governo interfere no nível de atividade econômica atuando sobre a demanda agregada com os instrumentos de política macroeconômica, reduzindo ou aumentando impostos, ampliando ou cortando gastos, assim, gerando mais ou menos atividade econômica.

Fonte: Elaboração pelo próprio autor baseado em Giambiagi e Alem (2011)

As ações governamentais da política fiscal abrangem as seguintes funções básicas do governo detalhadas no Quadro 1.2.

Segundo Miguel (2015) e Costa (2016), a teoria econômica discute as falhas de mercado, abordando a necessidade de intervenção estatal para corrigir essas falhas e justifica existência da regulamentação para absolver o impacto dessas falhas. As falhas de mercado são circunstâncias nas quais a teoria neoclássica admite a presença do Estado.

O estado com objetivo de garantir o direito à propriedade e regulamentar as transações econômicas dos agentes econômicos se faz presente intervindo na economia buscando eliminar ou amenizar as falhas de mercado com ações estruturais

dos mercados proporcionando, também, o bem-estar à sociedade. Segundo o primeiro teorema fundamental do bem-estar, o critério de ótimo de Pareto afirma que nenhum agente econômico pode alterar sua situação no mercado competitivo buscando uma posição que aumente o seu bem estar e sua satisfação, sem provocar uma diminuição e piora no bem estar de outro agente. Segundo a teoria tradicional econômica, para chegar à alocação “ótimo de Pareto” eficiente de recursos, os mercados devem ser livres e não existir a intervenção estatal, ou seja, os mercados transacionando conforme a “mão invisível” de Adam Smith. A alocação mais eficiente dos recursos dependerá dos arranjos institucionais estabelecidos e da distribuição dos direitos de propriedade entre as partes; as ações de governo destinam proteger os cidadãos e definir os direitos de propriedade. A teoria da “mão invisível” descrita por Adam Smith em seu livro *A Riqueza das Nações* publicada em 1776 diz: que os mercados se equilibram por conta própria, ou seja, o mercado superavitário será absorvido pelo mercado deficitário promovendo o bem-estar econômico geral.

Outra forma do Estado sanar as falhas de mercado relacionado a bens e serviços públicos, é por meio de regulação de mercado. Neste caso, o mercado privado oferta o bem e serviço à sociedade, porém, respeitando as regras legais na prestação, na qualidade do serviço, na variação dos preços e na defesa do consumidor. O Estado regulará e fiscalizará essa prestação de serviço imputando penalidades se não forem cumpridas as regras. Como o Estado não oferta o bem e o serviço diretamente por meio de sua estrutura administrativa, há redução do gasto público.

As ações regulatórias de intervenção do Estado na economia influenciarão o crescimento econômico, porque o desenvolvimento das empresas privadas depende da estratégia determinada pelo setor público que orienta a forma que elas devem atuar. Por exemplo, se é permitido a uma empresa de telecomunicações explorar uma banda larga de internet mais moderna, as empresas deste mercado irão se modernizar, haverá novas compras de equipamentos e novas contratações de trabalhadores; logo as variáveis econômicas de investimento e de emprego serão modificadas positivamente.

O setor público interfere no crescimento econômico, seja na oferta direta de bens e serviços públicos que eleva o gasto público ou mesmo na regulamentação de mercados estratégicos da economia como é o caso do setor de Petróleo, telecomunicações, transporte aéreo, energia, abastecimento de água e outros.

1.1.3 – Bens públicos

Constitucionalmente, a sociedade tem direitos sociais e econômicos que são materializados por meio de bens e serviços que o Estado oferece diretamente ou disponibiliza para a população. Parte desses direitos são os bens públicos na área de segurança pública, de justiça, de meio ambiente, de serviços sociais e de outras áreas e não são fornecidos de maneira adequada e eficiente pelo setor privado, embora sejam benéficos à sociedade, são fornecidos pelo setor público.

Outra parte desses direitos é conhecida como os bens meritórios na área de educação, de saúde, de alimentação e de moradia que satisfazem as necessidades básicas da população. O mercado privado fornece parte desses serviços e bens à sociedade, porém, nem toda população tem renda financeira suficiente para pagar pelo mesmo, razão pela qual o setor público fornece meios para essa a população possa consumir esses bens e serviços.

O Estado implanta uma política de crédito habitacional para que a população mais carente possa comprar suas casas, uma política tributária com isenção fiscal de produtos consumidos quase que exclusivamente por essa população, uma política de saúde com a construção de hospitais públicos para atender a saúde de toda a população, uma política educacional com crédito educacional e construção de novas escolas e universidades. Independente do bem a ser disponibilizado para sociedade, seja bem público ou bem meritório, haverá gasto público despendido pelo Estado.

Os indivíduos tendem a não revelarem as suas preferências por bens públicos e por conta disso não existe uma demanda efetiva e um mercado produtivo por esses bens. Quando o bem público é fornecido à sociedade, sua quantidade é única e todos os agentes dispõem da mesma quantidade para o consumo, já o seu custo é associado e compartilhado entre todos os agentes econômicos, inclusive aqueles que não consumiram o bem público.

Os bens públicos são aqueles bens que geram benefícios a toda sociedade, mas cujos custos não podem ser distribuídos e individualizados, porque não é possível excluir do consumo os indivíduos que se recusem a pagar pelo bem. A diferença mais marcante entre os bens públicos e os bens privados é o benefício gerado por aqueles bens não podem ser alocados entre os beneficiários de acordo com os princípios econômicos no mercado competitivo. Desta forma, o Estado toma a decisão política

de produzir e disponibilizar os bens públicos a sociedade, porque haverá benefícios econômicos e sociais e aumento do bem-estar social.

Os bens públicos apresentam as seguintes características: são não exclusivos e não disputáveis. Um bem é não exclusivo, quando as pessoas não podem ser impedidas de consumir e tem-se a dificuldade em individualizar o custo para cobrar de cada consumidor, o exemplo clássico é a defesa nacional em que todas as pessoas são beneficiadas.

O indivíduo ao consumir uma determinada unidade do bem exclui outros indivíduos de consumir esta mesma unidade do bem. Já o consumo dos bens públicos puros é não-rival e não-excludente. Existem bens privados que podem ser oferecidos pelo setor público, como é o caso da educação que é tratado como um bem público devido aos benefícios que ela gera a toda sociedade, ou seja, este bem privado gera externalidade positiva.

Segundo Scarpin e Slomski (2007), na presença de externalidades positivas, os níveis de produção, associados ao equilíbrio de mercado, são inferiores àqueles que seriam socialmente ótimos. Por exemplo, a expansão da educação básica gera benefícios para a sociedade que extrapolam os benefícios auferidos pelos estudantes e suas famílias, e esses benefícios externos não são considerados na decisão privada de frequentar a escola porque os estudantes não são compensados pelas vantagens usufruídas pelo resto da coletividade, decorrente de sua decisão de estudar.

O governo entende que sem a sua intervenção, haverá um subconsumo destes bens, devido à informação imperfeita, pois existe uma falha de informação por parte das pessoas que muitas vezes não tem conhecimento suficiente dos benefícios do bem meritório. Por exemplo, a fruta é um bem meritório, porque há uma discrepância entre a informação acerca dos seus benefícios e as pessoas tendem a subconsumir estes alimentos. O consumo de bens de mérito é benéfico para a sociedade por conta da produção de externalidades positivas e quanto mais informada a sociedade estiver sobre esses bens, maior será a demanda por parte da população e, conseqüentemente, a oferta, por parte do Estado ou setor privado. O papel do Estado é subsidiar e incentivar o consumo destes bens em prol do bem-estar que a população usufruirá, SANSON (2020).

Os bens de mérito podem ser explorados pelo setor privado ou oferecidos diretamente pelo setor público. Geralmente os bens de mérito ofertado pelo setor público são associados a valores culturais, históricos, políticos ou sociais; ao qual toda

a população poderá ter acesso e o setor privado não tem interesse econômico em produzir considerando o retorno financeiro de escala do mercado competitivo destes bens.

1.1.4 – Gasto público

Com a promulgação da CF de 1988, as políticas públicas de governo levaram às mudanças na composição dos gastos públicos do Brasil, principalmente nos Estados brasileiros, direcionando-os às despesas públicas com programas sociais. Todavia, ocorreu uma tímida diminuição do tamanho da máquina pública por conta da redução de despesa com pessoal e custeio administrativo e uma desaceleração da despesa pública com infraestrutura, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. No final da década de noventa, o Brasil promoveu ajuste fiscal com a implantação do regime de metas inflacionárias e da imposição do superávit primário objetivando o controle das contas públicas.

No Brasil, o regime eleitoral permite reeleição de cargos de chefe dos poderes executivos na esfera federal, estadual, distrital e municipal, e desta forma, o ciclo político do orçamento interfere no ciclo econômico e nos componentes relativos ao aumento dos gastos públicos, ao aumento do emprego, à redução de impostos ou às transferências de renda por meio de programas sociais. Por exemplo, é muito comum que o político em exercício, tentando sua reeleição, promova maior expansão econômica durante os períodos eleitorais, a fim de aumentar suas chances de reeleição.

O trabalho de Rocha e Giuberti (2007) se propôs a determinar quais componentes do gasto público explicam o crescimento econômico dos Estados do Brasil entre os anos de 1986 a 2003. Para tanto, realizaram uma modelagem de dados em painel, tomando o PIB per capita com variável dependente e, como variáveis explicativas, as representativas da despesa classificada segundo sua categoria econômica (corrente ou capital) e por função (defesa, educação, saúde, transporte e comunicação) em relação à despesa total.

De acordo com trabalho de Rocha e Giuberti (2007), os resultados do trabalho revelaram que os gastos com capital, com despesa corrente (até o limite de 61% da despesa orçamentária) e com transporte e comunicação, educação e defesa contribuem para o crescimento dos Estados. No que diz respeito aos Estados

brasileiros menos desenvolvidos, os gastos correntes primários apresentam coeficiente negativo, indicando que um aumento da despesa corrente reduz o crescimento per capita. As despesas de capital possuem efeito positivo na renda, contribuindo, portanto, para o aumento do produto. A parcela do gasto total sobre o PIB e as despesas com segurança pública, educação e transporte apresentam efeito positivo sobre o crescimento do PIB per capita e estes são estatisticamente significantes, segundo os dados do trabalho.

Observou-se no trabalho de Maciel (2013) que a maior parcela dos gastos públicos do Brasil é com a previdência, mesmo que a demograficamente o Brasil seja um país jovem e essa tendência deverá se deteriorar no médio e longo prazo. Em 2019, o governo brasileiro aprovou a reforma da previdência com novas regras de aposentadoria e formas de financiamento da despesa previdenciária objetivando que haja saúde financeira eficaz para pagar o respectivo benefício das atuais e futuras gerações de aposentados. A alocação gasto público com educação foi menor no Brasil que em relação aos demais países e a análise dessa alocação dos recursos públicos não foi avaliada concorrentemente com as políticas que visam à melhoria de eficiência, eficácia e efetividade do gasto público desta despesa. Considerando o tamanho da carga tributária brasileira, verifica-se que há um amplo espaço para melhora da qualidade do gasto em todas as áreas do setor público e com isso melhorando a oferta de serviços público à sociedade que indiretamente que por sua vez traz reflexos econômicos positivos no desenvolvimento da economia.

O trabalho de Silva e Triches (2014), assim como de Maciel (2013), demonstrou que o comportamento dos gastos públicos brasileiros nos últimos anos também mostrou queda nas despesas com infraestrutura. Verificou-se, nos últimos anos, um decréscimo na despesa com educação que é um gasto público importante porque eleva o nível de bem-estar da sociedade, e reduz a pobreza e a desigualdade de renda.

De acordo com os trabalhos de Silva e Triches (2014) e de Maciel (2013), a observação da tendência de longo prazo do setor de transporte comprova a deterioração da malha rodoviária brasileira e os baixos investimentos em ferrovias e portos. A logística no setor de transporte da produção nacional tem um custo relativamente elevado comparado a outros países em desenvolvimento, além de apresentar um desperdício no traslado e locomoção dos produtos, no caso do Brasil,

o setor agrícola é o que mais sofre com as más condições das rodovias por conta do desperdício dos produtos durante o seu deslocamento.

O gasto com a assistência e a previdência social evidencia os déficits contínuos que comprometem parcelas crescentes das despesas totais do governo, sem contrapartida na produção.

Os déficits previdenciários se mantiveram, porém, a partir de 2019 terá outro caminho nas finanças públicas porque foi aprovada a reforma da previdência com intuito de ajustar as contas orçamentárias e financeiras com previdência social. Já as despesas públicas em comunicação, transporte, saúde e saneamento básico mostraram-se como gastos produtivos por estimularem o crescimento da renda, sendo os dados analisados.

Roitbarg (2018) mostrou que os gastos públicos no Brasil são uma variável relevante para gerar crescimento econômico e que o resultado econômico e fiscal é negativo para um déficit fiscal primário alto. Os gastos públicos têm efeitos positivos na produção quando direcionados com despesa de educação e de saúde. Não se observou alteração específica em um determinado setor da economia, mas sim na demanda agregada ao longo da produção. O trabalho mostra um efeito econômico e fiscal negativo que reflete em menor crescimento da economia e um déficit fiscal primário mais alto.

Observa-se que uma redução do déficit fiscal primário tem efeito menor no crescimento econômico, quando se compara o reflexo de outras ações de política fiscal de gasto público no crescimento econômico. A rigidez dos gastos aumenta as dúvidas sobre os efeitos de bem-estar e eficiência econômica para a população, pois a diminuição de despesa com programas sociais reduz o bem-estar e a renda disponível da população carente. No ponto de vista social, uma redução dos gastos públicos terá seus efeitos nos programas das áreas de saúde e de educação, bem como, na distribuição de renda porque não impactarão no bem-estar social e na qualificação da força de trabalho das futuras gerações, ROITBARG (2018).

1.2 – Crescimento econômico

O conceito de crescimento econômico, segundo Bresser-Pereira (2014), é construído e baseado em quatro vertentes e subconceitos: a estrutural, a schumpeteriana, a keynesiana e a novo-desenvolvimentista. Na vertente estrutural, o

desenvolvimento econômico envolve mudanças nas instâncias econômica, normativa e cultural. Na vertente schumpeteriana, o setor privado e o setor público desempenham um papel similar e importante no desenvolvimento de crescimento econômico do país.

Conforme Bresser-Pereira (2014), na vertente keynesiana, deve-se analisar o desenvolvimento econômico do lado da oferta agregada; os países crescem se houver investimento em educação e que haja absorção deste investimento por parte da população e, ainda, se houver promoção da ciência e da tecnologia e se praticar política industrial direcionada ao setor de infraestrutura; o governo cria oportunidades de investimento para as empresas privadas, adotando políticas macroeconômicas que garantam a demanda efetiva. Finalmente, nos países em desenvolvimento, a demanda efetiva, na vertente novo-desenvolvimentista, não é suficiente para motivar as empresas a investirem.

Segundo Bresser-Pereira (2014), os países em desenvolvimento apresentam uma população instruída, empresários inovadores, empresas eficientes e efetivas e demanda por bens e serviços sustentada, porém, não são condições suficientes para o investimento e o crescimento. As taxas de câmbio são outro fator que reflete no crescimento econômico na vertente novo-desenvolvimentista, elas são cronicamente apreciadas para neutralizar essa tendência e garantir que a moeda nacional flutue em torno de seu equilíbrio competitivo de mercado entre a demanda e oferta agregada, o país programa políticas econômicas.

O trabalho de Bresser-Pereira (2014) apresenta um roteiro histórico rico em detalhes da evolução do progresso econômico da sociedade, inicia-se no século XVII e caminha até os dias atuais. O progresso foi uma ideia e uma aspiração do século XVIII; o desenvolvimento, uma ideia e um projeto do século XX que continuou no século XXI.

No momento histórico do Iluminismo, os filósofos perceberam que o ideal da razão prevalecendo sobre a tradição e a religião era algo que tinha deixado de ser utópico e poderia ser alcançado; já no século XIX, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia fortaleceu a ideia de progresso relacionado ao desenvolvimento econômico, e evolutivo da sociedade que Auguste Comte (1995) *apud* Bresser-Pereira (2014, p.37) definiu como a regra fundamental da sociedade. Os liberais o entenderam como a realização da liberdade individual, ao passo que os intelectuais e

trabalhadores socialistas, clamando por progresso ou emancipação, o identificavam com democracia e socialismo.

De acordo com Bresser-Pereira (2014), na primeira parte do século XX, quando ocorreram as duas guerras mundiais e o nazismo que desmoralizou a ideia de progresso por conta as ideias ditatoriais. Com o fim da segunda guerra mundial, a criação das Nações Unidas e a promulgação e a divulgação dos direitos humanos, as nações foram classificadas como países desenvolvidos e subdesenvolvidos e a ideia de desenvolvimento destes países considerados atrasados industrialmente com forte viés econômico. Nos anos seguintes, quase todos os países passaram por um progresso em seus padrões de vida decorrente do avanço tecnológico que facilitou o acesso à informação e melhoraram as trocas, os mercados de produção mostraram que o desenvolvimento é possível.

A evidência encontrada indica que cargas tributárias mais elevadas, por um lado, desestimulam o crescimento ao diminuírem a taxa de retorno líquida dos investimentos e, por outro, aumentam o crescimento, por terem como contrapartida investimentos públicos mais elevados. Os gastos públicos na economia em geral têm papel de destaque principalmente nos países de mercados emergentes que necessitam de ações que levam ao crescimento econômico acelerado. A ótica é que os investimentos públicos em atividade de infraestrutura na provisão de bens e serviços em espaços econômicos de baixa atratividade privada e na formação de capital humano terão efeitos positivos sobre o crescimento econômico dos países.

1.2.1 – Crescimento econômico: aspectos conceituais básicos

A partir do século XII, vários acontecimentos produziram profundas modificações econômicas na Europa. Em primeiro lugar, verificou-se um acentuado desenvolvimento das cidades, quando a população migrou do campo para as cidades por conta da opressão feudal. Nos centros urbanos cresceram vigorosamente e se desenvolveram, os grupos sociais de comerciantes e artesãos se organizaram em um mercado importante para comercializarem as matérias-primas e demais bens e serviços. As trocas comerciais feitas entre os agentes no mercado da época resultaram no crescimento econômico.

Segundo Simonsen e Cysne (2007), a grande Depressão da década de 30 que assolou a economia mundial, fez com que a macroeconomia neoclássica fosse

revista. Alguns países conseguiram êxito no combate a crise econômica, mais precisamente no desemprego, com aumento das despesas públicas e déficits orçamentários públicos, como se pode citar: o *New Deal* de Roosevelt nos EUA, a corrida armamentista de Hitler na Alemanha e a compra e venda de café por Getúlio Vargas no Brasil.

A publicação por Keynes em 1935 do livro *Teoria geral do emprego, juro e da moeda* revolucionou o pensamento econômico mundial e tinha como objetivo primordial eliminar a recessão dos EUA. Segundo Keynes (1996), as recessões são resultados da falta de investimento privado para absorver as poupanças, tanto interna quanto externa, que seriam geradas quando o país encontrava no pleno emprego. A solução para sanar essa recessão seria aumentar o gasto público em obras de investimento e infraestrutura que levaria aos déficits públicos em épocas de recessão, porém, geraria superávits diante da ameaça de inflação. Esse pensamento de Keynes é contrário à teoria ortodoxa em que diz que o orçamento público do país deve obedecer aos princípios do equilíbrio da economia doméstica, ou seja, a teoria ortodoxa é contra o déficit público.

Keynes (1996) critica a “Lei de Say” da teoria ortodoxa e busca uma explicação analítica para o desemprego e tenta dar fundamento teórico às sugestões de intervenção estatal como geradora de demanda para garantir o pleno emprego. Segundo a “Lei de Say” não ocorreria ‘escassez no poder de compra dos indivíduos’ na economia; porque, primeiro, o processo de produção capitalista é também gerador de renda e, portanto, de criação da fonte de financiamento da demanda agregada; e, segundo, porque os mercados livres, os movimentos corretivos e espontâneos de salários, preços e juros garantiriam que os níveis de demanda não ficassem permanentemente abaixo dos níveis de produção de pleno emprego.

Para que o Estado desenvolva e apresente taxas significativas de crescimento econômico e atinja o pleno emprego, o mesmo deve deixar os mercados livres (“mão invisível”) e, ao mesmo tempo, deve intervir diretamente na economia, ofertando bens, serviços e obras públicas. O Estado, também deve intervir diretamente na economia com a política de aumento dos gastos públicos.

De acordo com Keynes (1996), a demanda por bens de consumo depende da renda corrente disponível dos agentes econômicos e, secundariamente, da taxa de juros. Já a demanda por bens de investimento, de outra parte, depende da expectativa de lucro futuro das empresas, por conta da eficiência marginal do capital e da própria

taxa de juros do mercado. Na ótica do crescimento, com expectativas otimistas de lucro futuro, os investimentos geram mais emprego, com isso, maior nível de produto e de renda do país e, portanto, maior nível de consumo e poupança.

Segundo Keynes (1996), Em depressões econômicas, as perspectivas pessimistas geram frustração de lucro da indústria de bens de capital; porque os empresários preferem poupar a investir em suas indústrias uma vez que é incerta a rentabilidade, desta forma, há a queda de emprego e de renda e, portanto, queda nos níveis de consumo e poupança.

Para Keynes (1996), em qualquer decisão de investimento, o capitalista se vê obrigado a antever a evolução futura e, portanto, incerta do mercado para o produto específico a ser gerado pela nova instalação industrial; da mesma forma, a taxa de salário que ele espera pagar para o trabalhador que irá operar as novas instalações e, finalmente, o preço e a disponibilidade da matéria-prima a ser transformada com o auxílio do novo equipamento. Inquietações sobre o comportamento futuro de uma ou do conjunto destas variáveis terminam por se constituir na fonte primária da instabilidade dos investimentos e, assim, do nível de emprego.

1.2.2 – Crescimento econômico recente no Brasil

A decisão política associada ao regime de político, seja democracia, autoritarismo e totalitarismo, interfere, diretamente, no crescimento e desenvolvimento econômico do país; os países democráticos apresentam maior participação da população, ações de governos de transferência de renda e políticas sociais direcionadas à população menos favorecidas.

Ao estudar a série histórica brasileira das variáveis econômicas, observa-se que são grandes as variações no PIB. O período da construção de Brasília, no início da década de 60, modificou o desenho do emprego no Brasil, porque houve migração de trabalhadores de todas as outras regiões do Brasil para região centro-oeste em busca de emprego, principalmente no ramo da construção civil, atividade esta que não precisa de escolaridade e especialização para executar o trabalho que facilitou na empregabilidade.

O Distrito Federal foi criado, moldado, desenvolvido e mantido pelo setor público, sem ele não haveria desenvolvimento econômico porque o setor privado

sozinho não seria e não é capaz de manter economicamente. Até hoje, o setor público pulsa o produto e a renda do DF.

Para Giambiagi e Alem (2011), o Estado deve se preocupar com o gasto público, direcionando investimentos públicos a setores estratégicos com capacidade de gerar um efeito multiplicado do crescimento econômico do Estado, controlando o nível de seus gastos e sua eficiência, sustentando a estabilidade econômica. Durante o período do 'milagre econômico' brasileiro ocorreram aumentos tanto no nível de investimentos do governo quanto no arranjo institucional garantido pelo governante por meio de reformas estruturais fundamentais.

No 'milagre econômico' brasileiro, o setor público brasileiro teve papel importante no crescimento econômico porque incentivou o desenvolvimento econômico, seja executando diretamente obras de infraestrutura, como foi o caso da construção da ponte Rio-Niterói, da usina de Itaipu, das usinas de energia nuclear de Angra e da zona franca de Manaus, seja incentivando à indústria da construção civil com a criação do Sistema Financeiro Habitacional.

Entre as décadas de 1950 e 1980, o Brasil apresentou uma significativa transformação de estrutura produtiva, porque o PIB cresceu, nesse período, a uma taxa média anual de 7,4%, com 4,5% de crescimento médio do PIB per capita. Os investimentos públicos (federais, municipais e estaduais) tiveram um papel relevante nesse processo e cresceram a taxa média anual de 6,63%. A década de 60, quando aconteceu o 'milagre econômico', as empresas de estatais de aço tiveram importante destaque na economia, nesse contexto, nos anos compreendidos entre 1968 e 1973, o crescimento médio do PIB foi superior a 10% anuais.

De acordo com IPEA, durante a década de 1980, conhecida como a 'década perdida', e a década de 1990, que apresentou altíssimas taxas de inflação, apresentaram um crescimento do PIB a uma taxa média anual de 2,11% e um baixo crescimento médio no PIB per capita de 0,28% para essas duas décadas analisadas. Os investimentos públicos no Brasil cresceram apenas 1,47% entre 1980 e 2000. Os gastos governamentais (consumo, subsídios, despesas de custeio da máquina pública, transferências e investimentos), por sua vez, apresentaram relação crescente com PIB, avançando de 22,97% em 1980 para 35,81% em 1999.

Em meados dos anos 90, aconteceram as privatizações de várias empresas estatais, principalmente do setor de telecomunicações e modificou o cenário de investimentos, porque o setor privado dispendeu de recursos para investir nessas

empresas e não mais o setor público seria o responsável, houve uma redução dos gastos públicos com infraestrutura e mudança do agente econômico investidor.

A relevância do governo no desenvolvimento é devida à sua capacidade de incentivar direta e indiretamente a acumulação dos componentes determinantes do crescimento econômico. A acumulação de capital na economia é impactada positivamente pelos gastos governamentais com formação bruta de capital fixo, tanto por parte do governo federal quanto dos Estados, do DF e dos municípios.

A teoria do crescimento endógeno do produto do país ressalta que existem ainda externalidades relativas à oferta de bens públicos e semi-públicos que elevam os retornos privados dos investimentos, as taxas de poupança e a própria acumulação de capital. Deste modo, merecem atenção também, as despesas relativas ao consumo do custeio da máquina pública e à infraestrutura estatal, aos subsídios que o Estado cede para determinados setores da economia e às transferências de renda por meio de programas sociais.

1.3 - Economia do Distrito Federal

O Distrito Federal corresponde a uma das vinte e sete unidades federativas do Brasil, faz parte da Região Centro-Oeste e não é dividido em municípios, mas em Regiões Administrativas – RA. As chamadas “cidades satélites”, no total, como demonstrado na Figura 1, são 33 (trinta e três) RAs que possuem certa autonomia administrativa e dependência do governo. No DF está localizada a capital federal, Brasília que também é a sede do governo do Distrito Federal.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, O DF tem a população estimada para 2019 de 3.015.268; área de 5.779,999 km²; densidade demográfica (habitantes/km²) de 444,66. O DF possui autonomia para instituir e arrecadar tributos próprios aos Estados e aos municípios; governa-se por lei orgânica, típica de municípios, e não por uma constituição estadual; e o Poder legislativo é exercido pela Câmara Legislativa composta por vinte e quatro deputados distritais eleitos na mesma eleição para Governador.



Figura 1: Mapa das Regiões Administrativas do Distrito Federal
 Fonte: Site Wikipédia (adaptado pelo autor).

O Distrito Federal possui um perfil econômico diferente do resto do país, por ser a capital federal, por ser unidade federativa e município ao mesmo tempo (Brasília). O reflexo na economia dessa condição institucional pode ser observado em diversas informações e estatísticas, entre elas o PIB da região.

Segundo trabalho de Ribeiro et al. (2012), a economia do Distrito Federal é caracterizada pela participação da administração pública. Desde o início da sua criação quando aconteceu a transferência dos servidores federais do Rio de Janeiro para Brasília, a participação do setor público na economia local é primordial e significativa. Em 1985, essa participação era de 23,43% do PIB do DF. Já na década dos anos 1990, mesmo com a estagnação do setor público, com redução dos concursos para provimento de cargos públicos efetivos e congelamento dos salários, reflexos da política neoliberal implantada no país, a participação do setor público no PIB aumentou e em 1999 era de 40,5% do PIB do Distrito Federal.

Conforme Ribeiro et al. (2012), a partir de 2002, a política de pessoal relacionada a servidores públicos modificou, aconteceram diversos concursos públicos e com isso o número de contratações de servidores públicos federais e distritais efetivos aumentou e refletiu na participação desse setor no PIB do DF; já, em 2006, essa participação subiu para 54,84%, conforme os dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN-DF. Observa-se, também, que o setor de serviços é a segunda participação no PIB do DF, também movido e influenciado pela administração pública. Ao se comparar o desempenho do setor de serviços do DF com o país todo, verifica-se que a influência do setor de serviços, incluindo o setor

público, em Brasília (93,41% em 2006) é muito maior que a influência desse setor no PIB nacional (66,6% em 2007).

Assim, na economia do DF, o setor de serviço tanto do setor privado quanto do público tem um papel essencial, porque representa a maior participação no PIB.

Analisando os dados do IBGE (2017), censo brasileiro de 2016, o salário médio mensal da população do DF era de 5,4 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 44,7%. Na comparação do salário médio mensal com cidades do país todo, o DF ficava na posição 5 de 5.570, perdendo apenas para São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba. O PIB per capita do DF é de 79.099,77 e sua posição comparado com os demais municípios do Brasil é de 86.

Segundo o relatório publicado pela CODEPLAN-DF em novembro de 2019, referente às contas do DF de 2017, o PIB do DF acumulou ao longo de 2017 o montante de R\$ 244,683 bilhões, resultado que o manteve na oitava posição, neste mesmo ano de 2017, entre as maiores economias estaduais do Brasil desde o início da nova série em 2010. Após o cenário de crise econômica que se instalou em 2015 no Brasil e no DF, o PIB-DF registrou a primeira variação negativa (-1,0%) em toda sua série histórica, desde 1985.

Observa-se que a trajetória crescente do PIB-DF evidencia a retomada do crescimento econômico, embora o ritmo de recuperação seja tímido e tenha se apresentado abaixo do registrado pelo Brasil (1,3%). O fato da economia do DF não caminhar no mesmo nível de recuperação observado no contexto nacional, deve-se, principalmente, às diferenças das respectivas estruturas e conjunturas econômicas. O desempenho do DF foi pautado, essencialmente, pela dinâmica do setor de serviços, com ampla influência da atividade do setor público, que confere ao DF certa estabilidade, tanto em períodos de crise quanto de progresso econômico. Os setores agropecuário e industrial possuem pequena representatividade, em termos relativos no PIB-DF, diferentemente do resto do Brasil.

De 2011 a 2017, o PIB-DF acumulou crescimento real de 9,8%, com média anual de 1,3%. As taxas do DF foram superiores às do Brasil (3,7% no período e 0,5% ao ano) e inferiores às da Região Centro-Oeste (15,3% no período e 2,0% ao ano). O setor agropecuário acumulou 35,4% no período, com média anual de 4,4%, o industrial -13,6% e -2,1% e o de serviços 11,5% e 1,6%, respectivamente.

Conforme o Boletim de Conjuntura do DF elaborado pela CODEPLAN-DF em setembro de 2019, a economia do DF tem mostrado uma trajetória de recuperação econômica consistente ao longo dos últimos trimestres, ainda que seja lenta e pouco acelerada. Desde o segundo trimestre de 2018, a economia tem tido resultados progressivos, e, no segundo trimestre de 2019, apresentou alta de 1,7% quando comparado ao segundo trimestre de 2018. O setor agropecuário registrou aumento de 2,8% no terceiro semestre de 2019 comparando com o mesmo trimestre do ano anterior e o setor industrial mostrou variação positiva de 0,9% em seu volume de atividades no mesmo período. O setor de serviços, responsável por 94,9% da economia do DF, cresceu 1,8%, confirmando uma trajetória ascendente deste ramo de atividade alavancado principalmente pelo setor público que demanda serviços constantes.

CAPÍTULO II

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

2.1 - Orçamento público

O orçamento público é o instrumento de planejamento e de controle da administração pública com técnica capaz de permitir que, periodicamente, sejam reavaliados os objetivos e os fins do plano de governo e que se façam avaliação comparativa das diversas funções e programas entre si e relacionem com seus respectivos custos públicos e estes com os custos gerais do setor privado da economia (MATIAS-PEREIRA, 2010). O orçamento é um elemento essencial para o planejamento governamental, uma vez que nesse instrumento se encontra distribuídos os recursos financeiros para transformar o plano governamental em gasto público operacional.

Segundo Albuquerque et al. (2009), os objetivos do orçamento público são alcançados em razão da capacidade do Estado em sensibilizar o desenvolvimento econômico por meio da combinação dos recursos arrecadados da sociedade (receitas públicas) com a realização da despesa pública que são os gastos públicos em prol desta mesma sociedade. O Estado, ao aplicar as receitas públicas em programas e ações que respeitem os objetivos do planejamento da política do orçamento público,

estará exercendo o seu poder regulador e influenciador junto ao mercado de bens e serviços da economia em benefício do bem-estar da sociedade. Neste caso, o Estado deixando um pouco de lado a “mão invisível” de Adam Smith e intervindo na economia e influenciando o crescimento econômico.

2.1.1 – Arcabouço histórico

Lunkes (2011) faz um completo desenho histórico da terminologia do orçamento pelo mundo, desde o período dos homens da caverna até os anos de 2019, conceituando e passando pelas principais nações do mundo. A figura de orçamento ou mesmo a necessidade em orçar é tão antiga quanto à humanidade, os próprios homens das cavernas necessitavam prever a quantidade de comida necessária para os períodos de inverno e existem relatos de práticas orçamentárias mais antigas que a origem da moeda.

A palavra orçamento tem origem nos antigos romanos que utilizavam uma bolsa de tecido conhecida como *fiscus* para coletar os impostos e já na idade média, a tesouraria do Reino Unido era conhecida por ‘*fisc*’. Por volta dos anos de 1400 a 1450, a França começou a utilizar o termo *bouge, bougette* que é originária da palavra latina de *buga*. As raízes das práticas contemporâneas de orçamento se devem ao desenvolvimento da Constituição inglesa de 1689 e a lei estabelecia que o rei pudesse cobrar os impostos ou mesmo gastar recursos, mas somente depois autorizado pelo parlamento. Em meados do século XVIII, a palavra *budget* foi incorporada ao dicionário inglês.

Os procedimentos técnicos e as práticas orçamentárias como são desenhadas hoje em dia, tiveram seu desenvolvimento no século XIX na França no governo de Napoleão que se esforçava para controlar as despesas com o exército. A França tinha um sistema de contabilidade uniforme e desenvolvido que era aplicado a todos os departamentos do país, um sistema de auditoria que revertia os recursos não utilizados e registrava os recursos solicitados. O orçamento francês era elaborado para um ano fiscal contemplando todas as receitas e as despesas e considerado o instrumento de política de governo; justamente como são os atuais procedimentos orçamentários aqui no Brasil.

No século XIX, o Reino Unido baseado nas técnicas francesas implantou um comitê de contas públicas no parlamento com objetivo de equilibrar as contas do

governo. No início do século XX, os EUA desenvolveram conceitos e práticas de planejamento e de administração financeiros conhecidos como 'movimentos do orçamento público' que consistia em um plano elaborado contendo as atividades governamentais. O orçamento público dos EUA compreendia todas as receitas e todas as despesas para o período fiscal definido, semelhante à França no período napoleônico, e utilizava um número limitado de contas contábeis padrões para controlar os gastos públicos. Em 1921, o Congresso norte-americano aprovou a obrigatoriedade do orçamento público com exigência do poder executivo submeter o referido orçamento ao poder legislativo.

Giacomoni (2017) desenvolve um trabalho com detalhes históricos e fundamentais sobre o orçamento público a chegada da família real portuguesa ao Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com a vinda da família real e com a instalação do governo português no Brasil, inicia-se o processo de organização de suas finanças e, em 1808, foram criados o Erário Público, isto é, o Tesouro e o regime de contabilidade pública.

Na Constituição Imperial de 1824, surgem as primeiras exigências de elaboração de orçamentos formais pelas instituições públicas imperiais. A Constituição de 1824 distribuía as competências dos poderes imperiais em matéria tributária e orçamentária, sendo que o poder executivo elaborava a proposta orçamentária e a assembleia geral, composta pela Câmara dos Deputados e do Senado, aprovava a lei orçamentária, exatamente como é feito hoje.

O primeiro orçamento público brasileiro teria sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1º/07/1831 a 30/06/1832. Com a Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento e sua elaboração passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como, a tomada de contas do poder executivo. Com a proclamação da República, as antigas províncias transformaram-se em Estados regidos por constituições próprias assegurando-se certa autonomia que posteriormente foi estendida aos municípios.

O Brasil entrou no século XX e ultrapassou suas duas primeiras décadas sem maiores novidades na organização das finanças públicas e o clima reformista e questionador, que marcou a mesma época nos Estados Unidos, não tiveram reflexos aqui no Brasil. A economia brasileira era caracterizadamente agroexportadora, a

industrialização e a urbanização eram fenômenos tímidos, a ponto de não exigirem grande atuação do setor público. Em 1922, por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o código de contabilidade da União com regras capazes de ordenar os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já assinalava a gestão em âmbito federal.

A Revolução de 1930 representou o rompimento com o passado com um Estado puramente político. A autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal. Em 1939, o regime estado-novista liquidou com o que restava de autonomia dos Estados e municípios ao transferir ao presidente da República a prerrogativa de nomear os governadores estaduais (Interventores) e a esses a nomeação dos prefeitos.

Durante o período de governo autoritário, foram retiradas, do poder legislativo, prerrogativas quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas e concentradas no poder executivo que tinha competência na iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

No início da década dos anos 1980, tiveram as pressões no campo político decorrente do regime autoritário e da abertura institucional e o agravamento da crise econômica que evidenciou a fragilidade da base política do governo e abriu espaço para convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte que culminou na promulgação da CF de 1988. Logo nas primeiras discussões, o tema orçamentário destacou-se entre os constituintes, porque era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário e a CF foi aprovada uma seção inteira com dispositivos sobre orçamento público, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas tradicionais que na prática já eram utilizadas para elaboração do orçamento.

2.1.2 – Conceitos e fundamentos

O orçamento público não gera e nem cria receitas públicas, mas sim, filtra e redistribui as riquezas a serem arrecadadas nos cofres públicos. Tal sistemática é conhecida como a “Teoria do Filtro” que nada mais é do que “filtrar” em despesa

pública o que se pretende arrecadar dos contribuintes. Na sua dimensão política pública, o orçamento explicita as prioridades do plano de governo, enquanto na dimensão econômica do orçamento se revela e quantifica o plano de ação governamental que intervirá nas atividades econômicas e fiscais e como consequência no desenvolvimento e crescimento econômico do Estado. O orçamento público é, portanto, um processo contínuo, dinâmico, tempestivo e flexível que transforma em termos financeiros o plano de governo para um hiato temporal de um exercício financeiro.

Com a CF de 1988, as contas públicas e a abordagem dos recursos públicos, seja na ótica de despesa quanto de receita públicas, trouxeram mecanismos e procedimentos técnicos e legais do processo orçamentário que promoveu o planejamento estratégico e a promoção otimizadora e eficiente da alocação dos recursos públicos. O processo orçamentário foi dividido em três etapas: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA resume como toda a administração pública irá se planejar para os próximos 4 (quatro) anos que não se confunde com o mandato do chefe do poder executivo, uma vez que é aprovado no primeiro mandato e vigora até o primeiro ano próximo mandato, independente se o chefe do executivo será reeleito. O PPA orienta a elaboração das demais peças relacionadas aos planos e aos programas de governo de forma regionalizada, envolvendo as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e correntes.

A LDO, por sua vez, compreende as metas e as prioridades da administração pública para o exercício subsequente, bem como orienta a elaboração da LOA, que envolve três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas públicas, neste caso é o instrumento em que serão quantificados em números os programas descritos na LDO, isto é, na LOA, é fixada a despesa a ser gasta pelo Estado e estimada a receita a ser paga pelo contribuinte e arrecadada pelo próprio Estado. Espera-se que a despesa e a receita orçadas na LOA estejam em equilíbrio para evitar déficits orçamentários e posterior dívida pública insolvente.

Conforme Lochagin (2016), em um sistema de execução orçamentária que se distribui as competências a diferentes agentes situados no âmbito do poder executivo pelo caráter administrativo, busca-se evitar a superposição e, conseqüentemente, a redução da eficiência da organização administrativa. Desta forma, destacou-se, entre

os sistemas orçamentários, uma tradicional divisão de funções e de responsabilidades entre a unidade programadora de planejamento e a unidade executora do orçamento.

Segundo Lochagin (2016), cabe àquela a programação e a coordenação das atividades do órgão que deve executar o planejamento orçamentário, estabelecendo o objetivo e o objeto de cada projeto, as prioridades e a administração dos créditos orçamentários. Compete à unidade executora a consecução dos projetos, sob a perspectiva da construção das unidades físicas que cada um deles objetivam, assim, materializa-se o gasto público aprovado na LOA.

A elaboração da peça orçamentária inicia com uma proposta inicial de orçamento proveniente do órgão interno de planejamento da entidade pública do governo que traduz a proposta em programas e ações no entendimento de orçamento público, passando pela consolidação dessa proposta dos órgãos da estrutura administrativa do Estado e de todos os poderes na unidade central de orçamento e, posteriormente, pela aprovação pelo poder legislativo do Estado, LOCHAGIN (2016).

No poder legislativo, são feitas a discussão, a votação e a aprovação do orçamento do Estado e analisadas as emendas parlamentares; depois é encaminhado para sanção do chefe do poder executivo e publicado no diário oficial, em seguida, é feita a liberação dos créditos orçamentários às unidades orçamentárias de cada órgão da estrutura administrativa do Estado por meio do sistema informatizado de contabilidade pública.

Somente após essa última etapa que inicia a execução orçamentária e financeira da despesa pública do Estado que se estende a todo o exercício financeiro, compreendido entre o 1º dia de janeiro até o dia 31 de dezembro do ano civil. Esse hiato de tempo consiste na arrecadação de receitas públicas, como impostos, taxas, contribuições de melhoria, transferências federais e estaduais, e na aplicação desses recursos financeiros nas despesas públicas aprovadas na LOA. Os órgãos começam a executar o orçamento público e, desta forma, transformam a LOA aprovada e liberada em gasto público.

O passo seguinte será o controle dessa execução orçamentária e financeira que se dá por meio da ação dos controles interno e externo, em atendimento e em conformidade aos artigos 75 a 82 da Lei Federal nº 4.320/1964, que monitora e analisa os seguintes aspectos: a legalidade e a legislação pertinentes aos atos administrativos de que refletem à arrecadação da receita pública e à realização da despesa pública.

Segundo D'Avila Jr (2005), os princípios orçamentários são o conjunto de regras jurídicas que devem guiar a elaboração, a aprovação, a execução e o controle do orçamento público. Existem princípios básicos que estão definidos na CF, na Lei Federal nº 4.320/1964, no PPA, na LDO e mesmo na doutrina.

O orçamento é único, mesmo a CF estabelecendo três esferas orçamentárias: fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais e não representa afronta ao princípio da unidade. O orçamento é válido para os três poderes e para cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e municípios); porém, cada ente deve possuir o seu próprio orçamento, fundamentado na política de governo e estruturado, orçamentariamente, pelo documento formal denominado LOA.

No princípio da universalidade, o orçamento deve abranger todas as receitas e as despesas de toda a administração direta e indireta de todos os poderes. A lei orçamentária deve incorporar todas as receitas estimadas e as despesas fixadas em um determinado hiato de tempo, geralmente o exercício financeiro, de modo a evitar que alguma arrecadação de receita ou execução de despesa não passe pela aprovação e conhecimento do poder legislativo; dessa forma, nenhuma instituição pública que receba recursos públicos para sua sobrevivência financeira e econômica pode ficar de fora do orçamento público do Estado.

A anualidade, também conhecido como princípio da periodicidade, estabelece como o ano ou exercício financeiro, o ano civil. O período estabelece um limite de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa.

O orçamento é objeto de uma lei específica, neste caso a Lei Ordinária e deve cumprir o rito sumário legislativo próprio, com todos os quesitos, inclusive o sanção e a publicação pelo chefe do poder executivo, respeitando, assim, o princípio da legalidade.

Pelo princípio da exclusividade, o orçamento só versa sobre matéria orçamentária, deve conter somente matéria de natureza orçamentária, não servindo como instrumento legal para outros fins, porém, é permitido conter assuntos relacionados com autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.

No princípio da especificação, também conhecido como discriminação ou especialização, são vedadas autorizações globais no orçamento, isto é as despesas devem ser especificadas no orçamento, no mínimo, por modalidade de aplicação. Esse princípio está amparado pelo artigo 5º da Lei Federal nº 4.320/1964:

“A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único”.

A publicidade é um princípio constitucional que norteia todos os atos da administração pública e o conteúdo do orçamento deve ser divulgado por meio da publicação no diário oficial de cada ente da Federação para conhecimento público. Outra exigência legal descrito na CF é a publicação até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do relatório resumido da execução orçamentária.

O princípio do equilíbrio diz que as despesas autorizadas na LOA não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro. De acordo com a teoria keynesiana é recomendável déficits orçamentários em momentos de crise, mas não deve permanecer por muitos períodos, pois pode levar a um endividamento público. Por outro lado superávits orçamentários demonstra que o Estado está arrecadando mais e não está ofertando bens e serviços públicos. A receita e a despesa públicas constante no Orçamento, exceto os descontos constitucionais (transferências constitucionais), devem constar pelo valor total ou valor bruto, sem qualquer tipo de deduções.

O princípio da não afetação de receitas também é denominado não vinculação de receitas, ou seja, é vedada a vinculação dos impostos a órgãos, fundos ou à despesa, exceto as próprias transferências constitucionais, as receitas destinadas aos serviços públicos de saúde e a manutenção e o desenvolvimento do ensino, as garantias às operações de crédito por antecipação da receita e a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

A aplicação e o cumprimento dos princípios orçamentários na elaboração e na execução do orçamento público evidencia o alcance das normas orçamentárias e torna a peça orçamentária mais efetiva, transparente e suscetível aos controles. Porém, as barganhas políticas no processo orçamentário podem comprometer a finalidade real do orçamento ao utilizá-lo para atender os interesses diferentes da sociedade.

Quanto mais estreita e estruturada é a associação entre o planejamento e a execução do orçamento, destacando-se a técnica do orçamento-programa, maior tende a ser o envolvimento operacional de todos os órgãos da administração pública, a partir do estabelecimento das unidades orçamentárias que serão responsáveis tanto pela programação como pela execução orçamentária e financeira da despesa pública.

2.1.3 – Instituições orçamentárias

O trabalho de Giuberti (2015) mostra que as decisões sobre gastos públicos são determinados de maneira descentralizada pelos agentes envolvidos no processo orçamentário e o custo desta decisão é financiado pela distribuição de recursos públicos detalhados e distribuídos no orçamento aprovado.

De acordo com Giuberti (2015), os agentes políticos envolvidos no processo orçamentário define a quantidade de despesa pública, buscando a maximização da utilidade individual, sem considerar o volume de despesas definido pelos outros agentes, ou seja, sem internalizar o custo dessa decisão individual com o custo global, uma vez que o orçamento é único para todo o Estado. O resultado desse desenho político-orçamentário é um nível de gastos públicos superior ao socialmente ideal, o Estado se encontrará no ponto de ineficiência de Pareto (oposto à eficiência de Pareto ou ótimo de Pareto), e o bem-estar da sociedade não será maximizado, uma vez para melhorar a situação de um agente será necessário piorar a situação do outro agente e haverá déficits orçamentários e dívida pública acumulado no longo prazo.

O orçamento público tem um viés jurídico, que enfatiza a conformidade de todas as despesas com as normas legais, e tem também um viés político-econômico, que é a de servir como instrumento de política pública de governo. Apesar da aparência de obviedade dessas características, eles não são compatíveis em todas as suas dimensões.

A grande questão da execução do orçamento é reduzir a incompatibilidade entre o desejo parlamentar expresso na lei orçamentária aprovada e manter esta execução maleável durante o exercício financeiro. Portanto, diminuir o *trade-off* existente entre a rigidez normativa da lei orçamentária e a eficiência requerida para execução orçamentária e financeira dos gastos públicos e, assim, responder aos anseios da sociedade que elege o político acreditando que o respectivo plano de governo atenderá as suas necessidades de políticas públicas.

De acordo com Schneider (2005), os conflitos políticos obrigaram os chefes do poder executivo do Brasil a abrir e a reformarem as instituições orçamentárias. Essa abertura iniciou, no final da década dos anos 1980, com uma desconcentração da autoridade dentro do poder executivo e culminou, posteriormente, em instituições de

orçamento participativo que deram aos cidadãos o acesso e a participação diretos aos processos orçamentários; dessa forma foi possível aumentar a legitimidade dos governos, administrar alianças políticas e expandir as práticas democráticas no orçamento público.

2.2 – Despesa pública

A despesa pública, segundo Mota (2009), consiste na realização de gasto público, quando se aplica os recursos financeiros arrecadados de forma direta na aquisição de meios que possibilite a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa pública e a expansão de serviços públicos de infraestrutura ofertados a sociedade ou de forma indireta quando o Estado transfere a terceiros a execução de algum serviço, como exemplo as concessões ou a terceirização de serviços.

O gasto público visa cumprir as funções constitucionais do Estado e atender as demandas e as necessidades da população quanto às áreas de segurança pública, educação, saúde, justiça, transporte, trabalho, habitação, lazer, saneamento e outros. Para executar o gasto público, ou seja, para realizar a despesa pública são necessários dispêndios financeiros e autorização em lei específica, MOTA (2009).

Os desembolsos financeiros e orçamentários representam a despesa pública propriamente dita, porque somente é realizada se tiver prevista na lei orçamentária, e assim, caracteriza-se como despesa orçamentária. Existem outros desembolsos financeiros que não são considerados como despesa pública, mas que provocam o surgimento de um passivo financeiro sem diminuir o patrimônio líquido do Estado, como por exemplo, a devolução de calção às empresas que concorreram a uma licitação, MOTA (2009).

As despesas públicas são os gastos fixados em leis orçamentárias ou leis especiais relacionadas à matéria de finanças públicas destinadas à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, à quitação dos compromissos da dívida pública, à transferência de renda a outros entes da federação ou a própria sociedade e à restituição de importância recebidas a título de cauções, consignações, depósitos, pagamento de operações de crédito por antecipação de receita, Kohama (2009).

Segundo o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, a despesa pública representa o conjunto de dispêndios realizados pelos

entes públicos para o funcionamento e a manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. De acordo com Lima (2018), as despesas públicas, em sentido amplo, são dispêndios de recursos financeiros dos cofres do Estado, que se desdobram em despesas orçamentárias, quando representam saídas de recursos financeiros do erário e em dispêndios extraorçamentários, quando representam apenas saídas compensatórias contábeis.

Os dispêndios extraorçamentários são aqueles que não constam na LOA, compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, de pagamentos de restos a pagar e de resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios. Por outro lado, as despesas orçamentárias representam toda e qualquer transação que depende de autorização legislativa para ser efetivada.

Na ótica do processo orçamentário, para despesa pública existir, deve-se observar alguns requisitos, como estar prevista LOA, ser destinada à oferta de bens e de serviços públicos e ser passível de dispêndio a pagar com recursos financeiros decorrentes de arrecadação de receitas públicas.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento - MTO (2020), a compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implantadas por meio de um sistema de classificação estruturado. Esse sistema tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os atores envolvidos no cenário de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral.

Na LOA, a classificação da despesa por esfera orçamentária tem como finalidade identificar se a despesa pertence ao orçamento fiscal, à seguridade social ou ao investimento das empresas estatais, conforme disposto no § 5 do artigo 165 da CF.

De acordo com Albuquerque et al. (2009), a norma internacional define despesa como sendo as reduções nos benefícios econômicos ou no potencial de serviços que ocorrem durante o exercício financeiro e que assume a forma de fluxos de saída como o consumo de ativos e a inoportunidade de passivos e assim produzem uma diminuição no patrimônio líquido.

O termo despesa descrito pelo MCASP é utilizado pela contabilidade pública e evidencia a variação passiva resultante da diminuição de ativos ou do aumento de passivos de um órgão que diminua a situação patrimonial. Assim, pelo enfoque

patrimonial, despesa é tudo aquilo que diminui a situação patrimonial de uma entidade ou um órgão, e esses sendo públicos, tem-se despesa pública. Já a despesa orçamentária representa saída de caixa por utilizar receita pública arrecada para efetuar o pagamento, porém, não são consideradas despesa no enfoque patrimonial porque não diminui a situação patrimonial líquido no balanço contábil.

Quadro 2.1 – Estágios da despesa orçamentária

Estágio	Descrição
Empenho	É o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O empenho da despesa pública é realizado até o limite dos créditos fixados no orçamento, assegura ao credor do Estado a existência de recursos reservados para o pagamento e se materializa pelo documento chamado “nota de empenho” que garante a existência do crédito necessário para a liquidação da despesa e o posterior pagamento.
Programação	Trata da verificação do direito adquirido pelo credor, tendo como base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito segundo definição do artigo 63º da Lei Federal 4.320/1964. A liquidação da despesa pública baseia-se pelo contrato, a nota de empenho, nota fiscal e os comprovantes de entrega de material ou da prestação do serviço, dessa forma passa haver uma dívida líquida e certa para o Estado para com o credor.
Licitação	É a fase em que se salda a dívida do poder público com seus credores, repassando os valores numerários. O último estágio da despesa pública concretiza-se pela emissão da ordem de pagamento em favor do credor, conforme o artigo 65 da Lei Federal 4.320/1964 “o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais por meio de adiantamento”.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor baseado na Lei Federal nº4.320/1964.

Quadro 2.2 – Outros estágios da despesa orçamentária

Estágio	Descrição
Fixação	Constitui-se na determinação, por meio de estudos técnicos com cálculos fundamentados, do montante total a ser registrado como o valor orçamentário a ser gasto público pelo governo
Programação	É a elaboração de um cronograma de desembolso com o objetivo de disciplinar o pagamento dos gastos na mesma proporção que a realização da receita
Licitação	São os conjuntos de procedimentos administrativos que as entidades públicas promovem para fazer compras ou contratar serviços

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base no MTO (2020).

A Lei Federal nº 4.320/1964 apresenta a despesa pública passando, necessariamente, por três estágios que são detalhados e explicados no Quadro 2.1. A doutrina incluir outros estágios da despesa pública observados no Quadro 2.2.

A Lei Federal nº4.320/1964 diz:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência pluriênual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Conceitua-se por Restos a pagar processados, as despesas liquidadas no exercício anterior e ainda não pagas; entende-se que a despesa por estar liquidada já foi feita a reserva financeira para o respectivo pagamento, não comprometendo a programação financeira do exercício financeiro corrente. Os Restos a pagar não processados são despesas empenhadas no exercício anterior que ainda não foram liquidadas e nem pagas; e quando for realizado o pagamento dessa despesa comprometerá a programação financeira do exercício financeiro vigente, Mota (2009).

2.2.1 – Estrutura funcional da despesa pública

É importante e recomendada pela contabilidade pública internacional a padronização da classificação da despesa pública para dos os entes da federação, seja União, Estados, Distrito Federal e municípios para que a prestação e o controle das contas seja homogênea e simétrica. Para analisar e avaliar o desempenho da economia do país os sistemas econômicos nacionais entre os setores: as empresas, as famílias, o governo e o resto do mundo; os dados macroeconômicos precisam ser padronizados e com a mesma classificação metodológica.

Segundo Giacomoni (2017), a linguagem orçamentária é essencialmente contábil e o elemento básico de expressão do orçamento público é a conta contábil que possibilita antecipar as situações patrimoniais no orçamento propriamente dito, registrar a movimentação patrimonial na execução orçamentária e financeira e demonstrar resultados patrimoniais nos balanços patrimoniais. A conta é instrumento de análise e de síntese. Na ótica de análise possibilita a representação de toda e qualquer variação nos elementos patrimoniais e na ótica de síntese proporciona o agrupamento das contas permitindo o conhecimento dos resultados globais da gestão.

Segundo o MTO (2020), a classificação institucional da despesa orçamentária tem como função e objetivo: - a integração e a articulação entre o planejamento e a LOA, - a visão estratégica com identificação das oportunidades a ser aproveitada para solucionar os problemas, - a especificação das ações do programa orçamentário com a identificação dos produtos que resultarão aos projetos e às atividades com atribuição de indicadores de produtos e de metas. Essa classificação compreende dois níveis hierárquicos: o órgão orçamentário e sua respectiva unidade orçamentária e as dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível. Consignadas às unidades orçamentárias a responsabilidade pela execução das ações e dos programas do orçamento público.

Conforme o MTO (2020), a atual classificação funcional foi instituída pela Portaria n 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão - MOG é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, que permite a consolidação nacional dos gastos do Setor Público.

O conjunto de programas é o instrumento de organização da ação de governo visando à concretização dos objetivos pretendidos e atendimento da demanda da sociedade, sendo mensurado por indicadores estrategicamente estabelecidos no PPA. Tecnicamente estruturado, elabora-se o PPA e finaliza-se no 'programa', já a LOA inicia com o 'programa' e a classificação programática confere instrumentos dessa integração.

A organização das ações de governo por meio de programas orçamentários proporciona a otimização, a racionalidade e a eficiência na administração e na execução dos gastos públicos, aumenta a visibilidade dos resultados e benefícios percebidos e gerados à sociedade e torna mais transparente e efetiva a aplicação dos recursos públicos.

O PPA, de acordo com o MTO (2020), contempla os programas temáticos e os de gestão, de manutenção e de serviços ao Estado. Os programas temáticos resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade, com o objetivo de solucionar problemas ou atender demandas da população, por exemplo, o serviço de saúde nos hospitais públicos, a segurança pública realizada pelos policiais. Os programas de gestão, de manutenção e de serviços ao Estado correspondem ao conjunto de

despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação a esses programas. Resumidamente, os objetivos dos programas de gestão, de manutenção e de serviços ao Estado são de prover os meios e o suporte técnico administrativo para a implementação e a gestão de programas finalísticos do plano geral de governo.

Segundo o MTO (2020), as ações orçamentárias correspondem às atividades, projetos e operações especiais estruturadas em programas que se identificam a função e a subfunção às quais se vinculam. A atividade é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, resultando em um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo, que normalmente pode ser medido quantitativa e qualitativamente.

De acordo com o MTO (2020), o projeto é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo que pode ser medido física e financeiramente. Por fim, as operações especiais são as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

A classificação por categoria econômica identifica os efeitos do gasto público sobre o crescimento e desenvolvimento econômico do Estado e mostra os impactos da política tributária nas atividades governamentais que reflete no crescimento econômico do setor privado. A classificação econômica da despesa orçamentária é constituída por duas categorias: despesas correntes e despesas de capital.

Segundo o disposto no artigo 12 da Lei nº 4.320/1964, as despesas correntes, são subdivididas em despesas de custeio e transferências correntes. As despesas de custeio são as dotações orçamentárias destinadas para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. As transferências correntes correspondem às dotações para despesas as quais não correspondam à contraprestação direta em bens ou serviços. O gasto público com despesa corrente mostra a participação do setor público no consumo (C do cálculo do PIB).

As despesas de capital contribuem para a formação de bem de capital no setor público, por sua vez, conforme o disposto no artigo 12 da Lei nº 4.320/1964, são classificadas como investimentos, inversões financeiras ou transferências de capital. Os investimentos são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas. Os investimentos são os tradicionais gastos públicos com infraestrutura da política fiscal expansiva keynesiana.

As inversões financeiras são subdivididas em aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização; em aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e na constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

As transferências de capital correspondem às dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Vale lembrar que as despesas orçamentárias de capital também diminuem as disponibilidades financeiras do Estado; porém, de forma diversa das despesas correntes, as despesas de capital não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido (despesas não efetivas).

A finalidade da classificação dos grupos de despesa pública é demonstrar importantes agregados de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto público.

As modalidades de aplicação mostram as formas pelas quais os gastos públicos serão realizados, isto é, indicam se os recursos financeiros serão aplicados diretamente pelo órgão detentor do crédito orçamentário ou por meio de transferência financeira ou mesmo por entidades privadas sem fins lucrativos. O objetivo das modalidades de aplicação é eliminar a dupla contagem desses recursos transferidos ou descentralizados.

A classificação por elemento de despesa tem por finalidade identificar o objeto, propriamente dito, de cada despesa pública, por exemplo, material de consumo,

remuneração de servidores públicos, prestação de serviços terceirizados, equipamentos e outros.

O elemento de despesa é a classificação mais analítica e sua função é propiciar o controle contábil dos gastos, tanto pela própria unidade orçamentária ou pelos órgãos de controle interno e externo. Destaca-se que, assim, como a classificação institucional, a classificação por elementos constitui os mais antigos e tradicionais critérios de classificação da despesa nos orçamentos públicos.

2.3 – Finanças públicas

Há um comportamento comum e favorável entre os parlamentares, principalmente no Brasil, de aprovarem propostas orçamentárias que expandem o gasto público em detrimento da redução da tributação. No contexto econômico do setor público, existem as falhas de governo e de mercado, por conta disso, é preciso contrabalancear as atividades de cada setor público e privado, os governos concentram mais esforços nas áreas em que as falhas de mercados sejam mais evidentes e que as ações tenham significado relevante para equilibrar e ajustar essas falhas, MACIEL (2013).

O Estado pode determinar o deslocamento quantitativo dos recursos orçamentários e financeiros e influenciar as decisões econômicas das famílias e principalmente dos empresários, criando condições para o setor público alavancar o desenvolvimento econômico. A tarefa central das finanças públicas é estudar a natureza e os efeitos do uso, por parte do Estado, dos instrumentos fiscais na esfera de tributação e do gasto público; e mais, examinar a obtenção, a concessão de empréstimos, a compra e a venda direta de bens e serviços. Assim, resumidamente, as finanças públicas buscam prover à sociedade, por meio da sua estrutura administrativa, os bens e os serviços públicos ou coletivos. Os ingressos dos recursos aos cofres públicos provêm da tributação, atividades produtivas do Estado e dos empréstimos, este causando o aumento do endividamento público, MATIAS-PEREIRA (2010).

O Estado é o responsável pelas finanças públicas e intervém com a variação da despesa pública e dos impostos. A despesa é o investimento que o Estado realizará com as políticas públicas de interesse social que será financiado pela arrecadação

dos impostos, ou seja, os cidadãos pagam seus impostos e o Estado provê a eles bens e serviços públicos. Existem dois tipos de análises desenvolvidas no âmbito das finanças públicas: - análise positiva, quando o objetivo é medir e avaliar as consequências das variáveis-objeto decorrentes de alterações nas variáveis instrumentais ou estruturais; - análise normativa, quando objetivo é produzir juízo de valor da situação atual da sociedade ou da implantação de uma política pública. Assim, análise positiva pretende explicar o quê existe ou se prevê que aconteça, a análise normativa pretende, por sua vez, avaliar as consequência das políticas e fazer recomendações, PEREIRA et al. (2012).

Segundo a teoria de finanças públicas, justifica-se a intervenção do Estado na economia como forma de buscar a correção das imperfeições de mercado que impedem a sociedade de alcançar o estágio de bem-estar sem que o Estado exerça alguma forma de ajuste sobre os fatores econômico; e mais, o objetivo central das finanças públicas é fomentar a plena ocupação e o controle da demanda agregada do Estado.

2.3.1 – Programação financeira

Sem o recurso financeiro, o planejamento orçamentário das ações de governo ficará na esfera teórica e, desta forma, a programação financeira torna-se uma etapa primordial e avançada da execução orçamentária da despesa pública ligada diretamente à execução financeira em que se têm os recursos estimados se transformando em recursos realizados e se efetiva o pagamento do gasto público. Sabe-se que a execução orçamentária é continua no tempo e que os recursos financeiros fluem periodicamente, tornando-se necessários ajustes às prioridades do plano de governo, considerando as disponibilidades materiais e a conjuntura econômica do Estado.

Com intuito de harmonizar o fluxo de arrecadação com o de pagamento, a norma brasileira por meio dos artigos 8º e 9º da LRF estabeleceu e definiu procedimentos para orientar a programação financeira:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso [...]

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou

nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

A programação financeira é desmembrada em cotas mensais, considerando os créditos adicionais e as operações extraorçamentárias, em especial os restos a pagar; uma vez que essas despesas são pagas com recursos financeiros do exercício corrente e não do anterior quando foram empenhadas as respectivas despesas. Para o êxito da programação financeira, o fluxo de caixa deve ser dinâmico, realista e ajustado à realização de despesas futuras com o comportamento esperado das receitas, mesmo que a velocidade da despesa e da receita seja diferentes, o planejamento da programação financeira necessita contemplar um exercício financeiro e terminar o período em equilíbrio.

O cronograma de pagamentos das despesas públicas do Estado, obrigatoriamente, precisa acompanhar o ingresso da receita pública. Portanto, evita as eventuais insuficiências de caixa e os superávits mensais de recursos financeiros são aplicados no mercado financeiro; assim, o cronograma de pagamentos das obras e serviços é cumprido e respectivo mercado financeiro e de crédito são preservados pelo cumprimento das obrigações do Estado.

A LRF proporcionou uma melhoria substancial na gestão financeira das contas públicas destacada por uma ação planejada e transparente na administração pública. A lei definiu, expressamente, os limites de endividamento e despesas com pessoal e o governante somente realizará despesas de acordo com sua capacidade de gastos e compatível com a política fiscal determinada na LDO vigente no exercício financeiro.

Conforme Albuquerque et al. (2009), a programação financeira consiste na compatibilização das despesas fixas com as receitas previstas na LOA, visando o ajuste da despesa pública fixada considerando novos cenários da conjuntura econômica que afetarão a arrecadação das receitas públicas. Caso haja frustração da receita estimada no orçamento, a programação financeira deverá ser reestabelecida a limitação de empenho e a movimentação financeira, isto é, o contingenciamento da despesa, com objetivo de cumprir os resultados previstos na LDO e impedir a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro.

Uma gestão fiscal eficiente e responsável trabalha a programação financeira voltada diretamente para a execução do orçamento aprovado na LOA. Outro aspecto a ser analisado pela programação financeira anual é o controle do caixa que busca

evitar acúmulos dos restos a pagar e de reconhecimento de dívidas, assunção de compromissos financeiros sem haver o lastro financeiro futuro para o referido pagamento.

A programação financeira anual, segundo Albuquerque et al. (2009), deverá conter, no mínimo, o valor que cada órgão do governo poderá empenhar no exercício financeiro, nesse caso pode haver empenhos globais que abrange todo o exercício, como por exemplo, aluguel em que se empenha global para o ano inteiro e se paga mensalmente o aluguel referente para cada mês, e valor dos desembolsos financeiros anuais que cada órgão poderá fazer a cada mês, nesse ponto deve observar as despesas obrigatórias, pagamento da dívida pública e outras despesas legais a serem pagas.

2.3.2 – Receita pública

Entre os recursos que o Estado auferi, existem entradas que se incorporam de forma definitiva ao seu patrimônio, neste instante se tem as receitas públicas (*stricto sensu*) e aquelas que são restituíveis posteriormente, no caso, são os ingressos públicos, cuja característica é a restituibilidade futura. Desse modo, pode-se afirmar que os ingressos e as receitas correspondem a todas as quantias recebidas pelos cofres públicos, ao passo que as receitas públicas correspondem ao ingresso que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescentar seu vulto como elemento novo e positivo, SILVA (2011).

De acordo com Albuquerque et al. (2009), a receita pública é definida, em linhas gerais, como ingresso de recursos nos cofres públicos em qualquer esfera governamental que se faz de incorpora permanente ao patrimônio do Estado e não está sujeito à devolução para alocação das despesas públicas, ou seja, a receita pública será aplicada na aquisição de bens e serviços (despesa pública) visando satisfazer as necessidades da população com bens e serviços públicos ofertados.

Conforme Albuquerque et al. (2009), a receita pública é prevista na LOA e seus recursos são oriundos de arrecadação de tributos e outras fontes correntes e, quando a receita corrente não é suficiente para cobrir os gastos; o governo pode obter financiamentos e empréstimos no próprio país ou no exterior com bancos

internacionais ou organismos internacionais financeiros; dessa forma as operações de crédito também são denominadas receitas públicas orçamentárias.

Pelos conceitos da ciência contábil, as receitas públicas são fatos modificativos aumentativos e provocam o aumento no patrimônio líquido do Estado O Quadro 2.3 classifica as receitas orçamentárias em receitas correntes e receita de capital.

Quadro 2.3 – Classificação das receitas orçamentárias em receitas correntes e de capital

Receitas correntes:	
Receita tributária:	Impostos, taxas e contribuição de melhoria;
Receita de prestação de serviço:	Atividades relacionadas aos meios de transporte, serviços, comércio e serviços educacionais;
Receita de contribuição social:	Receitas de caráter social e as de caráter econômico;
Receita patrimonial:	O ingresso se dá por meio do uso econômico do patrimônio público como juros e dividendo;
Receita agropecuária:	Resultado da exploração das atividades agropecuárias;
Receita Industrial:	Resultante das atividades industriais como serviços de utilidade pública, construção civil e extrativismo mineral;
Transferências correntes:	Recursos financeiros concebidos por pessoas jurídicas ou físicas e são utilizadas no desembolso para pagamento de despesas correntes;
Outras receitas correntes:	Receita não classificadas nos itens anteriores como juros de mora, multa;
Receitas de capital:	
Receita de operações de créditos:	Relacionada com a obtenção de recursos com o intuito de suprir déficits orçamentários ou financiar obras públicas;
Receita de amortizações de empréstimos concedidos:	Ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou de empréstimos que o ente público tenha previamente concedido;
Receitas de alienação de bens:	Alienação de bens patrimoniais como imóveis e ações;
Transferências de capital:	Receita associada às despesas de capital
Outras receitas de capital:	Relacionadas à receita de capital e não classificadas nas fontes anteriores.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base no MTO.

2.3.3 – Arrecadação da receita pública

De acordo com Ramalho (1995), nas sociedades primitivas, a função dos impostos era atender as necessidades de todos os indivíduos do grupo que contribuía voluntariamente satisfazer-se em bens ou serviços. Foi o surgimento de antagonismos de interesses dentro do grupo, que se deu pelo aparecimento da divisão do trabalho, tornou-se necessária a imposição e obrigatoriedade de contribuições. Com efeito, da exploração sistematizada da terra e da especialização profissional, aumentando a produtividade do trabalho, possibilitaram ao indivíduo a realização de um excedente econômico sobre as suas necessidades de subsistência; e o Estado observando esse fato decorreu a ideia de exploração do trabalho individual, pela escravização e pela apropriação privada da terra.

Os grupos dominantes procuraram, inclusive, eximir-se deste ônus e transferiram aos dominados, os quais, não o aceitaram voluntariamente. Destarte, tiveram origem as contribuições compulsórias, isto é, os impostos. Esta explicação visa a ressaltar os aspectos essenciais e primórdios da arrecadação de receita pública pelo Estado, RAMALHO (1955).

O Quadro 2.4, segundo o MCASP, descreve os estágios da receita orçamentária o qual a previsão implica em planejar e em estimar o montante a ser arrecadado de receitas orçamentárias e ingressarão nos cofres públicos e devem constar na proposta orçamentária. Dentre as normas técnicas e legais, correlacionadas ao tema orçamento público, destacam-se o artigo 12 da LRF que diz:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Quadro 2.4 – Estágios da receita orçamentária

Divisão	Subdivisão
Planejamento	Previsão
Execução	Lançamento
	Arrecadação
	Recolhimento

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2019) adaptada.

A Previsão é a estimativa das receitas no momento da proposta da LOA e encerra no lançamento da receita no sistema financeiro de cada ente da Federação.

2.4 – Lei de responsabilidade fiscal

Segundo Brugger (2015), no contexto histórico, econômico e até mesmo social da promulgação da LRF, no início dos anos 200, tentou-se implantar uma gestão técnica e operacional do orçamento público, oposto à política fiscal keynesiana de que o Estado pode gastar quanto quiser, sem se preocupar com as formas de financiamento. Sendo assim, a LRF estabeleceu normas de finanças públicas direcionadas para a regulamentação da responsabilidade na gestão fiscal, inclusive com a responsabilidade penal e política dos representantes eleitos.

A LRF, abandonando a gestão improvisada e buscando a profissionalização, trouxe as exigências do balanço e da conciliação entre a *governance*, que é a capacidade do governo resolver a pauta de problemas por meio da formulação e da implementação de políticas públicas, e o *accountability*, que é a prestação de contas, a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, a transparência, o poder e o fundamentação da decisão.

A LRF, também, tem a preocupação com a transparência da gestão fiscal e incentiva a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração dos planos orçamentários com previsão da publicidade de informações pormenorizadas da execução dos respectivos planos, BRUGGER (2015).

A LRF estabelece as normas de finanças públicas com ênfase à responsabilidade na gestão fiscal do Estado e as regras para a prevenção do déficit fiscal por conta da preocupação na solvência da dívida pública e da restrição quanto à elevação e continuidade do endividamento público, assim, a lei descreve ações de planejamento na ótica das receitas e das despesas públicas objetivando a transparência e o equilíbrio das contas públicas.

Além das leis PPA, LDO e LOA, supracitadas neste trabalho, a mesma LRF ampliou a importância da LDO, atribuindo-lhe a incumbência de disciplinar os temas específicos relacionados ao equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas, às metas e aos riscos fiscais, à programação financeira e ao cronograma de execução

mensal, com critérios e forma de limitação de empenho, às normas de controle de custos e à avaliação de resultados.

De acordo com o trabalho de Conti (coord., 2019, p. 124), para permitir um melhor controle das contas públicas, a LRF determina que o projeto de LDO deva ter um ‘Anexo de Metas Fiscais’, no qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, segundo o artigo 4, § 1º.

No que se refere à LOA, a LRF diz que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão dela. Já o eventual refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional. Define que a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica (artigo 5º, §§).

Já a Lei Complementar Federal nº 148/2014 que alterou a LRF, dispôs sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. De modo que, verifica-se uma preocupação muito grande da legislação complementar em fazer definições e estabelecer regras de controle, de transparência e de organização do endividamento público.

Segundo Bezerra (2016), a *accountability* é um instrumento utilizado na administração pública para o controle, a transparência e a responsabilização da prestação das contas públicas. O tema *accountability* ganhou força e evidência no Brasil com a publicação e a vigência de legislação pertinente, como a LRF que exige a transparência na gestão fiscal, a ‘Lei da Transparência’¹ que determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação e a ‘Lei de Acesso à Informação’² que possibilita a todos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo geral.

¹ Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

² Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

2.5 – Endividamento público

Conforme Ribeiro Filho et al. (2017), o endividamento público faz-se necessário e deve ser concretizado de forma responsável e transparente, e mais, os recursos advindos dos empréstimos precisam ser aplicados de forma eficiente e eficaz, provendo ao Estado meios de realizar o plano de governo, ocasionando o crescimento econômico e benefícios públicos para a sociedade.

Segundo Ribeiro Filho et al. (2017), Sabe-se que as receitas variam entre a estimativa de arrecadação com o efetivo ingresso, vários fatores justificam essa discrepância, entre eles os cenários político e econômico que, diretamente, comprometem as atividades econômicas do Estado, e o endividamento público garante que a receita esperada ingressa nos cofres públicos e garante a viabilidade de execução orçamentária e financeira do planejamento aprovado,

A transparência e o regramento da dívida pública são extremamente importantes para a eficiência e efetividade do gasto governamental, para o controle interno e externo das contas pública e para o próprio desenvolvimento econômico do Estado. A dívida pública deriva de empréstimos feitos pelos governos para saldar seus déficits orçamentários decorrentes do aumento dos gastos públicos sem a arrecadação de receita suficiente para pagar.

O financiamento da dívida pública se dá por meio de empréstimos feitos junto aos organismos financeiros internacionais, posteriormente, esse empréstimo é pago ao credo com receita pública arrecadada que impacta a disponibilidade financeira futura para o pagamento das despesas correntes do Estado, porque parte da arrecadação será direcionada ao pagamento de despesa com juros e amortização da dívida (serviço da dívida).

Segundo o trabalho de Athayde e Vianna (2015), a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, que sempre foi considerada o principal indicador utilizado pelo governo brasileiro para sinalizar a capacidade de solvência fiscal do país, tem deixado de ser referência pelos analistas e a justificativa para isso estaria no fato de que tal indicador não consegue captar corretamente o impacto nas contas públicas de determinadas ações de política fiscal adotadas pelos governantes.

CAPÍTULO III

MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A abordagem metodológica do estudo se desenvolveu por um enfoque empírico-analítica, considerando a coleta, o tratamento, os ajustes e as análises dos dados, procurando examinar e identificar a ligação entre os gastos públicos do governo do Distrito Federal e o crescimento econômico na economia do DF e, ainda, a associação e a comparação da execução orçamentária e financeira tanto da ótica de despesas quanto de receitas públicas.

O capítulo IV - Análise dos Resultados apresenta 8 (oito) modelos que buscam responder a pergunta motora do trabalho: **o gasto público influencia o crescimento econômico?**

As receitas públicas foram classificadas quanto à categoria econômica em receitas orçamentárias, correntes e de capital, e receitas intraorçamentárias e, também, reclassificadas quanto à origem, conforme o Quadro 3.1.

Quadro 3.1 – Classificação das receitas públicas por categoria econômica e por origem

Categoria econômica	Origem
Receitas correntes	Receita tributária
Demais receitas correntes que não são receita tributárias	Receita de contribuições
	Receita patrimonial
	Receita agropecuária
	Receita industrial
	Receita de serviços
	Transferências correntes
	Outras receitas correntes
Receitas de capital	Operações de crédito
Demais receitas de capital que não são operação de crédito e transferência de convênio	Transferências de convênio
	Alienação de bens
	Amortização de empréstimos
	Transferências de capital
	Outras receitas de capital
Receitas Intraorçamentárias	Quaisquer receitas de origem que não seja orçamentária

Fonte: Elaborado pelo próprio autor baseada no MTO (2020).

Quadro 3.2 – Resumo dos modelos utilizados

Modelo	Variável Explicada	Variáveis Explicativa	Modelagem	Objetivo do Modelo
1 (um)	Receitas totais do GDF	Despesas com pessoal ativo e inativo, investimento, ODC de terceirizados e demais ODC do GDF.	Diferenciação de um ano ($[n]-[n-1]$), sendo n o ano do logaritmo dos valores absolutos das variáveis escolhidas para este modelo.	Explicar a relação da arrecadação da receita pública responsável pelo pagamento da despesa.
2 (dois)	Variações do PIB do DF	Receita Tributária, Demais Receitas Correntes, Demais Receitas de Capital e Receitas Intraorçamentária.	Os dados utilizados no modelo foram diferenciados um ano do logaritmo do valor absoluto das variáveis.	Explicar a variação do PIB do DF, conforme a arrecadação da receita pública do GDF.
3 (três)	PIB do DF	Setor público federal, despesa de pessoal ativo, inativo e investimento do GDF.	Os índices estatísticos com diferenciação do logaritmo dos valores absolutos das variáveis escolhidas.	Explicar a relação do PIB com variáveis do gasto do DF com dados tratados, assim, obter um nível de significância explicativo.
4 (quatro)	PIB do DF	Setor agropecuário, setor industrial da construção, principais áreas do setor de serviços (comércio, alojamento, alimentação, atividades financeira e seguradoras, atividades dos profissionais técnicos e científicos) e o próprio setor público geral.	Diferenciação do logaritmo dos valores absolutos das variáveis.	Explicar a relação do PIB com os setores da economia.
5 (cinco)	PIB do DF	Indústria da construção, atividades financeiras, imobiliárias e profissionais técnicos.	Os dados do modelo foram tratados com a diferenciação do logaritmo dos valores absolutos encontrados.	Explicar a relação do PIB sem o setor público. Como o PIB se comportaria se o DF não tivesse Setor Público?
6 (seis)	Consumo	Setor Público Federal, a Despesa de Pessoal e Terceirizados do GDF.	Os dados do modelo foram modelados com logaritmo dos valores absolutos, sem diferenciação de um ano para o outro.	Estudar a relação do consumo de bens e serviços com renda disponível do Distrito Federal.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

O Quadro 3.2 apresenta um resumo da modelagem utilizada em cada modelo, isolando a variável explicada e as explicativas, assim como o objetivo específico de cada modelo.

As despesas públicas foram classificadas quanto à categoria econômica, ao grupo de despesa e ao tipo de despesa, detalhadas e explicadas nos Quadros 3.3 e 3.4.

Quadro 3.3 – Classificação das despesas públicas por categoria econômica e por grupo de despesa

Categorias Econômicas	Grupos de Despesas	Descrição
3 Despesas Correntes: são as despesas destinadas a manutenção e funcionamento dos serviços públicos, ou seja, são as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.	1 Pessoal e Encargos Sociais	Despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de todos os Poderes, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da LRF.
	2 Juros e Encargos da Dívida	Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
	3 Outras Despesas Correntes - ODC	Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
4 - Despesas de Capital: são as despesas efetuadas pelo Estado capazes de gerar novos bens e serviços, ou seja, são as despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.	4 Investimentos	Despesas com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
	5 Inversões Financeiras	Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.
	6 Amortização da Dívida	Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária

Fonte: Elaborado pelo próprio autor baseada no MTO (2020).

Quadro 3.4 – Classificação das principais despesas públicas por tipo de despesa

Tipo de Despesa	Descrição
Pessoal Ativo	Despesas de pessoal ativo, tais como: vencimento; salário pessoal permanente; vencimento ou salário de cargos de confiança; subsídios; vencimento do pessoal em disponibilidade remunerada, gratificações e outros.
Pessoal Inativo	Despesas com pagamento de aposentadorias dos servidores inativos do regime de previdência do Servidor.
Outras Despesas com Pessoal	Demais despesas que não se enquadram como despesas de pessoal ativo ou inativo, tais como obrigações patronais, contribuição previdenciária dos servidores e outros.
Serviços Terceirizados	Despesas decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, como: serviços de mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização como limpeza, vigilância, manutenção predial.
Outros (ODC)	Demais despesas que não se enquadram como serviços terceirizados, como por exemplo, diárias, passagens, auxílios pagos aos servidores.
Obras	Despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao Quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.
Material Permanentes	Despesas com aquisição de aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte; armamentos; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores, mobiliário em geral; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários e outros materiais permanentes.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor baseada no MTO (2020).

3.1 - Base de dados

Para atender o objetivo deste trabalho e mensurar a relação do gasto público com o crescimento econômico do DF, foram coletados dados no site da CODEPLAN-

DF e no Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGo em que se encontra todas as informações da execução orçamentária e financeira do GDF.

O SIGGo é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, orçamentária, patrimonial e contábil do governo distrital do DF. O sistema foi desenvolvido pelos próprios servidores que trabalhavam e continuam trabalhando com a contabilidade pública e implantado no ano de 2000 por conta que, em 1999, aconteceu o *bug* do milênio. Uma das principais vantagens do SIGGo é a concentração, a segurança, a confiabilidade e a transparência da execução orçamentária e financeira em único sistema.

Os dados referentes à despesa pública do GDF são do orçamento fiscal e de seguridade social em que exclui as informações do orçamento investimento das empresas estatais distritais, como Companhia de Saneamento Ambiente do Distrito Federal - CAESB, Companhia Energética de Brasília - CEB, Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, evitando, assim, dupla contagem no PIB no que se refere o item indústria da atividade econômica 'eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação'.

Os gastos públicos do GDF foram obtidos e considerados como no estágio de despesa liquidada extraída no SIGGo. A despesa no estágio de liquidação é aquela que a administração (setor público) reconhece o direito adquirido pelo fornecedor do bem ou serviço prestado ao Estado, desde que, tenha cumpridas todas as exigências legais para apropriação da despesa pública e a liquidação garante o seu posterior pagamento. Optou-se por utilizar despesa liquidada e não empenhada e/ou pagas pelos seguintes motivos: a despesa empenhada não garante que o bem ou serviço será entregue, pois o fornecedor pode não estar hábil para receber recursos públicos, esse empenho será cancelado e refeito em favor de outro credor, o prazo de entrega do bem ou serviço pode ser maior que um exercício financeiro e o empenho perdurar por mais tempo como despesas inscritas em restos a pagar e ser efetivamente pago nos exercícios financeiros seguintes.

Quanto ao pagamento (terceiro estágio da despesa pública), no decorrer do exercício financeiro são pagas despesas no próprio exercício quanto de restos a pagar com a receita arrecadada do mesmo exercício financeiro, o que pode gerar dupla contagem e análise enviesada. A despesa liquidada está tempestivamente preparada e prestes a ser paga e o montante desta despesa não pago no final do dezembro do

ano é pago no início do ano seguinte com lastro financeiro reservado para efetivar o esse pagamento.

Os dados coletados na CODEPLAN-DF calculam o Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal - IDECON. Segundo site da CODEPLAN-DF, IDECON é um índice calculado trimestralmente que mede o desempenho das atividades econômicas no DF, tanto do setor privado quanto do econômico, por meio da evolução em volume (taxa de crescimento real). As estimativas são realizadas a partir do cálculo do índice de volume das atividades econômicas que, por processo de agregação, geram os índices de volume dos grandes setores agropecuário, indústria e serviços. O IDECON possui caráter conjuntural e seus resultados são preliminares.

A variável do PIB do DF “administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social” foi considerada como gasto público geral que inclui tanto o governo federal quanto o distrital. Vale ressaltar que o DF é uma unidade da federação híbrida que apresenta características e funções de município e de estado ao mesmo tempo, é onde se encontra a capital federal, Brasília, sede de, praticamente, todos os órgãos do governo federal. O GDF não mantém financeiramente o poder judiciário do DF que é pago em sua integridade pelo governo federal, assim como, as polícias civil e militar e o corpo de bombeiro militar do DF que são mantidas pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF.

A terminologia GDF é para informar que é a despesa e o gasto públicos se referem ao governo do Distrito Federal, portanto, não confundir com despesa ou gasto ou setor público do governo federal que se situa geograficamente no Distrito Federal.

3.2 - Estatística descritiva

Vale ressaltar que o governo federal organiza e mantém a segurança pública do DF e auxilia, financeiramente, as áreas de educação e de saúde do governo do DF por meio do repasse financeiro do FCDF. Segundo o trabalho de Barros Filho et al. (2019), o FCDF foi criado com objetivo de transferir recursos do governo federal, por meio do sistema contábil, o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, para a manutenção das forças de segurança pública e auxílio ao custeio das despesas com saúde e educação no Distrito Federal. A criação do FCDF foi prevista na CF/1988 e a Lei Federal nº 10.633/2002, regulamentou o dispositivo constitucional. Para calcular as receitas e as despesas do governo do DF não foram considerados os

valores do FCDF, uma vez que ‘entraria’ como receita e ‘sairia’ como despesa, a execução orçamentária e financeira dos valores do FCDF é quase em sua integralidade e o montante não utilizado no exercício financeiro é devolvido ao orçamento federal e não motiva superávit destes recursos do FCDF. Salienta-se que estes valores de FCDF são contabilizados na despesa pública federal (União).

Ao analisar os valores dos componentes do PIB do DF em conjunto com os valores do gasto público, exclusivamente, do DF esperava-se encontrar uma proporção significativa destes gastos. Porém, observou-se que o setor público federal é bem mais expressivo, representa 86,59%, na média, e o gasto público do GDF representa 13,41%, também na média, ambos comparados com o PIB, de acordo com a Tabela 3.1. Justifica-se essa proporção significativa do setor público federal, porque se situa geográfica, econômica e administrativamente no Distrito Federal; os órgãos públicos federais do poder executivo estão em Brasília, e mais, todos os tribunais superiores e os tribunais de justiça do DF são pagos com recursos do governo federal, assim como todo o poder legislativo federal.

Tabela 3.1 – Proporcionalidade do setor público no DF entre 2007 a 2017

Ano	Setor Público Geral	Setor Público Federal	Gasto Público do GDF
2007	62.677	55.090	7.587
2008	71.118	61.609	9.509
2009	83.266	72.163	11.103
2010	94.275	82.547	11.728
2011	100.642	87.490	13.153
2012	102.656	87.798	14.857
2013	116.238	99.573	16.665
2014	129.379	111.148	18.231
2015	151.892	130.153	21.739
2016	167.845	146.404	21.441
2017	169.197	146.902	22.295
% Do Setor Público Geral		86,59%	13,41%

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com dados da CODEPLAN-DF.

3.3 - Procedimentos

Para modelar os dados coletados, empregaram-se dois programas de estatística, o *Excel* e o *Stata 15*. O *microsoft office excel* é um editor de planilhas elaborado pela empresa de software de informática *Microsoft* para computadores e

seus recursos incluem uma interface intuitiva e capacitadas ferramentas de cálculo e de construção de tabelas. O programa *Stata 15* realiza tarefas simples como calcular média, desvio padrão, testes de hipótese, intervalos de confiança, até mesmo estatísticas mais complexas como análise de variância, regressão linear múltipla, regressão não-linear, regressão logística, análise de sobrevivência, regressão de Cox, etc. O programa *Stata 15* é muito utilizado em tarefas de econometria, utilizando dados *cross-section*, em painel e estimação de séries temporais e tem recursos potentes de tabulação de variáveis e comandos para cálculo das medidas de associação usadas em epidemiologia, como razão de incidências (*rate ratio*), risco relativo (*risk ratio*), razão de chances (*odds ratio*) e risco atribuível.

Quadro 3.5 – Significado dos indicadores econométricas

Indicadores	Significado
Correlação	Mede a dependência ou a associação de qualquer relação estatística entre duas variáveis, ou seja, a correlação quantifica a força dessa relação.
Desvio Padrão	Mede a dispersão em torno da média populacional de uma variável aleatória.
Erro padrão	Mede a variação de uma média amostral em relação à média. Sendo assim, é uma medida que ajuda a verificar a confiabilidade da média amostral calculada.
Coeficientes da regressão	Na regressão, os coeficientes explicitam a relação das variáveis estudadas.
R-quadrado	Representa a porcentagem de variação em resposta a uma mudança das variáveis que é explicada pelo modelo. Ele é calculado como 1 menos a razão da soma dos quadrados dos erros que, no caso, é a variação que não é explicada pelo modelo, para a soma total dos quadrados que é a variação total no modelo. O R-quadrado determina se o modelo ajusta bem os dados; quanto mais alto o seu valor melhor o modelo ajusta seus dados e o valor está sempre entre 0 e 100% (0 e 1).
R-quadrado Ajustado	É a porcentagem de variação na resposta que é explicada pelo modelo, ajustada para o número de preditores do modelo em relação ao número de observações. O R-quadrado ajustado é calculado como 1 menos a razão entre o quadrado médio do erro (QME) em relação ao quadrado médio total (QM total) e é utilizado para eliminar os vieses.
Sta-t	É um teste de hipótese que usa conceitos estatísticos para rejeitar ou não uma hipótese nula quando a estatística de teste segue uma distribuição t de <i>Student</i> .
Valor-P	É a probabilidade de se obter uma estatística de teste igual ou mais extrema que aquela observada em uma amostra, sob a hipótese nula.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor baseada nos conceitos estatísticos.

Para suavizar os dados e eliminar valores fora do padrão (*outlier*) foram utilizados logaritmo e diferenciação dos valores absolutos coletados para modelar a regressão e, assim, obter uma melhor interpretação das porcentagens e apresentando resultados mais convincentes. Calcularam-se e foram estudadas alguns indicadores econométricos e estatísticos, entre elas: a correlação, o erro padrão, os coeficientes da regressão, o R-quadrado e o R-quadrado ajustado, entre outras. O Quadro 3.5 explica a funcionalidade de cada variável.

3.4 - Modelos empíricos

O modelo utilizado para analisar a relação entre gasto público e crescimento é a regressão linear dos dados em painel coletados. As averiguações empíricas da relação gastos públicos com do crescimento econômico inspiraram na estrutura teórica de crescimento econômico endógeno e foi apresentada no trabalho de Barro (1991) que estudou o crescimento per capita do PIB e a relação entre investimento privado e público. Este modelo de Barro (1991) considera que os serviços públicos desempenham a função de insumos no processo produtivo que aumenta a produtividade do setor privado. Assim, os serviços públicos geram externalidades positivas para o setor privado inferindo uma correlação positiva entre o governo e o crescimento econômico.

O trabalho preocupou em comparar os dados dos setores da economia, tanto do setor público quanto do privado, com o PIB do DF e o próprio gasto público do DF com o PIB, para isso foram gerados 6 (seis) modelos estatísticos que serão descritos e explicados no capítulo seguinte referente à análise de dados.

Os modelos dos dados escolhidos para a obtenção dos resultados desta dissertação foram em painel, mesmo a amostra sendo pequena, com isso pretende-se verificar se o setor público influencia o crescimento econômico do Distrito Federal ou o inverso. Para tanto, a distribuição das variáveis foi feita de forma longitudinal, ensejando a um resultado mais preciso.

Os modelos, descritos no Quadro 3.2, gerados com regressão linear seguiram a seguinte estrutura de equação de modelagem:

$$Y = E(Y|X = x) + \varepsilon = \alpha + \beta x + \varepsilon$$

Sendo que:

- a) Y: variável explicada ou dependente (aleatória);
- b) X: variável explicativa ou independente medida sem erro (não aleatória);
- c) α : coeficiente de regressão, que representa o intercepto (parâmetro desconhecido do modelo -> a estimar);
- d) β : coeficiente de regressão, que representa o declive (inclinação) (parâmetro desconhecido do modelo -> a estimar); e

- e) ϵ : erro aleatório ou estocástico, em que se procuram incluir todas as influências no comportamento da variável Y que não podem ser explicadas linearmente pelo comportamento da variável X;

Há uma aplicação muito importante de um modelo de regressão que é a previsão de novas ou futuras observações de Y, ($Y_f(x)$) correspondente a um dado valor da variável explicativa X, $f(x)$.

3.5 - Dificuldades e soluções

No momento da coleta de dados sobre a composição do PIB do DF foram encontradas dificuldades e barreiras que exigiram alguns ajustes na análise de dados do estudo.

As informações presentes no SIGGo passaram por modificações e ajustes metodológicos no decorrer destes 20 (vinte) anos de existência para adequar as normas da contabilidade pública internacional e atender decisões e recomendações dos órgãos de controle internos e externo que, desta forma, interferiu na base histórica das informações e para evitar dados assimétricos e instáveis; considerou-se o ano mais pretérito de 2007.

Para rodar os dados e fazer as modelagens, observou-se que uma base histórica de um período histórico maior ou, se as informações do período estudado destes 11 (onze) exercícios, fossem trimestralmente, talvez, a modelagem pudesse demonstrar informações mais precisas das encontradas nesta modelagem feita; porém, os dados numéricos e absolutos de gasto público relativo à despesa pública (despesa líquida) e até mesmo receita arrecadada foram encontrados de forma consolidada anualmente e não apresentava informações trimestrais.

Os valores gerados pelo extrator de dados das informações do SIGGo são fechados anualmente depois que encerra o exercício financeiro, com isso não seria possível comparar o PIB trimestral com a receita arrecada e a despesa liquidada anualmente. Concluiu-se por não, simplesmente, dividir por 4 (quatro) os valores da receita arrecada e da despesa liquidada de cada ano e assim ter valores trimestrais, porque a execução orçamentária e financeira da receita e da despesa públicas não é linear, uma vez que no início de cada ano, os órgãos priorizam as licitações e os

empenhos e no final do ano são feitas as liquidações e os pagamento para evitar a 'perda' o orçamento daquele exercício financeiro e inscrição em restos a pagar.

No sistema SIGGo, seria possível encontrar informações consolidadas até o exercício financeiro de 2019 que aumentaria o hiato temporal da análise de dados, todavia, neste momento, encontrou-se a barreira dos dados do PIB que é gerado e publicado pela CODEPLAN-DF com defasagem de dois anos, pois os relatórios são publicados em novembro de cada ano após 2 (dois) anos do encerramento do exercício financeiro, ou seja, o relatório mais atual é de 2017 publicado em novembro de 2019. A própria CODEPLAN-DF sugeriu utilizar taxas de crescimento trimestrais de PIB estimadas para 2018; porém, as comparações e a modelagem dos dados precisavam de valores absolutos e essas taxas não ajudariam na análise dos dados.

Outra questão que deve ser ponderada é o motivo de não utilizar médias ou medianas ou, mesmo, utilizar projeções baseada em média histórica; porque o Brasil, desde 2014, vem passando por cenário político instável e com muitas crises que impactaram diretamente na situação econômica do país refletindo, diretamente, na execução orçamentária e financeira dos gastos públicos. No DF, em 2009, estourou o escândalo político da 'caixa de Pandora' em que o chefe do poder executivo deixou o governo que conjecturou, diretamente, na receita e, principalmente, nas despesas públicas naquele ano e no seguinte, observou-se obras paradas e até mesmo canceladas por estarem relacionadas ao escândalo. Em todo primeiro ano de mandato do chefe do poder executivo, o caminho da execução orçamentária e financeira é cautelar e ano de 2019 foi o primeiro ano de mandato. Nestes 11 (onze) exercícios estudados, de 2007 a 2017, o Brasil e o DF tiveram três grandes eventos esportivos que movimentaram a economia e os gastos públicos demonstrando picos de arrecadação e de liquidação de despesa, são eles: Copa das Confederações de Futebol, Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas.

Ao checar os valores expressivos do gasto público do governo federal no DF, pensou-se em incluir o gasto de pessoal do governo federal com do DF, porém, não foi possível separar da folha de pessoal da União quem realmente vive e consome no DF, uma vez que são pagos os salários para servidores públicos federais que trabalham e residem em todo território do Brasil ou no exterior em embaixadas e em missões externas e mesmo que separasse os servidores federais residentes no DF, encontraria outra dificuldade, porque alguns servidores apresentam endereço

domiciliar cadastrado em outro estado, ou seja, impossibilitaria no cruzamento de dados.

Mas sabe-se que as variáveis relacionadas ao consumo estão no cálculo do PIB do DF, descritas no Quadro 3.6, como comércio, atividades financeiras e imobiliárias são diretamente relacionada com a renda disponível dos consumidores (família), isto é, o salário pago aos servidores públicos federal que moram e consomem no DF é responsável e tem efeito nos números destas variáveis.

Quadro 3.6 – Classificação dos setores da economia do PIB do DF

Setores e Atividades Econômicas do PIB do DF
Agropecuária
Indústria
Indústrias extrativas.
Indústrias de transformação.
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.
Construção.
Serviços
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas.
Transporte, armazenagem e correios.
Alojamento e alimentação.
Informação e comunicação.
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados.
Atividades imobiliárias.
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares.
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.
Educação e saúde privadas.
Outras atividades de serviços.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com dados da CODEPLAN-DF.

CAPÍTULO IV

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Tabela 4.1 – Correlação do PIB, dos setores da economia e dos grupos de despesa do DF no intervalo de 2007 a 2017

	PIB	Setor Agropecuário	Setor Industrial	Setor De Serviço SEM Setor Público	De Serviço COM Setor Público	Setor Público Federal	Gasto Público GDF	Grupo de Despesa - Pessoal	Grupo de Despesa - Juros	Grupo de Despesa - ODC	Grupo de Despesa - Investimento	Grupo de Despesa - Inversão Financeira	Grupo de Despesa - Amortização
PIB	1,0000												
Setor Agropecuário	0,9410	1,0000											
Setor Industrial	0,7252	0,6867	1,0000										
Setor De Serviço SEM Setor Público	0,9981	0,9450	0,7079	1,0000									
De Serviço COM Setor Público	0,9969	0,9313	0,6834	0,9934	1,0000								
Setor Público Federal	0,9953	0,9284	0,6702	0,9920	0,9996	1,0000							
Gasto Público GDF	0,9898	0,9334	0,7533	0,9851	0,9854	0,9804	1,0000						
Grupo de Despesa - Pessoal	0,9721	0,9242	0,6843	0,9694	0,9722	0,9673	0,9860	1,0000					
Grupo de Despesa - Juros	0,9519	0,8798	0,6719	0,9432	0,9576	0,9527	0,9716	0,9778	1,0000				
Grupo de Despesa - ODC	0,9472	0,8423	0,7183	0,9350	0,9508	0,9512	0,9324	0,8735	0,8911	1,0000			
Grupo de Despesa - Investimento	-0,0827	0,0016	0,4397	-0,0800	-0,1429	-0,1581	-0,0463	-0,1693	-0,1850	0,0063	1,0000		
Grupo de Despesa - Inversão Financeira	0,0945	0,1989	0,5683	0,1121	0,0194	0,0029	0,1212	0,0509	-0,0162	0,0342	0,8135	1,0000	
Grupo de Despesa - Amortização	0,9808	0,9058	0,7433	0,9724	0,9804	0,9757	0,9931	0,9849	0,9818	0,9289	-0,1096	0,0663	1,0000

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo e da CODEPLAN-DF.

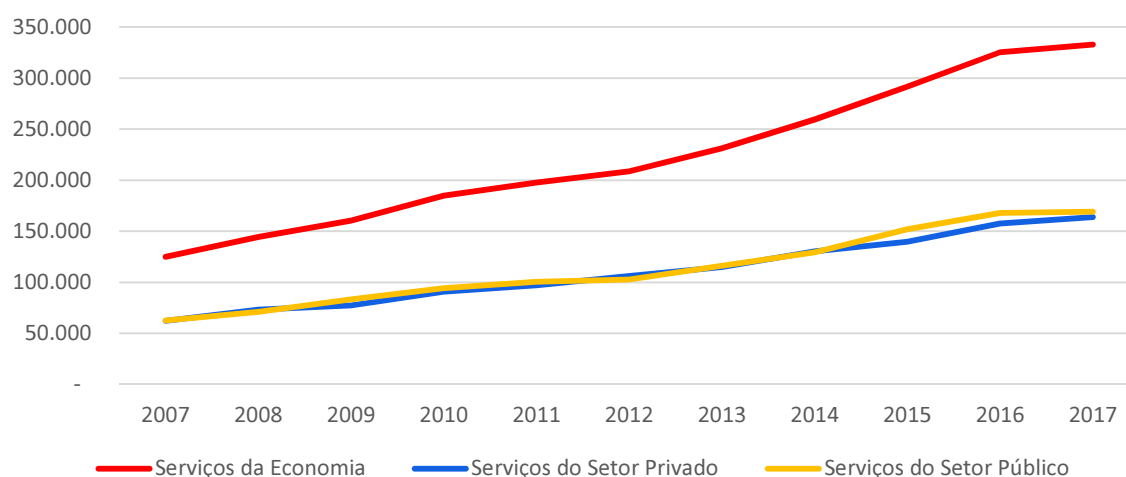
A Tabela 4.1 é complexa e extensa. Ela mostra a correlação dos componentes o PIB do DF e da despesa pública do GDF, classificada por grupo de despesa. Verificam-se números curiosos como a correlação negativa de -0,0827 entre o grupo de despesa investimento e o PIB do DF e positiva de 0,9851 entre a variável “serviços do setor privado público” e o gasto público do DF. A maior correlação é de 0,9860 entre o gasto público do GDF e o grupo de despesa de pessoal.

As contas públicas gerais do DF, incluindo a despesa pública que o governo federal despende no DF e a despesa do governo do DF, apresentaram correlação expressiva com o PIB comprovada na Tabela 4.1. O setor da economia de serviço é responsável por 90% do PIB e, desta parcela, o setor público comporta 51%. Assim, 46% do PIB do DF correspondem à esfera pública e quaisquer ações e movimento nas despesas públicas, seja do governo federal ou distrital, terão um efeito multiplicador no renda bem mais significativo do que outra unidade federativa do Brasil.

4.1 - Ótica dos gastos públicos

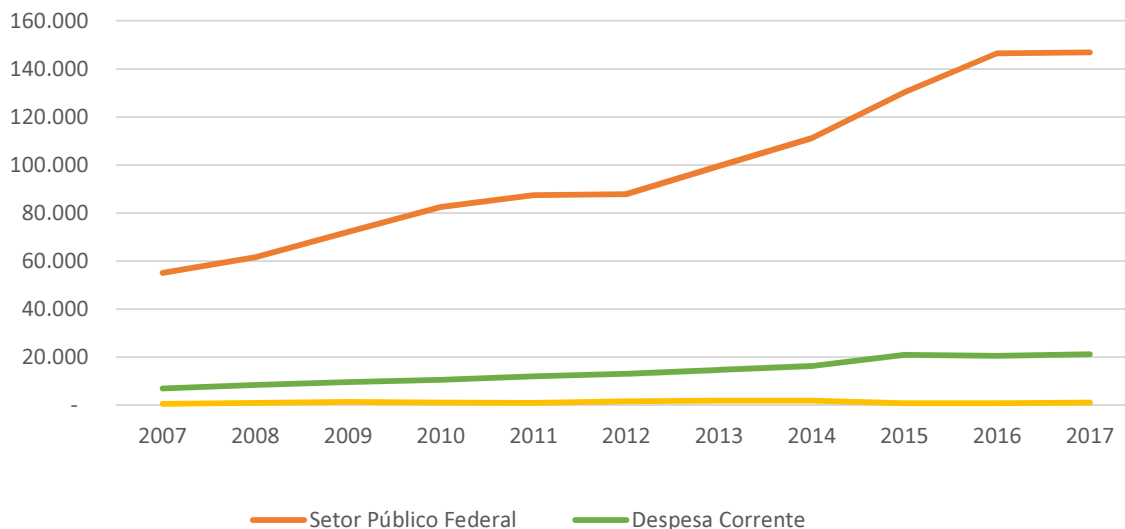
O Gráfico 4.1 demonstra que o setor de serviços é a principal variável no cálculo do PIB do DF, a importância dos setores privado e público e o mesmo comportamento evolutivo destes setores. O Gráfico 4.2 ilustra a evolução do setor público federal comparado com despesa corrente e de capital do GDF e se observa que o crescimento do setor público federal foi de 266,66% entre 2007 a 2017 e as despesas públicas do GDF apresentaram um desvio padrão de R\$ 5,497 bilhões e uma média de R\$ 15,761 bilhões que significa que estas despesas estão bem distribuídas em torno da média.

Gráfico 4.1 - Evolução do setor de serviços do DF de 2007 a 2017



Fonte: Elaborada pelo autor com dados da CODEPLAN-DF.

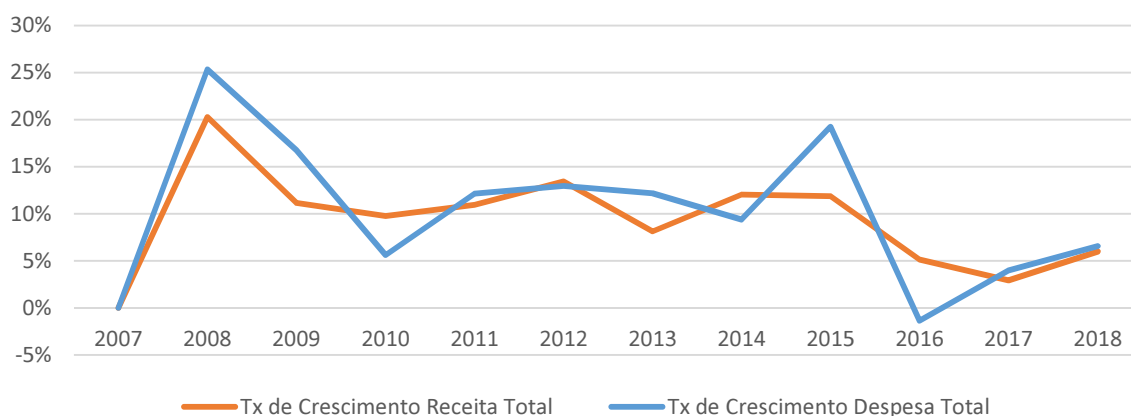
Gráfico 4.2 - Evolução do setor público federal e despesas públicas correntes e de capital do DF de 2007 a 2017



Fonte: Elaborada pelo autor com dados da CODEPLAN-DF e do SIGGo.

O Gráfico 4.3 mostra o progresso da taxa de crescimento tanto da receita quanto da despesa públicas totais do governo do DF entre 2007 a 2018. Verifica-se assimetria a partir de 2014, quando a crise política do Brasil tomou uma dimensão maior e interferiu diretamente nos índices econômicos e na confiança da sociedade, por sua vez, conjecturou na crise financeira dos estados brasileiros e era de esperar que o Distrito Federal fosse afetado.

Gráfico 4.3 - Taxa de crescimento da receita e despesa públicas do DF de 2007 a 2018

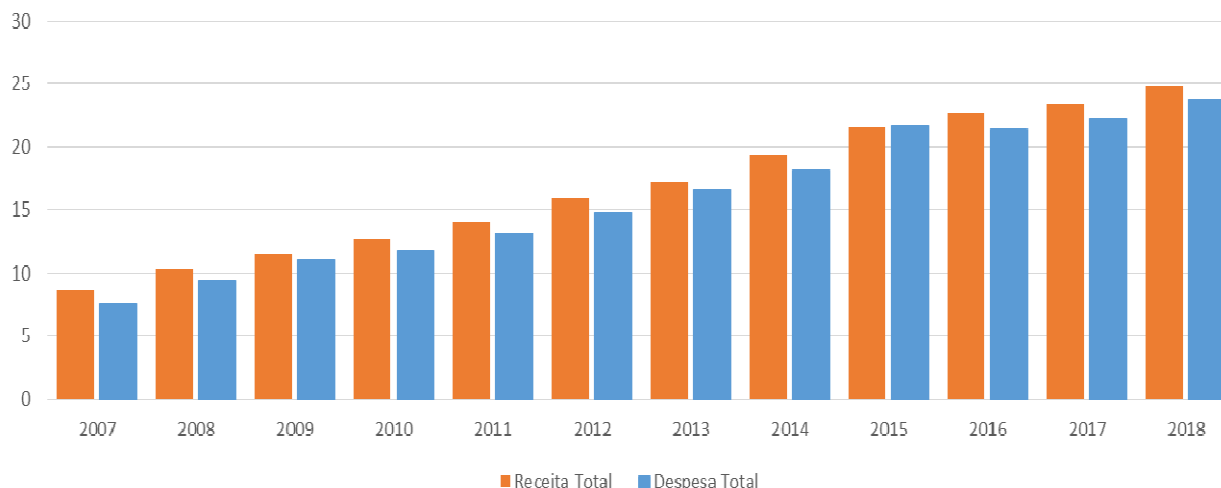


Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

O Gráfico 4.4 foi elaborado com valores absolutos em bilhões e reais e mostra a dinâmica da receita e da despesa públicas do GDF. A receita apresenta

comportamento ascendente e a despesa queda entre 2015 e 2016 e ambos não têm a mesma velocidade na evolução do crescimento.

Gráfico 4.4 - Dinâmica da receita e despesa pública do DF de 2007 a 2018, em R\$



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

O coeficiente de 0,385171 da regressão do modelo 1, descrito na Tabela 4.2, diz que, se aumentar 1% da despesa de pessoal ativo (folha de pagamento dos servidores ativos no GDF), aumenta a arrecadação das receitas totais em 0,3851%; explicado pela equação macroeconômica de consumo, porque ao aumentar a folha de pagamento de pessoal, aumenta a renda disponível das famílias para o consumo que por sua vez aumenta a arrecadação da receita tributária, mais precisamente, aumenta a arrecadação do ICMS e ISS. Era de se esperar um coeficiente positivo e significativo para a variável ODC – Serviços terceirizados, porém, o modelo 1 apresentou um coeficiente de -0,035125, podendo ser justificado pelo fato que nem todo o recurso financeiro pago às empresas terceirizadas é repassado como salários aos seus trabalhadores e, assim, não se transforma em arrecadação de receita tributária.

O modelo 1 objetiva explicar as variações das receitas totais do GDF em relação às seguintes variáveis explicativas: despesas com pessoal ativo e inativo, investimento, Outras Despesas Correntes - ODC de terceirizados e demais ODC do GDF. Os índices estatísticos deste modelo 1 estão elencados da Tabela 4.3 e foram gerados com diferenciação de um ano ([n]-[n-1], sendo n o ano) do logaritmo dos valores absolutos das variáveis escolhidas para este modelo com intuito de balancear e tratar os dados e, assim, obter um nível de significância que explique melhor a

regressão deste modelo. O modelo 1 exibiu um R-quadrado de 0,989522, um R-quadrado ajustado de 0,979154, (ambos altos) e um erro padrão, que mede a dispersão dos valores observados em relação à equação da reta da regressão, de 0,009211 (baixo); neste caso, as variáveis do modelo 1 explicam significativamente a variação das receitas totais o GDF quando se modifica o valor destas variáveis.

Tabela 4.2 – Modelo 1: Análise da relação da receita pública total com a despesa pública ambas do GDF

Variável explicada: Receitas totais do GDF

Variáveis explicativas: Despesas com pessoal ativo e inativo, investimento, ODC de terceirizados e demais ODC do GDF

	Coeficientes	Erro Padrão	Stat t	valor-P
Interseção	0,047872	0,005250	9,118618	0,000802
Despesa Pessoal Ativo	0,385171	0,038253	10,069064	0,000547
Despesa Pessoal Inativo	0,104143	0,012744	8,171720	0,001221
Despesa Investimento	0,042725	0,010191	4,192558	0,013778
ODC - Serviços Terceirizados	-0,035125	0,052296	-0,671647	0,538605
Demais ODC	0,004105	0,015228	0,269567	0,800828

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo.

Tabela 4.3 – Coeficientes estatísticos do modelo 1: Análise da relação da receita pública total com a despesa pública ambas do GDF

Variável explicada: Receitas totais do GDF

Variáveis explicativas: Despesas com pessoal ativo e inativo, investimento, ODC de terceirizados e demais ODC do GDF

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,989522
R-Quadrado	0,979154
R-quadrado ajustado	0,953097
Erro padrão	0,009211
Observações	10

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo.

4.1.1 - Visão da receita pública

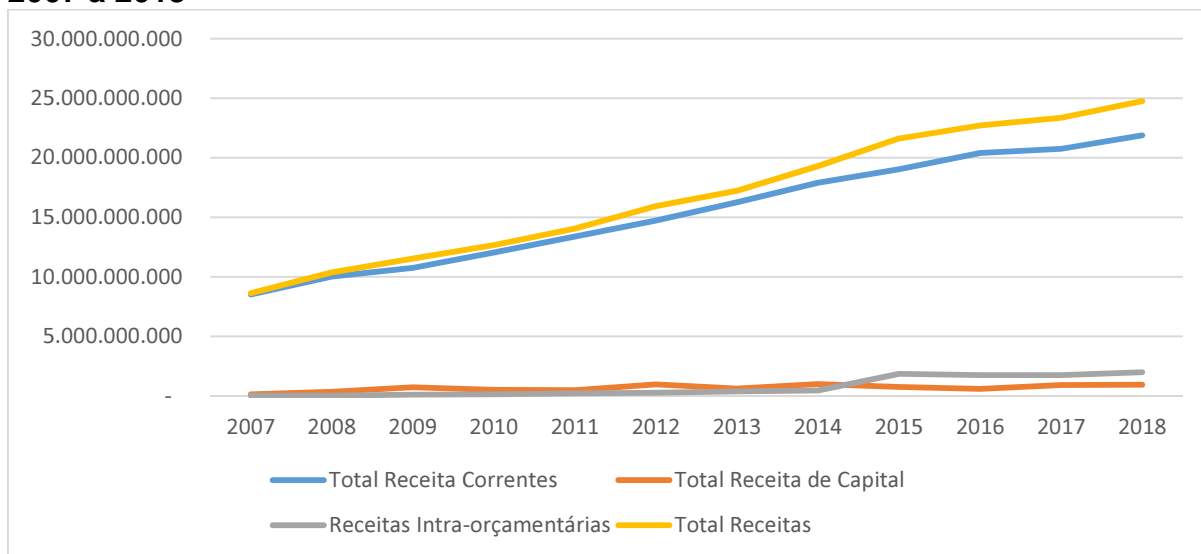
Tabela 4.4 – Dinâmica das receitas públicas do GDF entre 2007 a 2018

Ano	Receita Corrente			Receita de Capital				Receitas Intraorçamentárias	Total Receitas
	Receita Tributária	Demais Receitas Correntes	Total Receita Correntes	Operações de Crédito	Transferência de Convênio	Demais Receitas de Capital	Total Receita de Capital		
R\$ Milhões (valores dez 2018)									
2007	6.074	2.432	8.506	31	69	23	123	2,2	8.632
2008	7.102	2.922	10.025	150	165	24	339	17,3	10.380
2009	7.393	3.358	10.751	275	335	92	702	87,1	11.539
2010	8.353	3.687	12.040	292	125	80	497	128,2	12.666
2011	9.367	4.016	13.382	153	283	34	470	198,4	14.051
2012	10.287	4.451	14.738	213	709	32	955	245,1	15.938
2013	11.444	4.829	16.272	190	344	70	604	358,7	17.235
2014	12.666	5.235	17.901	488	394	96	978	434,1	19.313
2015	13.155	5.874	19.029	581	58	105	745	1.830,6	21.604
2016	14.355	6.050	20.406	100	149	328	577	1.731,7	22.714
2017	14.780	5.975	20.755	517	74	311	902	1.720,6	23.377
2018	15.811	6.077	21.888	562	44	315	921	1.964,7	24.773
% Receita Total									
2007	70,4%	28,2%	98,5%	0,4%	0,8%	0,3%	1,4%	0,0%	100%
2008	68,4%	28,2%	96,6%	1,4%	1,6%	0,2%	3,3%	0,2%	100%
2009	64,1%	29,1%	93,2%	2,4%	2,9%	0,8%	6,1%	0,8%	100%
2010	65,9%	29,1%	95,1%	2,3%	1,0%	0,6%	3,9%	1,0%	100%
2011	66,7%	28,6%	95,2%	1,1%	2,0%	0,2%	3,3%	1,4%	100%
2012	64,5%	27,9%	92,5%	1,3%	4,4%	0,2%	6,0%	1,5%	100%
2013	66,4%	28,0%	94,4%	1,1%	2,0%	0,4%	3,5%	2,1%	100%
2014	65,6%	27,1%	92,7%	2,5%	2,0%	0,5%	5,1%	2,2%	100%
2015	60,9%	27,2%	88,1%	2,7%	0,3%	0,5%	3,4%	8,5%	100%
2016	63,2%	26,6%	89,8%	0,4%	0,7%	1,4%	2,5%	7,6%	100%
2017	63,2%	25,6%	88,8%	2,2%	0,3%	1,3%	3,9%	7,4%	100%
2018	63,8%	24,5%	88,4%	2,3%	0,2%	1,3%	3,7%	7,9%	100%
Números-Índices (base 2007=100)									
2007	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100
2008	116,9	120,2	117,8	478,8	238,7	104,5	274,6	773,0	120,3
2009	121,7	138,1	126,4	876,8	485,9	398,8	568,8	3.893,8	133,7
2010	137,5	151,6	141,5	932,7	181,4	347,7	403,2	5.734,5	146,7
2011	154,2	165,1	157,3	489,4	410,4	146,6	381,1	8.874,7	162,8
2012	169,4	183,0	173,3	681,3	1028,1	140,2	774,0	10.964,5	184,6
2013	188,4	198,5	191,3	608,3	498,4	303,5	489,9	16.045,3	199,7
2014	208,5	215,3	210,4	1558,2	570,8	416,4	792,6	19.416,0	223,7
2015	216,6	241,5	223,7	1854,8	84,6	457,1	603,6	81.877,5	250,3
2016	236,3	248,8	239,9	319,7	216,6	1420,5	467,9	77.451,6	263,1
2017	243,3	245,7	244,0	1651,9	107,2	1347,0	731,2	76.958,8	270,8
2018	260,3	249,8	257,3	1794,3	63,8	1365,8	746,6	87.875,3	287,0

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

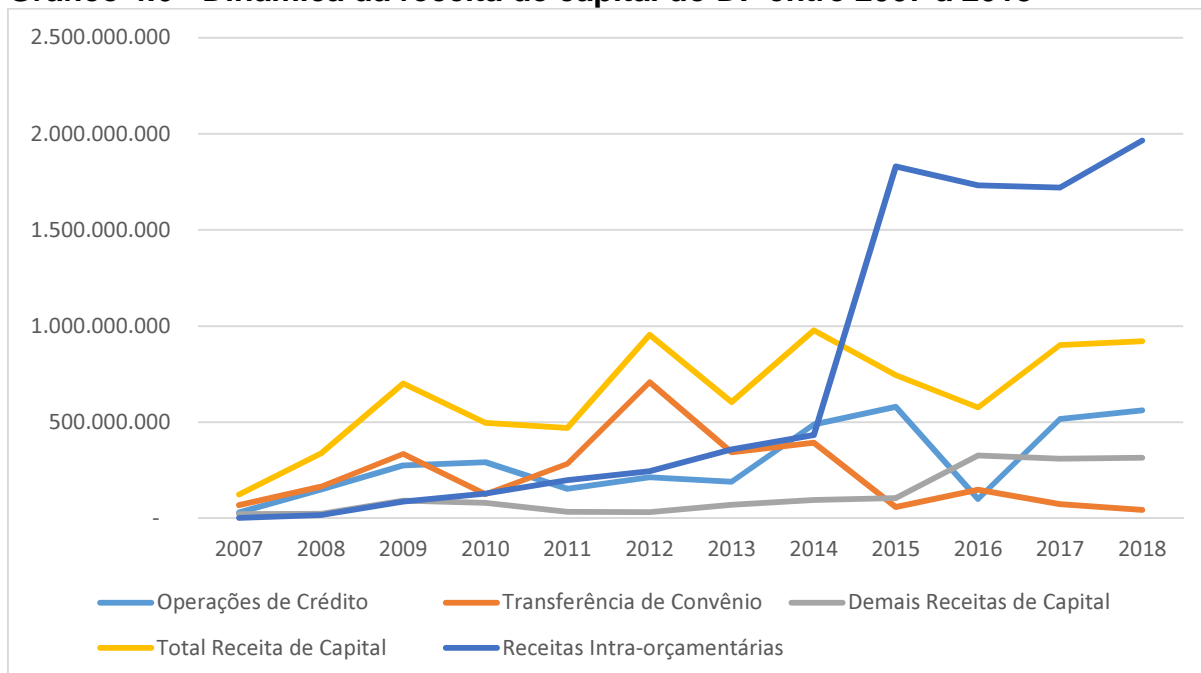
Com finalidade de verificar o comportamento da arrecadação das receitas públicas do GDF foi elaborada a Tabela 4.4 contendo a classificação das principais receitas. Observa-se que, na média, a receita corrente representa 92,8% do total das receitas arrecadadas; que sinaliza que a maior parte do gasto público do governo do DF é pago pelas receitas correntes. Com valores deflacionados com base 2007, a receita arrecadada cresceu 187%, sendo que as receitas intraorçamentárias, analisadas isoladamente, aumentaram de R\$2,24 milhões para R\$1.964,71 milhões.

Gráfico 4.5 - Dinâmica da receita pública do DF por categoria econômica entre 2007 a 2018



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

Gráfico 4.6 - Dinâmica da receita de capital do DF entre 2007 a 2018



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

O Gráfico 4.5 confirma que a receita corrente é a principal receita arrecadada e acompanha a evolução da arrecadação geral no período analisado. Em contrapartida, o Gráfico 4.6 ilustra a instabilidade evolutiva das receitas de capital, justificada por ser uma receita decorrente, principalmente, de convênio e de operações de crédito. Por isso, ela pode mudar de um ano para o outro, segundo a política e os acordos do governo. Não obstante, cabe salientar o aumento de 179,80%

entre 2010 a 2013, explicado pelos convênios firmados entre o governo federal e o distrital com intuito de realizar as obras de infraestrutura para a Copa das Confederações, em que a cidade de Brasília sediou a abertura, para a Copa do Mundo e para as olimpíadas.

Tabela 4.5 – Correção das receitas públicas do GDF com dos setores da economia no intervalo de 2007 a 2017

	PIB	Setor Agropecuário	Setor Industrial	Indústrias Extrativas	Indústrias de Transformação	Eletricidade, Água, Esgoto	Construção	Setor de Serviço	Setor de Serviços Privado
Receita Tributária	0,993066	0,958279	0,754561	-0,258948	0,889761	0,918310	0,430582	0,990058	0,994502
Demais Receitas Correntes	0,989785	0,934606	0,797275	-0,202664	0,922996	0,903616	0,484847	0,984194	0,983879
Total Receita Correntes	0,993975	0,953116	0,768566	-0,242860	0,901230	0,915717	0,447378	0,990201	0,993252
Operações de Crédito	0,579829	0,492771	0,549005	-0,271602	0,674942	0,653371	0,306707	0,571942	0,569445
Transferência de Convênio	-0,114526	-0,041356	0,428397	0,395670	0,179137	-0,218162	0,635876	-0,145260	-0,109937
Demais Receitas de Capital	0,809325	0,738906	0,280673	-0,343615	0,490714	0,762892	-0,051812	0,827017	0,816505
Total Receita de Capital	0,641479	0,607144	0,804050	-0,034578	0,792388	0,596556	0,655662	0,620715	0,640693
Receitas Intraorçamentárias	0,897646	0,795524	0,433405	-0,510689	0,689169	0,906304	0,042328	0,910109	0,891284
Receitas Totais	0,995992	0,945133	0,748076	-0,279491	0,895788	0,929424	0,414562	0,993574	0,994418

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo e da CODEPLAN-DF.

A Tabela 4.5 apresenta o mapa de calor da correlação das receitas públicas do GDF com os setores da economia que compõe o PIB do DF. Nela, verdes são as correlações acima de 0,70; amarelo entre 0 a 0,69 e rosa abaixo de 0 (negativas). As maiores correlações dos setores da economia são com a receita tributária e as menores correlações são das receitas públicas com o setor das indústrias extrativas, justifica-se porque o DF não é um ente industrial. Curiosamente, o setor industrial da construção apresenta correlações, relativamente, baixas em relação às receitas. Destaque-se a correlação de 0,804050 do setor industrial com o total de receita de capital, uma vez que, normalmente, as operações de créditos e demais receitas de

capital são utilizadas em despesas com investimentos que movimentam o setor industrial de um estado.

Tabela 4.6 – Coeficientes estatísticos do modelo 2: Relação PIB do DF com a receita pública do GDF

Variável explicada: Variações do PIB do DF

Variáveis explicativas: Receita tributária, demais receitas correntes, demais receitas de capital e Receitas intraorçamentária

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,844249
R-Quadrado	0,712757
R-quadrado ajustado	0,482962
Erro padrão	0,027948
Observações	10

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo e da CODEPLAN-DF.

Tabela 4.7 – Modelo 2: Análise da relação do PIB do DF com a receita pública do GDF

Variável explicada: Variações do PIB do DF

Variáveis explicativas: Receita tributária, demais receitas correntes, demais receitas de capital e Receitas intraorçamentária

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t	Valor-P
Interseção	0,020369	0,024962	0,815991	0,451613
Receita Tributária	0,459855	0,330645	1,390782	0,223013
Demais Receitas Correntes	0,223030	0,458690	0,486232	0,647364
Demais Receitas de Capital	0,023500	0,015126	1,553638	0,180983
Receitas Intraorçamentárias	0,011734	0,029954	0,391737	0,711392

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo e da CODEPLAN-DF

O modelo 2 explica as variações do PIB do DF, quando se mudam as receitas públicas do GDF. Os índices estatísticos e coeficientes deste modelo estão descritos nas Tabelas 4.6 e 4.7, os dados utilizados no modelo foram diferenciados um ano do logaritmo do valor absoluto das variáveis. Na Tabela 4.6, observa-se que os índices

não foram bons, como por exemplo, R-quadrado ajustado de 0,482962, mas mesmo assim, optou por manter o modelo 2. O coeficiente de 0,459855 da receita tributária significa que ao aumentar 1% na arrecadação da receita tributária do GDF, aumenta em 0,4598% do PIB do DF.

4.1.2 - Visão da despesa pública

O comportamento da despesa pública do GDF de 2007 a 2018, detalhada por grupo de despesa, é verificado na Tabela 4.8 a valores deflacionados em 2007. O Gráfico 4.7 mostra a evolução da despesa pública por grupo de despesa no intervalo de 2007 a 2017, salienta-se que a classificação de pessoal é relativa à folha de pagamento de pessoal e outros encargos sociais; de ODC é o custeio geral da máquina pública, principalmente manutenção; de despesa de capital considerou a despesa liquidada do grupo investimento e inversões financeiras e para de serviços da dívida o grupo de juros e amortizações da dívida.

Analisando a Tabela 4.8 e o Gráfico 4.7, verifica-se um crescimento de 213,1%, entre 2017 á 2018, no total das despesas públicas do DF e que o grupo de despesas de pessoal representa, na média, 58,9% e a despesas de capital responsável pelas obras e pela compra de material permanente representa apenas 7,3% com picos de representatividade em 2009, 2012 e 2013, a variação destes dois últimos anos se justifica, como explicado anteriormente no item visão da receita pública, pelas obras feitas para os eventos esportivos das Copas das Confederações e do Mundo e olimpíadas.

Verifica-se uma queda no grupo de pessoal de 2008 para 2009, pode se explicar pela crise política ocorrida no governo do DF decorrente do escândalo da 'caixa de Pandora' em que alterou a estrutura administrativa do governo do DF e não houve novas nomeações de servidores públicos.

Tabela 4.8 – Dinâmica das despesas públicas do DF no período de 2007 a 2018

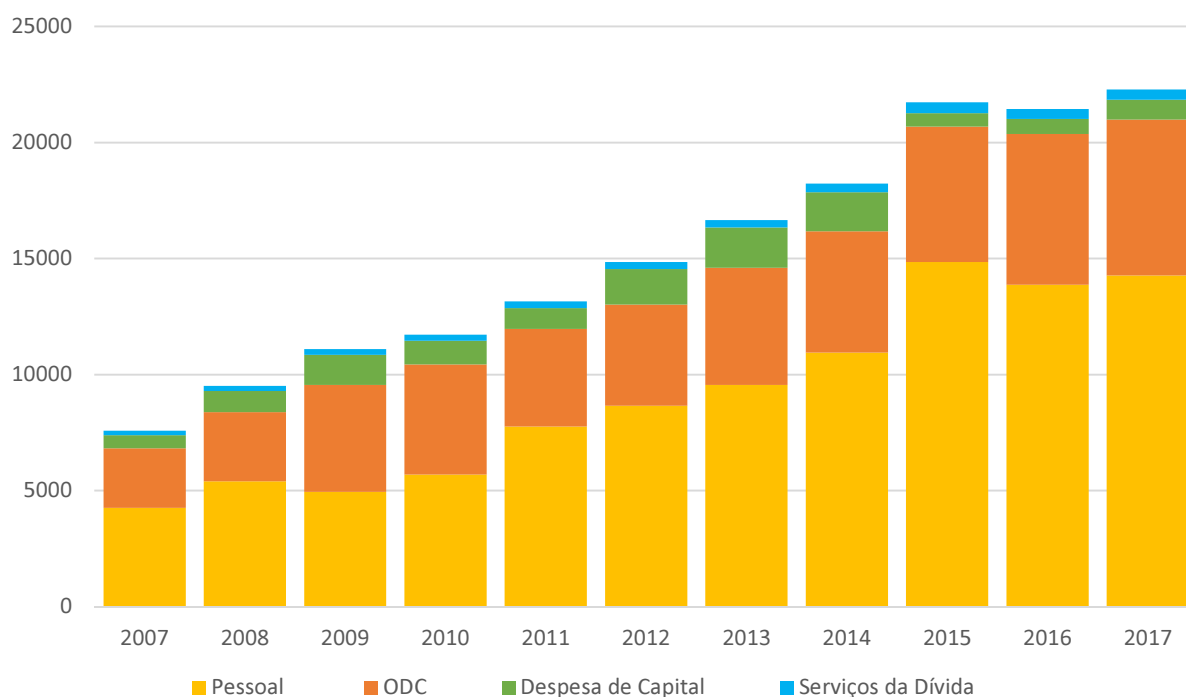
Ano	Despesas Públicas do Distrito Federal				
	Pessoal	ODC	De Capital	Serviços da Dívida	Total
R\$ Milhões (valores dez 2018)					
2007	4.261	2.569	555	202	7.587
2008	5.409	2.972	914	214	9.509
2009	4.947	4.608	1.296	253	11.103
2010	5.696	4.744	1.020	268	11.728
2011	7.765	4.199	898	291	13.153
2012	8.656	4.365	1.527	309	14.857
2013	9.554	5.047	1.738	326	16.665
2014	10.952	5.225	1.684	371	18.231
2015	17.370	5.974	578	469	24.391
2016	16.267	6.501	642	421	23.831
2017	14.277	6.714	852	452	22.295
2018	14.795	7.364	1.039	558	23.757
% Despesa Total					
2007	56,2%	33,9%	7,3%	2,7%	100%
2008	56,9%	31,3%	9,6%	2,3%	100%
2009	44,6%	41,5%	11,7%	2,3%	100%
2010	48,6%	40,4%	8,7%	2,3%	100%
2011	59,0%	31,9%	6,8%	2,2%	100%
2012	58,3%	29,4%	10,3%	2,1%	100%
2013	57,3%	30,3%	10,4%	2,0%	100%
2014	60,1%	28,7%	9,2%	2,0%	100%
2015	71,2%	24,5%	2,4%	1,9%	100%
2016	68,3%	27,3%	2,7%	1,8%	100%
2017	64,0%	30,1%	3,8%	2,0%	100%
2018	62,3%	31,0%	4,4%	2,4%	100%
Números-Índices (base 2007=100)					
2007	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2008	126,9	115,7	164,7	106,0	125,3
2009	116,1	179,4	233,5	125,1	146,3
2010	133,7	184,7	183,8	132,9	154,6
2011	182,2	163,5	161,9	144,0	173,4
2012	203,1	169,9	275,3	152,9	195,8
2013	224,2	196,5	313,3	161,6	219,7
2014	257,0	203,4	303,6	183,5	240,3
2015	407,6	232,6	104,2	232,2	321,5
2016	381,8	253,1	115,7	208,7	314,1
2017	335,1	261,3	153,5	224,1	293,9
2018	347,2	286,7	187,3	276,6	313,1

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

Comparando os anos de 2014 com 2015, observa-se aumento na despesa liquidada, mais evidente no grupo de pessoal podendo ser explicada por dois motivos: primeiramente, pelo fato que parte das despesas da folha de pessoal referente à competência de dezembro de 2014 terem sido empenhadas, liquidadas e pagas em janeiro de 2015; segundo motivo foi que, em 2015, iniciou-se um novo governo com um esqueleto de dívidas anteriores e para ajustar as contas contábeis e financeiras, e como ação governamental, editou-se um crédito orçamentário extraordinário para que toda a despesa de pessoal de competência dezembro de 2015 fosse empenhada e liquidada no mesmo exercício, mesmo que o pagamento fosse feito com arrecadação de receitas do ano seguinte.

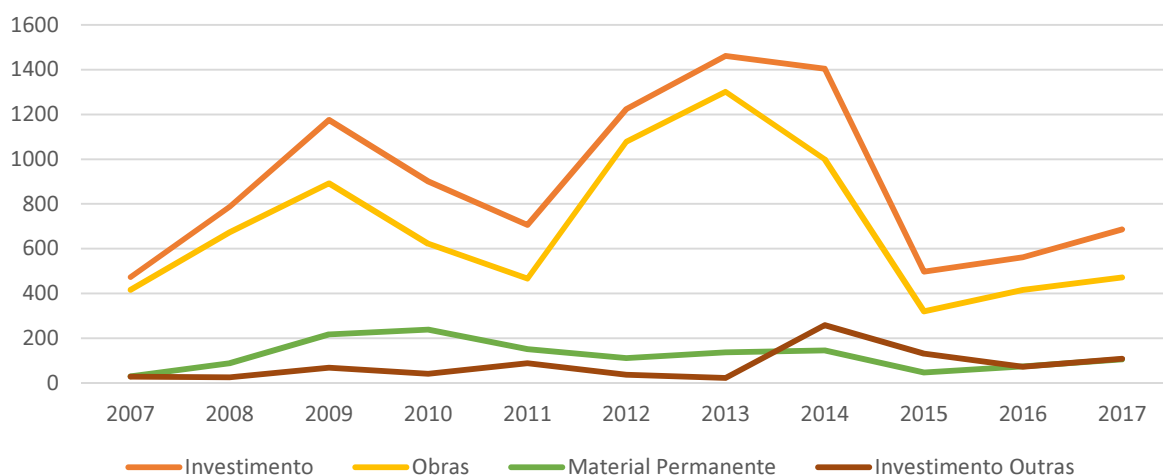
A despesa de capital total acompanha a evolução da despesa com obras e apresenta um comportamento peculiar que é a instabilidade, observados no Gráfico 4.8. O ano de 2013 foi que apresentou maior valor da despesa com obras, pico de R\$ 313,3 bilhões e o ano de 2015 foi o menor. As despesas com material permanente mantem uma estabilidade com a queda maior em 2015 que foi o ano mais afetado com a crise política e financeira do Brasil.

Gráfico 4.7 - Dinâmica da despesa pública do DF por grupo de despesa de 2007 a 2017



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

Gráfico 4.8 - Dinâmica da despesa de capital de 2007 a 2017



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

4.2 - Ótica do PIB

A Tabela 4.9 apresenta os valores absolutos do PIB tanto do Brasil quanto do Distrito Federal sob a ótica da produção em que é deduzido o consumo intermediário e adicionado os impostos sobre produto, líquidos de subsídios. A diferença de valores entre os entes da Federação é expressiva, uma vez que o DF é uma unidade da federação pequena, porém, chama-se atenção à taxa de crescimento do PIB, no período analisado de 2007 a 2017, foi maior no DF, 161,96% e no Brasil, 142,01%. A correlação do PIB do Brasil com do Distrito Federal é 0,987 e 0,990 calculados, respectivamente, a valores absolutos e a logaritmos destes valores.

Tabela 4.9 – Valores absolutos do PIB do Brasil e do DF entre 2007 a 2017

												Em Bilhões
PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Crescimento 2007 a 2017
Brasil	2.720	3.110	3.333	3.886	4.376	4.815	5.332	5.779	5.996	6.269	6.583	142,01%
DF	93	110	124	144	155	164	176	197	216	236	245	161,96%

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados coletados do IBGE e CODEPLAN-DF.

Tabela 4.10 - Correlação do PIB do DF no período de 2007 a 2017

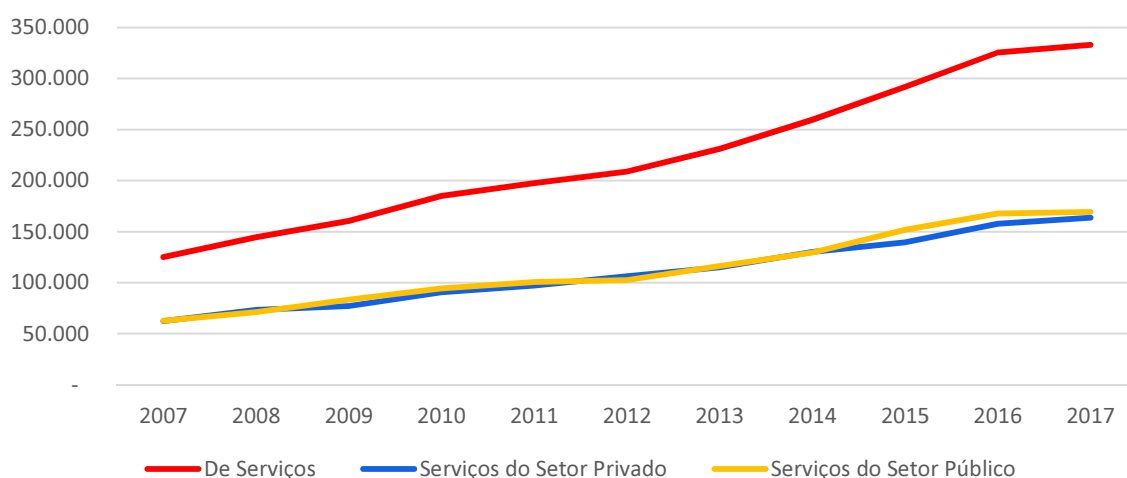
PIB	Agropecuário	Industrial	De Serviços	Serviços do Setor Privado	Serviços do Setor Público
1	0,941025381	0,725231	0,999154	0,99813838	0,996926

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados coletados da CODEPLAN-DF.

A Tabela 4.10 mostra a correlação entre o PIB do DF com o setor agropecuário, industrial e de serviços cuja correlação é maior. Separando o setor de serviços em setor privado e setor público, a correlação se mantém alta.

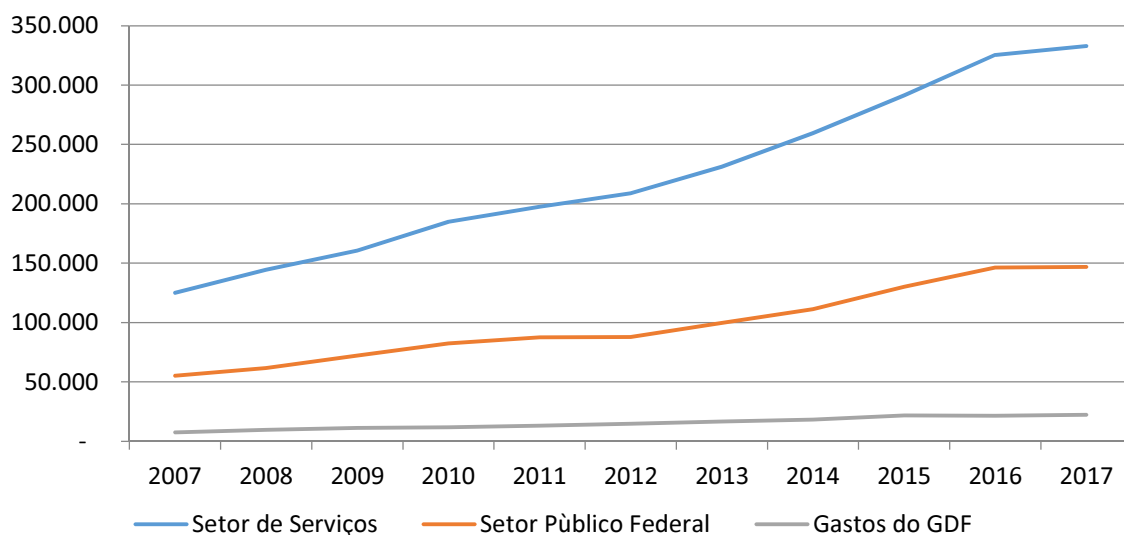
O Gráfico 4.9 confirma as informações da Tabela 4.5 referente às correlações do PIB do DF e mostra que o setor de serviços corresponde, na média, a 91,19% do PIB e ele é responsável pela evolução do PIB.

Gráfico 4.9 - Evolução do PIB do DF por setores da economia entre 2007 a 2017



Fonte: Elaborada pelo autor com dados da CODEPLAN-DF

Gráfico 4.10 - Evolução do setor de serviços, do setor público federal e do gasto público do GDF entre 2007 a 2017



Fonte: Elaborada pelo autor com dados da CODEPLAN-DF e do SIGGo.

Verifica-se, no Gráfico 4.10, que mesmo o gasto do governo do DF ser proporcionalmente menor, cresceu 194% e o setor de serviços acompanhou o setor público federal e ambos cresceram 166%.

4.2.1 - PIB x Gasto público

Os índices estatísticos do modelo 3 descritos na Tabela 4.11 e 4.12 foram gerados com diferenciação do logaritmo dos valores absolutos das variáveis escolhidas deste modelo e tratou-se os dados para obter um nível de significância explicativo. As variáveis escolhidas para analisar a relação com o PIB foram: setor público federal, despesa de pessoal ativo, inativo e investimento do GDF, porque, dentre as variáveis disponíveis para estudo, estas apresentaram os melhores resultados.

Os coeficientes calculados na Tabela 4.11 mostram que a cada 1% de aumento no setor público federal, aumenta em 0,5384% no PIB e a cada 1% de aumento na folha de pessoal ativo do GDF aumenta em 0,3468% no PIB. O setor público federal é responsável por cerca de 40% do PIB e se tem um efeito multiplicador com o gasto de pessoal ativo do GDF, uma vez que os salários pagos aos servidores aumentam a renda disponível que, por sua vez, aumenta o consumo de bens e serviços.

Este efeito multiplicador é maior, porque ao aumentar o consumo de bens e serviços, aumenta a arrecadação dos tributos do DF que impulsiona o aumento do gasto do GDF por conta do aumento de receitas. Já o número de interseção de 0,0375 significa que a curva dessa regressão intercepta a coordenada abcissa neste número. É plausível encontrar o coeficiente da despesa de investimento do GDF de 0,04357, porque, mesmo que a porcentagem em relação ao PIB do DF da despesa com investimento do GDF seja pequena, quaisquer movimentações com obras ou equipamentos ligados a indústria têm reflexo direto no crescimento da economia.

O R-quadrado de 0,934447 e o R-quadrado ajustado de 0,852507 são altos, o erro padrão de 0,014927 é baixo; o *sta-t* das variáveis apresentaram números significativos; desta forma, indica que estas variáveis podem explicar bem o modelo 3, mesmo com o coeficiente de gasto público do GDF ser negativo de -0,3896.

Tabela 4.11 – Modelo 3: Análise do PIB do DF com setor público federal e com gasto público do GDF

Variável explicada: PIB do DF**Variáveis explicativas: Setor público federal, despesa de pessoal ativo, inativo e investimento do GDF**

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t	Valor-P
Interseção	0,037513	0,012193	3,076454	0,037059
Setor Público Federal	0,538475	0,10462308	5,146811	0,006759
Gasto Público GDF	-0,389637	0,164991	-2,36156	0,077531
Despesa com Pessoal Ativo GDF	0,3468623	0,097009	3,575571	0,02326
Despesa com Pessoal Inativo GDF	0,088247	0,035034	2,518936	0,065431
Despesa com Investimento GDF	0,043574	0,017609	2,474473	0,068617

Fonte: Elaboração própria com dados da CODEPLAN-DF e do SIGGo.

Tabela 4.12 – Coeficientes estatísticos do modelo 3: Relação do PIB do DF com setor público federal e com gasto publico do GDF**Variável explicada: PIB do DF****Variáveis explicativas: Setor público federal, despesa de pessoal ativo, inativo e investimento do GDF**

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,966668
R-Quadrado	0,934447
R-quadrado ajustado	0,852507
Erro padrão	0,014927
Observações	10

Fonte: Elaboração própria com dados da CODEPLAN-DF e SIGGo

A Tabela 4.13 mostra que o maior coeficiente do modelo 4 é do setor público geral, no caso, de 0,5281, isto é, ao aumentar 1% do valor do setor público geral, o PIB do DF aumenta 0,5281% e não é surpresa porque o principal setor da economia do Distrito Federal é o setor público e os modelos rodados neste trabalho comprovam essa relevância do setor público no Distrito Federal.

Tabela 4.13 - Modelo 4: Análise do PIB com os principais setores da Economia do DF

Variável explicada: PIB do DF

Variáveis explicativas: Setor agropecuário, setor industrial da construção, principais áreas do setor de serviços (comércio, alojamento, alimentação, atividades financeira e seguradoras, atividades dos profissionais técnicos e científicos) e o próprio setor público geral

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t	Valor-P
Interseção	0,016682	0,001234	13,516754	0,047013
Setor Agropecuário	0,008491	0,002570	3,303787	0,187113
Setor Industrial da Construção	0,029074	0,004535	6,411698	0,098497
Setor de Serviços do Comércio	0,124019	0,013917	8,911621	0,071139
Setor de Serviços de Alojamento e Alimentação	-0,002677	0,004964	-0,539310	0,685129
Setor de Serviço de Comunicação	0,000503	0,010522	0,047802	0,969591
Setor de Serviços de Atividades Financeiras e Seguros	0,080000	0,011604	6,893890	0,091706
Setor de Serviços de Atividades Profissionais e Técnicas	0,041073	0,007311	5,617964	0,112144
Setor de Serviços do Setor Público Geral	0,528192	0,015950	33,114590	0,019219

Fonte: Elaboração própria com dados da CODEPLAN-DF

Tabela 4.14 - Coeficientes estatísticos do modelo 4: Relação do PIB com os principais setores da economia do DF

Variável explicada: PIB do DF

Variáveis explicativas: Setor agropecuário, setor industrial da construção, principais áreas do setor de serviços (comércio, alojamento, alimentação, atividades financeira e seguradoras, atividades dos profissionais técnicos e científicos) e o próprio setor público geral

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,999939
R-Quadrado	0,999878
R-quadrado ajustado	0,998904
Erro padrão	0,001287
Observações	10

Fonte: Elaboração própria com dados da CODEPLAN-DF

O modelo 4, delineado nas Tabelas 4.13 e 4.14, foi gerado com diferenciação do logaritmo dos valores absolutos das variáveis, novamente, objetivando o balanceamento dos dados e, assim, obter um nível de significância que explique melhor a regressão do modelo. As variáveis escolhidas foram: setor agropecuário, setor industrial da construção, principais áreas do setor de serviços (comércio, alojamento, alimentação, atividades financeira e seguradoras, atividades dos profissionais técnicos e científicos) e o próprio setor público geral. O R-quadrado de 0,9998 e o R-quadrado ajustado de 0,9989 são altos, o erro padrão de 0,0012 é baixo; o *sta-t* das variáveis apresentaram números significativos; assim, conclui-se que estas variáveis explicam bem o modelo 4.

4.2.2 - PIB sem setor público

A Tabela 4.15 ilustra os valores estatísticos do modelo 5 rodado sem o setor público considerando as seguintes variáveis: indústria da construção, atividades financeiras, imobiliárias e profissionais técnicos. A variável, atividades financeiras, que faz parte do setor de serviços e apresenta o melhor coeficiente e a interpretação, isto é, ao aumentar 1% no montante das atividades financeiras (atividades relacionadas ao mercado bancário de crédito e de investimentos), o PIB do DF cresce 0,2364%.

Tabela 4.15 - Modelo 5: Análise do PIB do DF sem o setor público

Variável explicada: PIB do DF

Variáveis explicativas: Indústria da construção, atividades financeiras, imobiliárias e profissionais técnicos

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t	Valor-P
Interseção	0,052577	0,024031	2,187830	0,080316
Industria Construção	0,108715	0,064952	1,673765	0,155033
Atividades Financeiras	0,236476	0,139051	1,700647	0,149752
Atividades Imobiliárias	0,016364	0,138026	0,118558	0,910241
Atividades Profissionais Técnicos	0,072657	0,100817	0,720684	0,503380

Fonte: Elaboração própria com dados da CODEPLAN-DF.

Considerando a alta correlação do setor público com o PIB do DF, esperava-se coeficientes com nível explicativo menor no modelo 5, rodado sem os componentes do setor público; e os coeficientes estatísticos da Tabela 4.16 confirmam a correlação baixo do PIB do DF apenas com setor privado. Os dados do modelo 6 foram tratados com a diferenciação do logaritmo dos valores absolutos encontrados. O R-quadrado de 0,708538 e R-quadrado ajustado de 0,475369 foram baixos, confirmando a importância do setor público no PIB do DF e, sem ele, a capacidade de explicar o PIB seria incompleta, isto é, há um viés de variável omitida.

Tabela 4.16 - Coeficientes estatísticos do modelo 5: Relação do PIB do DF sem o setor público

Variável explicada: PIB do DF

Variáveis explicativas: Indústria da construção, atividades financeiras, imobiliárias e profissionais técnicos

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,841747
R-Quadrado	0,708538
R-quadrado ajustado	0,475369
Erro padrão	0,028153
Observações	10

Fonte: Elaboração própria com dados da CODEPLAN-DF

Com objetivo de estudar a relação do consumo de bens e serviços com renda disponível do Distrito Federal, foi rodado a regressão do modelo 7.

Segundo a Tabela 4.17, ao aumentar 1% na despesa de pessoal do GDF, aumenta 0,45% no consumo geral, e se aumentar 1% na despesa com terceirizados do GDF, o consumo cresce 0,747%. Esse coeficiente de 0,7471 dos serviços terceirizados do GDF é o maior da regressão do modelo 7, podendo ser explicado porque, nas últimas décadas, o quadro de servidores públicos vem diluindo de tamanho e conseqüentemente aumentando o serviço terceirizado.

Os dados do modelo 6 foram modelados com logaritmo dos valores absolutos, sem diferenciação de um ano para o outro. O R-quadrado de 0,942361 e o R-quadrado ajustado de 0,917658 foram altos e o erro padrão foi baixo de 0,082205,

demonstrando que as variáveis escolhidas para o modelo 6 explicam a variação do componente consumo.

Tabela 4.17 Modelo 6: Análise do consumo com setor público federal e com despesa de pessoal e terceirizados do GDF

Variável explicada: Consumo

Variáveis explicativas: Setor público federal, a despesa de pessoal e terceirizados do GDF

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t	Valor-P
Interseção	0,40859727	1,82425862	0,22398	0,8291697
Setor Público Federal	-0,0462477	0,33099534	-0,139723	0,8928139
Despesa de Pessoal GDF	0,45052479	0,21928442	2,054523	0,0790013
Serviços Terceirizados GDF	0,74713483	0,30336171	2,462851	0,043284

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo e da CODEPLAN-DF.

Tabela 4.18 - Coeficientes estatísticos do modelo 6: Correlação do consumo com setor público federal e com despesa de pessoal e terceirizados do GDF

Variável explicada: Consumo

Variáveis explicativas: Setor Público Federal, a Despesa de Pessoal e Terceirizados do GDF

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,970753
R-Quadrado	0,942361
R-quadrado ajustado	0,917658
Erro padrão	0,082205
Observações	11

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo e da CODEPLAN-DF

4.3. Destaque dos principais resultados

Os dados analisados por meio dos 6 (seis) modelos sinalizam para a comprovação da teoria macroeconômica referente aos componentes da renda de um país, em destaque o consumo e governo (setor público) e, também, ratifica que o

Distrito Federal tem o setor público como seu principal e relevante componente do PIB e consolida que a economia do DF é movida pelo setor público.

Os resultados obtidos indicaram que os gastos públicos do GDF expandiram 213,1% entre 2007 a 2018, como se observa na Tabela 4.19 que detalha a taxa de crescimento por tipo de despesa pública. Salienta-se que a despesa com pessoal apresentou o maior aumento e a despesa de capital o menor, sendo que esta última despesa é responsável pelos investimentos públicos na economia do estado.

Tabela 4.19 – Evolução das despesas públicas do DF no período de 2007 a 2018

Despesa Pública	Taxa de Crescimento (%)
Pessoal	247,20
Outras Despesas Correntes	186,70
De Capital	87,30
Serviços da Dívida	176,60
Geral	213,10

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo.

A Tabela 4.20 evidencia a taxa de crescimento do PIB do DF, tanto para valores absolutos quando sob a ótica da produção, em que é diminuído o consumo intermediário e adicionado o imposto sobre o produto líquido de subsídio, em relação ao ano anterior; com destaque para os anos de 2008, 2010 e 2014.

Tabela 4.20 – Taxa crescimento em relação ao ano anterior do PIB do DF

Componentes do PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valor bruto da Produção	15,83 %	12,51 %	15,03 %	6,84 %	6,24 %	9,50 %	12,03 %	10,54 %	10,31 %	1,81 %
Sob Ótica da Produção	18,09 %	12,71 %	15,97 %	7,21 %	6,17 %	7,19 %	12,24 %	9,21%	9,24%	3,88 %

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados coletados da CODEPLAN-DF.

O PIB do Distrito Federal aumentou 161,96% e do Brasil 142,01%, no período estudado. A correlação entre o PIB do DF com setor de serviços é 0,9991. Separando o setor de serviços em setor privado e setor público, a correlação se manteve alta.

No entanto, os dados do trabalho demonstraram que percentual dos gastos públicos do GDF é proporcionalmente pequeno, quando se compara com tamanho do setor público do governo federal que é contabilizado no PIB do Distrito Federal.

A receita pública total do DF cresceu 187%, menos que sua despesa pública que cresceu 231,1%; vale destacar a expansão da receita de operação de crédito, que expandiu de R\$31 milhões, em 2007, para R\$562 milhões, em 2018, representando um crescimento de 1.694,3%; já a receita tributária saltou de R\$6.074 bilhões, em 2007, para R\$15.811 bilhões, em 2018, representando aumento de 160,3%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referido trabalho foi desenvolvido dentro do cenário macroeconômico permeado por uma crise financeira dos estados brasileiros e da União com reflexos econômicos acentuados a partir do ano de 2015. O tamanho do gasto público e da participação do setor público na economia brasileira são peças pertinentes e relevantes para analisar o crescimento econômico.

Assim, de um modo geral, foi plausível dimensionar e identificar o comportamento das receitas e das despesas públicas do Governo do Distrito Federal, no período de 2007 a 2018, tendo como base os dados coletados do sistema SIGGo e, também, o comportamento do PIB do DF comparando com o PIB do Brasil, tendo como base os dados coletados na CODEPLAN-DF e no IBGE, no período de 2007 a 2017. Ao analisar o PIB do DF, evidenciou o tamanho e a relevância do setor público na economia do Distrito Federal.

Os dados coletados foram tratados em três dimensões: sob a ótica da despesa pública, comparando a categoria econômica, o grupo de despesa e o tipo de despesa em relação ao gasto público do GDF; sob a ótica da receita pública, comparando a categoria econômica em receitas orçamentárias correntes e de capital e receitas intraorçamentárias e, também, comparando a origem da receita que confirmou a importância da receita tributária no Distrito Federal por representar 65,3% da receita total arrecadada e, finalmente, sob a ótica do PIB do DF, comparando seus três componentes (agropecuário, industrial e de serviços) com os componentes do gasto público. Observa-se que o setor de serviços, incluindo o privado e o público, representa 89,63% e setor público sozinho representa 44,06%.

No entanto, no período estudado aconteceram três grandes eventos esportivos de relevância mundial no Brasil com jogos em Brasília, Copa das Confederações de Futebol, Copa do Mundo de Futebol e olimpíadas esportivas. Repercutiu diretamente nas contas públicas que impactou o aumento dos gastos públicos decorrentes das

grandes e volumosas obras necessárias para receber os eventos na cidade, como construção de estádios, pavimentação de vias, disponibilidade de internet gratuita, entre outras. Entre os anos de 2013 a 2016 quando ocorreram estes eventos, o crescimento do PIB do DF e dos gastos do GDF foi, respectivamente, 49,58% e 44,31%.

O modelo 1 (um) evidencia a importância do gasto público com pessoal referente ao pagamento dos salários dos servidores públicos do GDF, uma vez que repercute na conjuntura econômica e tem efeito multiplicar na variável consumo no cálculo da renda do estado, isto é, no PIB do DF. Outro efeito que ocorre na economia e no setor público, quando se aumenta o consumo de bens e serviços, é a movimentação ascendente na arrecadação dos impostos sobre o consumo (ICMS) e sobre os serviços (ISS), que aumenta a receita pública que irá subsidiar o gasto público.

Outra movimentação que se constata com aumento do consumo é o nível do emprego, porque aumenta a oferta agregada decorrente da demanda agregada que é aumentada por conta deste aumento na variável de consumo. As variáveis: desemprego e/ou emprego são verificadas, na teoria macroeconômica, em conjunto com a demanda agregada, ou seja, o PIB e o nível do emprego dos trabalhadores estão correlacionados. Salienta-se que este trabalho não estudou os dados empíricos do desemprego, porque concentrou por analisar as variáveis: gasto público e crescimento econômico, exclusivamente.

O modelo 6 (seis) examinou a constante PIB sem considerar o setor público com objetivo de analisar o viés econômico do Distrito Federal apenas com o setor privado e os dados, tratados com a diferenciação do logaritmo dos valores absolutos encontrados, mostraram o R-quadrado de 0,7085 e o R-quadrado ajustado de 0,4753, ambos foram baixos; que sugere a importância do setor público no PIB do DF e sem ele a capacidade de explicar a renda (PIB) seria incompleta e portanto a sinaliza a importância dos gastos públicos nesta unidade da federação.

Cada modelo adotado, neste trabalho, definido no capítulo de métodos e procedimentos, apresentou o objetivo específico e o detalhamento da variável explicada e das respectivas variáveis explicativas; foi possível observar a importância do gasto público em cada modelo, mesmo aquele que não tinha o setor público como algum tipo de variável que possibilita concluir que o gasto público influencia o crescimento econômico na economia do Distrito Federal.

Dentre os principais resultados obtidos pela análise econométrica, observou-se que a convergência dos gastos públicos do GDF, do setor público geral no Distrito Federal e do próprio terceiro setor da economia, possui um desenho positivo sobre o crescimento econômico do DF.

A sugestão para o formulador de política econômica do DF é preocupar e atentar ao setor público e tê-lo como uma possível variável a ser ajustada quando se pretender aumentar o crescimento econômico ou mesmo diminuir o desemprego. Devem, pois, estar no cerne da atenção dos governantes do Distrito Federal, visando, especialmente, o fomento das políticas públicas em que o setor público cresça e tenham o efeito multiplicador nas outras variáveis do PIB.

Os gestores públicos precisam estar atentos ao tamanho do déficit orçamentário aliada à taxa de crescimento econômico e preocupar com a solvência do GDF para amortizar a dívida pública contraída para a execução orçamentária e financeira das políticas públicas fixadas nas leis orçamentárias.

Este trabalho não estudou outras variáveis macroeconômicas que associam ao crescimento econômico e também ao gasto público, como inflação, desemprego, investimentos privados, taxas de juros que ficam como sugestão para novos estudos relacionados ao tema.

Se o leitor tiver interesse no tema, a linha de pesquisa deve ser se pautar no tamanho do setor público necessário para impulsionar o crescimento econômico do estado, levando em consideração as peculiaridades de cada economia.

Respondendo à pergunta deste trabalho: **o gasto público influencia o crescimento?** Baseado nos modelos apresentados no trabalho, no Distrito Federal, há um indício que o gasto público influencia o crescimento econômico, uma vez que, sem o setor público, o PIB do DF é pouco explicado.

Salientar-se que este trabalho foi idealizado em 2018, iniciado o desenvolvimento em 2019 e sua conclusão, em meados de 2020, diante da pandemia do coronavírus (COVID-19) que alterou a conjuntura econômica, social e de forma de vida de todo o mundo. Alguns estudiosos dizem que a pandemia do COVID-19 terá resultados mais devastadores que a crise de 1929 nos EUA. O setor público ligado à saúde está sendo a peça fundamental para controlar e combater o novo coronavírus e irá aumentar o gasto público; resta saber, se o impacto no crescimento econômico será positivo ou negativo, ou mesmo, se será o suficiente para cobrir a queda do desempenho da economia decorrente do isolamento social.

REFERÊNCIAS BIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: Editora Gestão Pública. 2009.

ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. São Paulo: Editora Forense. 2017.

ATEPHANES, O. O.; FERREIRA, A. T. **Planejamento, orçamento e programação financeira**, Rio de Janeiro: Editora Interciência. 1978.

ATHAYDE, D. R.; VIANNA, A. C. **Dívida pública brasileira: uma análise comparativa dos três principais indicadores de esforço fiscal do governo**. Nova Economia, v. 25, n.2, p.403-420, ago. 2015.

BARRO, R. J. **Economic Growth in a Cross Section of Countries**. The Quarterly Journal of Economics, v. 106, n. 2, p. 407-443, maio 1991.

BARROS FILHO, L. C.; SILVA, R. F. C.; FICHE, M. E. **O impacto do fundo constitucional na avaliação fiscal do Distrito Federal**. RRCF, Fortaleza, v. 10, n. 2, p. 407-443, jul-dez. 2019.

BEZERRA, D. S. S. **Uma análise da relação entre receitas e despesas públicas e o desenvolvimento educacional dos municípios brasileiros, de 2008 a 2011, segundo o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal. 2016**. Dissertação (Mestrado no programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco). Recife. 2016.

BORGES, L. M.; WALTER, F.; SANTOS L. C. **Análise e redesenho de processos no setor público: identificação de melhorias em um processo de compra**. Holos do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Rio Grande do Norte, v. 32, n. 1, p. 231-252, jan. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Lei complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 Altera a Lei Complementar n 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 mar.1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 06 mar. 2021

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento. Disponível em: <http://https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico**. Revista de Cultura e Política, n. 93, p. 33-60, dez. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-keynesiana ao novo desenvolvimentismo**. Revista de Economia Política, v. 39, n. 2 (155), p. 211-235, abr-jun. 2019.

BRUGGER, A. S. **A lei de responsabilidade fiscal e cidadania: uma análise das ferramentas de controle das contas públicas sob a ótica da teoria da ação comunicativa habermasiana**. Revista das Faculdades Integradas Vianna Junior, v. 6, n. 1 p. 48-63, jan-jun. 2015.

CAMPOS, H. A. **Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 2, p. 281-303, jul-dez. 2008.

CARVALHO, F. J. C.; DE SOUZA, F. E. P.; SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F. R; STUDART, R. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política**, Rio de Janeiro: Editora Campus. 2007.

CHIMENTI, R. C. (coordenador) **Direito tributário: direito financeiro, direito orçamentário e lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Editora Saraiva. 2019.

CONTI, Jose Maurício (coordenador). **Dívida pública**. São Paulo: Editora Edgard Blücher. 2019.

CORRÊA, V. N. **Orçamento público: modelos, desafios e crítica.** *Revista de Políticas Públicas*, Universidade Federal do Maranhão São Luís, Maranhão v. 18, n. 1, p. 45-57, jun. 2014.

COSTA, A. B. **Teoria econômica e política econômica e política de inovação.** *Revista de Economia Contemporânea*, v. 20, n. 2, p. 281-307, ago. 2016.

CRUZ, Bruno de Oliveira, SCHLABITZ, Clarissa Jahns e QUEIROZ, Iuri Vladimir. **Aspectos econômicos do Distrito Federal.** Textos para Discussão, CODEPLAN-DF, Distrito Federal, nº 37/2018. Disponível em http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_37-Aspectos-Econ%C3%B4micos-do-Distrito-Federal.pdf. Acesso em 10 fev. 2021.

Dados extraídos da seção estatística. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em 15 out. 2020.

Dados extraídos da seção estudos e pesquisas socioeconômicas. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/> Acesso em 15 out. 2020.

Dados extraídos da seção textos para discussão. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/> Acesso em 15 out. 2020.

Dados extraídos na pesquisa “regiões administrativas do Distrito Federal”. Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B5es_administrativas_do_Distrito_Federal_\(Brasil\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B5es_administrativas_do_Distrito_Federal_(Brasil)) Acesso em 12 mar. 2020.

DAMASCENO, A. O. **Fluxos de capitais e crescimento econômico nos países em desenvolvimento.** *Estudos Econômicos (São Paulo)* v. 43, n. 4, p. 773-811, out-dez. 2013.

DA ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. **Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira,** *Revista de Administração*, v.48, n. 4, p.813-827, dez. 2013.

D’AVILA JR, Antônio. **AFO & finanças públicas**, Brasília: Editora FDK. 2005.

DEGENHART, Larissa; VOGT, Mara, ZONATTO e Vinícius Costa Da Silva. **Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios da região sudeste do Brasil.** *REGE - Revista de Gestão*, v.23, n.3, p.233-245, set. 2016.

ESPITIA, J.; FERRARI, C.; JORGE, I. G.; HERNANDEZ, I.; CARLOS REYES, L., ROMERO, A.; TASSARA, C.; VARELA, D.; VILLABONA, J.; ZAFRA, G. **El gasto public en Colombia reflexiones y propuestas.** *Revista de Economía Institucional*, v. 21, n. 40, p. 291(36), jan-jun. 2019.

FORTE, João. **Contabilidade pública, orçamento público e lei de responsabilidade fiscal teoria e prática**, Brasília: Editora Franco e Fortes, 2012.

FRANCISCO, Samuel Marques da Silva. **Crescimento econômico: composição dos gastos públicos e lei de responsabilidade fiscal: uma análise para os municípios brasileiros**. Dissertação (mestrado em economia) – Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG. 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**, São Paulo: Editora Atlas. 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas Teoria e Prática no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2011.

GIUBERTI, A. C. **Budget institutions and fiscal performance of the Brazilian Federal Government**. *Economia*, v. 16, n. 2, p.176-193, jul. 2015.

GOBET, S. W., AMADO, A. M. **Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano**. *Revista de Economia Aplicada*, v. 31, n. 1 (121), p. 139-159, jan-mar. 2011.

GOMES, J. M. **A definição do gasto público: aspectos institucionais e a disputa política**. 1999. Dissertação (Mestrado no curso de pós-graduação da FGV/EASP – Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo). São Paulo. 1999.

HERMANN, J. **A Macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002)**. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/moeda/>> Acesso em 14 dez. 2020.

IORIO, U. J. **A grande ficção das falhas de mercado**. *Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia*, v. 1, n. 2, p. 401-424, jul-dez. 2013.

KÄCHELEIN, H. **Fiscal federalism and public debt fiscal instability due to multi level borrowing in a model of neoclassical growth**. *Stiinte Economice*, p. 123-132, 2011. Disponível em <<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=548820>>. Acesso em 10 out. de 2019.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, dos juros e da moeda**, São Paulo: Editora Nova Cultura. 1996.

KLEIN, F. A. **Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil**. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 2, p. 283-337, mar-abr. 2010.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**, São Paulo: Editora Atlas. 2009.

LIMA, Dina, Vaz de. **Orçamento, Contabilidade e Gestão no Setor Público**. São Paulo: Editora Atlas. 2018.

LOCHAGIN, G. L., **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. São Paulo: Editora Edgard Blücher. 2016.

LUNKES, Rogério João. **Manual de orçamento**. São Paulo: Editora Atlas. 2011.

LYRIO, M. V. L.; DELLAGNELO, E. H. L.; LUNKES, R. J. **O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI.** Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, v. 3, n. 1, p. 90-106, jan-abr. 2013.

MACIEL, P. J. **Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas.** Revista de Administração Pública, v. 47, n. 5, p. 1213-241, set-out. 2013.

MANKIWI, N. G. **Princípios de macroeconomia,** São Paulo: Editora Pioneira Thomson Learning. 2005.

MATIAS-PERERIA, José. **Governança no setor público,** São Paulo: Editora Atlas. 2010.

MENDEZ, J. E. M. **Financiarización y gasto público en México (2000-2011)** . Ola Financiera, v. 5, n. 13, p. 72-100, set-dez, 2012.

MIGUEL, M. M.. **Agrotóxicos e regulação: falhas de mercado e de governo.** Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 1, n. 2, p. 199-218, out. 2015.

MONTENEGRO, R. L. G., RIOS LOPES, T. H. C., RIBEIRO, L. C. S., CRUZ, I. S., ALMEIDA, C. P. C., **Efeitos do crescimento econômico sobre os estados brasileiros (1992-2006).** Economia Aplicada, v. 18, n. 2, p. 215-241, mar, 2014.

MOTA, Francisco, Glauber, Lima. **Contabilidade aplicada ao setor público,** Brasília: autor-editor. 2009.

MOTA, J. L. H. **Gasto público y complementariedade productiva: um análisis de la economía mexicana, 1980-2012** . Cuadernos de Economía, v. 35, n. 67, p. 315-352. 2016.

NEDUZIAK, Luiz Carlos Ribeiro; MOTTA Fernando Correia. **Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros.** Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro v. 51, n.4, p. 616-632, jul. - ago. 2017.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro.** 2010. Dissertação (Mestrado no Instituto de Economia da UNICAMP – Universidade de Campinas). Campinas, 2010.

OLIVEIRA, Aline Sant'Anna; THOMAZ, Rodrigo Alan; HASEGAWA, Marcos Minoru. **Gastos públicos e crescimento econômico: uma análise para os municípios paranaenses.** In: XX Encontro nacional de economia da região sul , 20.,2017, Porto Alegre Anais do 20 Encontro Nacional de Economia da Região Sul. Porto Alegre: ANPEC, 2017.

OLIVEIRA, C. L., FERREIRA, F. G. B. C. **O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil.** Sequência, Florianópolis, n.76, p.183-212. 2017.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. **Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável.** Revista FAE, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, maio-dez. 2003.

PEREIRA, P. T.; AFONSO, A.; ARCANJO, M.; SANTOS, J. C. G. **Economia e Finanças Públicas,** Lisboa: Escolar Editora. 2012.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. **Microeconomia,** São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall. 2006.

PULIDO, J. P. R. **Una visión poskeynesiana del gasto público.** Equidad & Desarrollo , v. 5, p. 81-94, jan-jun. 2006.

RAMALHO, Newton, Correa. **Instituições orçamentárias fundamentais.** Coleções: Cadernos de Administração Pública FGV/EBA – Fundação Getúlio Vargas. 1955. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11948>>. Acesso em 02 dez. 2020.

RIBEIRO FILHO, W. F.; FARONI, W. **Endividamento público: um estudo da sua necessidade, suas consequências e implicações.** The Journal of Engineering and Exact Sciences, v. 3, n. 5, p. 754-756, ago. 2017.

RIBEIRO, R.; HOLANDA, F.; COELHO, J. **Índices de qualidade configuracional urbana: o caso do Distrito Federal, Brasil.** EURE (Santiago), v. 38, n. 114, p. 229-255, maio. 2012.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. **Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros.** Revista Economia Aplicada, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 463-485, out-dez. 2007.

ROITBARG, H. A. **La rigidez del gasto público brasileño a largo plazo .** Apuntes CENES, v. 37, n. 66, p. 77-86, jul-dez. 2018.

ROLNIK, Raquel e KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias?** Novos Estudos CEBRAP. 2011.

ROMER, P. M. **Increasing returns and long run growth.** Journal of Political Economy, v. 94, n. 5, p. 1002-37, out. 1986.

RONCI, M. V. **Uma Nota sobre a Especificação da Função de Investimento Agregado para Países em Desenvolvimento.** Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v.42, n.2, p.179-194. 1991.

SANSON, João Rogério. **Aspectos comuns aos conceitos de bens públicos, externalidades e bens meritórios.** Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-32, set. 2020. Disponível em <www.publicacoes.tesouro.gov.br> Acesso em 30 jun. de 2021.

SAN MIGUEL, I. B. **Dinâmica Del Gasto Público En España: Factores Explicativos Y Política Económica.** Contribuciones a la Economía , jul. 2013. Disponível em <www.eumed.net/ce/2013/gasto-publico.html> Acesso em 30 jan. de 2020.

SANT`ANA, T.; ROCHA, C.H.; TEIXEIRA, J.R. **The Impact of Public Investment on Private Capital Formation in Brazil:1965-1985.** In: Proceedings of the Brazilian Meeting on Operational Research, Curitiba, n.26. 1994.

SCARPIN, Jorge Eduardo; SLOMSK, Valmor. **Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental.** Revista de Administração Pública (RAP) Rio de Janeiro v. 41(5):p. 909-33, set./out. 2007.

SCHEREN, G.; SILVA JUNIOR, J. C. A.; GALANTE, C. **Análise da arrecadação da receita pública dos municípios do Estado de Santa Catarina.** Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 4, n. 3, Edição Especial, p. 966-994, jun. 2018.

SCHETTIN, B. P. **Análises da dinâmica orçamentária dos municípios brasileiros: uma aplicação da metodologia var com dados empilhados.** Economia Aplicada, v. 16, n. 2, p. 291-310, ago. 2012.

SCHNEIDER, A. **Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no brasil.** Revista de Sociologia e Política, v. 24, p.87-103, jun. 2005.

SILVA, Lino. Martins. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova Contabilidade pública,** São Paulo: Editora Atlas, 2011.

SILVA, Soraia Santos e TRICHES, Divanildo. **Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira.** RBE, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out-dez. 2014.

SIMONSEN, M. H.; CYSNE, R. P. **Macroeconomia,** São Paulo: Editora Atlas. 2007.

SOLOW, R.M. **A contribution to the theory of economic growth.** Quaterly Journal of Economics, v. 70, n. 1, p. 65-94, fev. 1956.

SOUZA, R. G. **Gasto público e desenvolvimento humano nos estado do Brasil.** 2014. Tese (Doutorado no Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis) – UnB – Universidade de Brasília/UFPB - Universidade Federal da Paraíba/UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Brasília. 2014.

TABOSA, F.J. S.; FERREIRA, R. T.; SIMONASSI, A.G.; KHAN, A.S.; TOMAZ, D. **Reação fiscal ao aumento da dívida pública: uma análise para os estados brasileiros**. Economia Aplicada, v. 20, n. 1, p. 57-71, ago. 2015.

VASCONCELOS, Rafael Divino de; FERREIRA JÚNIOR, Sílvio e NOGUEIRA JUNIOR, Reginaldo Pinto. **A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010**. Economia Aplicada, v. 17, n. 3, p. 325-354, fev. 2013.

ZÁPAL, J. **Judging the sustainability of Czech public finances**. Working paper UK FSV – IES - Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut ekonomických studií, n. 73, p. 01-26. 2005.

ZEYNELOGLU, I. **Fiscal Policy under Alternative Fiscal Discipline Regimes in a Currency Union**. Ekonomický ústav SAV a Prognostický ústav SAV , v. 66, n. 2, p. 159-200. 2018.

APÊNDICE A – Participação em congressos, publicações e concursos durante a pesquisa.

Congresso interdisciplinar de direitos humanos e fundamentais, evento internacional que ocorreu entre os dias 02 e 04 de dezembro de 2020, na qualidade de autor e apresentador do trabalho "O gasto público na economia: estudo das finanças públicas do distrito federal".

I Concurso Nacional de Artigos Científicos do CONSAD com artigo intitulado "O gasto público influencia o crescimento econômico ou é o crescimento econômico que influencia o gasto".

VI PRÊMIO CODEPLAN DE TRABALHOS TÉCNICOCIENTÍFICOS EDIÇÃO ESPECIAL "BRASÍLIA - 60 ANOS" com trabalho "O gasto público influencia o crescimento econômico ou é o crescimento econômico que influencia o gasto público? estudo das finanças públicas do distrito federal", sendo finalista.

Publicação no livro eletrônico "Administração, Finanças e Geração de Valor", sob ISBN 978-65-5706- 779-6 e DOI 10.22533/at.ed.79621040219 do artigo intitulado "O gasto público influencia o crescimento econômico ou é o crescimento econômico que influencia o gasto público? estudo das finanças públicas do distrito federal" de autoria de "Mateus Rodarte de Carvalho".

APÊNDICE B – Artigo produzido durante a pesquisa¹

O GASTO PÚBLICO NA ECONOMIA: ESTUDO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL

Mateus Rodarte de Carvalho²

RESUMO

Atualmente, a relação entre tamanho do gasto público na economia do país vem ganhando destaque, por conta do cenário macroeconômico permeado por uma crise financeira dos estados brasileiros e da União com reflexos econômicos acentuados a partir do ano de 2015. O tamanho do gasto público e da participação do setor público na economia brasileira são peças relevantes para analisar o crescimento econômico. Os efeitos de políticas fiscais sobre o crescimento econômico destacam-se no âmbito das finanças públicas não só pelos argumentos de que os altos custos da tributação, aliados à alocação ineficiente dos gastos públicos que promovem uma forte barreira ao crescimento econômico, mas também pelo enfoque que considera que uma regra para o crescimento sustentável se programa pela manutenção da oferta de bens públicos, os quais consistem em externalidades positivas sobre o nível de atividade econômica ao encorajar o investimento, proporcionando, assim, uma condição ótima em direção ao crescimento econômico. O intuito desta pesquisa é demonstrar a importância do setor público na composição das variáveis do PIB – Produto Interno Bruto no Distrito Federal e a relação dos gastos público do Governo do Distrito Federal na sua economia. Foi plausível dimensionar e identificar o comportamento das receitas e despesas públicas do GDF no período de 2007 a 2018, tendo como base os dados coletados do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo e Companhia de Planejamento do DF - CODEPLAN, no período de 2007 a 2017. Ao analisar o PIB do DF, evidenciou o tamanho e a relevância do setor público na economia do Distrito Federal.

Palavras-chave: Gasto Público, Orçamento Público, Receita Pública, Despesa Pública.

¹ Artigo científico publicado no CONGRESSO INTERDISCIPLINAR DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS, evento internacional que ocorreu entre os dias 02 e 04 de dezembro de 2020, na qualidade de autor e apresentador do trabalho "O GASTO PÚBLICO NA ECONOMIA: ESTUDO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL".

² Mestrando em Economia pela UnB.

1. INTRODUÇÃO

Em momentos de crise financeira que, atualmente, o país, os estados e os municípios vêm experimentando, o Estado como um todo deve preocupar com a qualidade e efetividade do gasto com a despesa pública considerando o desenho comportamental da arrecadação de suas receitas e o impacto na economia.

Os tipos de impostos e as linhas de crédito utilizadas para financiar os dispêndios públicos também vêm sendo tratados como fundamentais para a investigação da existência de uma relação de causalidade e efeito no sentido de que alterações dos gastos, dos impostos e de suas respectivas composições, inclusive a preocupação com despesas pagas com os juros e a amortização da dívida, podem afetar tanto a eficiência e a efetividade do setor público como também a da economia geral do Estado.

Os efeitos de políticas fiscais sobre o crescimento econômico destacam-se no âmbito das finanças públicas não só pelos argumentos de que os altos custos da tributação, aliados à alocação ineficiente dos gastos públicos que promovem uma forte barreira ao crescimento econômico, mas também pelo enfoque que considera que uma regra para o crescimento sustentável se programa pela manutenção da oferta de bens públicos, os quais consistem em externalidades positivas sobre o nível de atividade econômica ao encorajar o investimento, proporcionando, assim, uma condição ótima em direção ao crescimento da economia do Estado.

2. DESENVOLVIMENTO

O orçamento público é o instrumento de planejamento e de controle da administração pública com técnica capaz de permitir que, periodicamente, sejam reavaliados os objetivos e os fins do plano de governo e que se faça avaliação comparativa das diversas funções e programas entre si e relacionem com seus respectivos custos públicos e estes com os custos gerais do setor privado da economia, Matias-Pereira (2010). O orçamento é um elemento essencial para o planejamento governamental, uma vez que é nesse instrumento que se encontra distribuídos os recursos financeiros para transformar o plano governamentais em gasto público operacionais.

Segundo Albuquerque et al. (2009), os objetivos do orçamento público são alcançados em razão da capacidade do Estado em sensibilizar o desenvolvimento econômico por meio da combinação dos recursos arrecadados da sociedade (receitas públicas) com a realização da despesa pública que são os gastos públicos em prol desta mesma sociedade. O Estado, ao aplicar as receitas públicas em programas e ações que respeitem os objetivos do planejamento da política do orçamento público, estará exercendo seu poder regulador e influenciador junto ao mercado de bens e serviços da economia em benefício do bem-estar da sociedade; é o Estado deixando um pouco de lado a “mão invisível” de Adam Smith e intervindo na economia e influenciando o crescimento econômico.

O orçamento público não gera e nem cria receitas públicas, mas sim filtra e redistribui as riquezas a serem arrecadadas nos cofres públicos, conhecida como a “Teoria do Filtro” que nada mais é do que “filtrar” em despesa pública o que se pretende arrecadar dos contribuintes. Na sua dimensão política pública, o orçamento explicita as prioridades do plano de governo, enquanto na dimensão econômica do orçamento se revela e quantifica o plano de ação governamental que intervirá nas atividades econômicas e fiscais e como consequência no desenvolvimento e crescimento econômico do Estado. O orçamento público é, portanto, um processo contínuo, dinâmico, tempestivo e flexível que transforma em termos financeiros o plano de governo para um hiato temporal de um exercício financeiro.

Com a Constituição Federal de 1988, as contas públicas e abordagem dos recursos públicos, seja na ótica de despesa quanto na de receita públicas, trouxeram mecanismos e procedimentos técnicos e legais do processo orçamentário que promoveu o planejamento estratégico e a promoção otimizadora e eficiente da alocação dos recursos públicos. O processo orçamentário foi dividido em três etapas: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. O PPA resume como toda a administração pública irá se planejar para os próximos 4 (quatro) anos que não se confunde com o mandato do chefe do poder executivo, uma vez que é aprovado no primeiro mandato e vigora até o primeiro ano próximo mandato, independente se o chefe do executivo será reeleito. O PPA orienta a elaboração das demais peças relacionadas aos planos e aos programas de governo de forma regionalizada, envolvendo as diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital, as despesas correntes. A LDO, por sua vez, compreende as metas e prioridades da administração pública para o exercício subsequente, bem como orienta

a elaboração da LOA, que envolve três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas públicas, neste caso é o instrumento em que serão quantificados em números os programas descritos na LDO, isto é, na LOA é fixada a despesa a ser gasta pelo Estado, e estimado a receita a ser paga pelo contribuinte e arrecadado pelo próprio Estado. Espera-se que a despesa e receita orçadas na LOA estejam em equilíbrio para evitar déficits orçamentários e posterior dívida pública insolvente.

Conforme Lochagin (2016), em um sistema de execução orçamentária que distribui as competências a diferentes agentes situados no âmbito do poder executivo pelo caráter administrativo, busca-se evitar a superposição e, conseqüentemente, a redução da eficiência da organização administrativa. Desta forma, destacou-se, entre os sistemas orçamentários, uma tradicional divisão de funções e responsabilidades entre a unidade programadora de planejamento e a unidade executora do orçamento. Cabe àquela a programação e a coordenação das atividades do órgão que deve executar o planejamento orçamentário, estabelecendo o objetivo e o objeto de cada projeto, as prioridades e a administração dos créditos orçamentários. Compete à unidade executora a consecução dos projetos, sob a perspectiva da construção das unidades físicas que cada um deles objetiva, é quando se materializa o gasto público aprovado na LOA.

O trabalho de Giuberti (2015) mostra que as decisões sobre gastos públicos são determinados de maneira descentralizada pelos agentes envolvidos no processo orçamentário e o custo desta decisão é financiado pela distribuição de recursos públicos detalhados e distribuídos no orçamento aprovado.

Os agentes políticos envolvidos no processo orçamentário define a quantidade de despesa pública, buscando a maximização da utilidade individual, sem considerar o volume de despesas definido pelos outros agentes, ou seja, sem internalizar o custo dessa decisão individual com o custo global, uma vez que o orçamento é único para todo o Estado. O resultado desse desenho político-orçamentários é um nível de gastos públicos superior ao socialmente ideal, o Estado se encontrará no ponto de ineficiência de Pareto (oposto à eficiência de Pareto ou ótimo de Pareto), e o bem-estar da sociedade não será maximizado, uma vez para melhorar a situação de um agente será necessário piorar a situação do outro agente e haverá déficits orçamentários e dívida pública acumulado no longo prazo.

O orçamento público tem um viés jurídico, que enfatiza a conformidade de todas as despesas com as normas legais, e tem também um viés político-econômico, que é a de servir como instrumento de política pública de governo. Apesar da aparência de obviedade dessas características, eles não são compatíveis em todas as suas dimensões. A grande questão da execução do orçamento é reduzir a incompatibilidade entre o desejo parlamentar expresso na lei orçamentária aprovada e manter maleável durante a sua execução no exercício financeiro. Portanto, diminuir o *trade-off* existente entre a rigidez normativa da lei orçamentária e a eficiência requerida para execução orçamentária e financeira dos gastos públicos e assim responder aos anseios da sociedade que ele o elege o político acreditando que o seu plano de governo atenderá as suas necessidades de política pública.

No modelo principal-agente descrito no trabalho de Giuberti (2015), as decisões de gastos são delegadas pelo principal a um agente, por meio de contratos explícitos ou implícitos. Essa relação está presente entre os eleitores (principal) e o governo (agente), bem como dentro do governo, entre o Ministro de Orçamento e Finanças (principal) e os outros ministros (agente), entre o executor da despesa pública (agente) e o órgão central de orçamento e finanças (principal), entre o parlamento (principal) e o poder executivo (agente) na fase de aprovação da lei orçamentária no congresso nacional. Neste cenário dinâmico com a assimetria de informações, os interesses distintos dos atores envolvidos neste processo orçamentário e os diferentes incentivos, os agentes podem selecionar um volume e um tipo de gasto isso é distante das preferências do principal, por exemplo, os eleitores elegem o governador porque a prioridade do seu programa de governo é a educação, logo, espera-se estruturar as escolas do Estado, mas a LOA é aprovada com orçamento destinado a ações de publicidade e propaganda; ou seja, o orçamento aprovado distanciou da demanda da sociedade.

A despesa pública, segundo Mota (2009), consiste na realização de gasto público, quando se aplica os recursos financeiros arrecadados de forma direta na aquisição de meios que possibilite a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa pública e a expansão de serviços públicos de infraestrutura ofertados a sociedade ou de forma indireta quando o Estado transfere a terceiros a execução de algum serviço, como exemplo as concessões ou terceirização de serviços. O gasto público visa cumprir as funções constitucionais do Estado e atender as demandas e as necessidades da população quanto às áreas de segurança pública, educação,

saúde, justiça, transporte, trabalho, habitação, lazer, saneamento e outros. Para executar o gasto público, ou seja, para realizar despesa pública são necessários dispêndios financeiros e autorização em lei específica. Os desembolsos financeiros e orçamentários representam a despesa pública propriamente dita, porque somente é realizada se tiver prevista na lei orçamentária, e desta forma, caracteriza-se como despesa orçamentária. Existem outros desembolsos financeiros que não são considerados como despesa pública, mas que provocam o surgimento de um passivo financeiro sem diminuir o patrimônio líquido do Estado, como por exemplo, a devolução de calção que concorreu a uma licitação.

A Lei Federal nº 4.320/1964 apresenta a despesa pública passando, necessariamente, por três estágios que são detalhados e explicados no Quadro 1. A doutrina incluir outros estágios da despesa pública observados no Quadro 2.

Quadro 1 – Estágios da despesa orçamentária

Empenho	É o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O empenho da despesa pública é realizado até o limite dos créditos fixados no orçamento, assegura ao credor do Estado a existência de recursos reservados para o pagamento e se materializa pelo documento chamado “nota de empenho” que garante a existência do crédito necessário para a liquidação da despesa e o posterior pagamento.
Programação	Trata da verificação do direito adquirido pelo credor, tendo como base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito segundo definição do artigo 63º da Lei Federal 4.320/1964. A liquidação da despesa pública baseia-se pelo contrato, a nota de empenho, nota fiscal e os comprovantes de entrega de material ou da prestação do serviço, dessa forma passa haver uma dívida líquida e certa para o Estado para com o credor.
Licitação	É a fase em que se salda a dívida do poder público com seus credores, repassando os valores numerários. O último estágio da despesa pública concretiza-se pela emissão da ordem de pagamento em favor do credor, conforme o artigo 65 da Lei Federal 4.320/1964 “o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais por meio de adiantamento”.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor baseado na Lei Federal nº 4.320/1964.

Quadro 2 – Outros estágios da despesa orçamentária

Fixação	Constitui-se na determinação, por meio de estudos técnicos com cálculos fundamentados, do montante total a ser registrado como o valor orçamentário a ser gasto público pelo Governo
Programação	É a elaboração de um cronograma de desembolso com o objetivo de disciplinar o pagamento dos gastos na mesma proporção que a realização da receita
Licitação	São os conjuntos de procedimentos administrativos que as entidades públicas promovem para fazer compras ou contratar serviços

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

A Lei Federal nº 4.320/64 diz:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência pluriannual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

O governo é movido pela procura da satisfação do interesse público atendendo os anseios da sociedade que o elegeu e o faz de forma efetiva, pois negocia politicamente seu plano de governo junto ao poder legislativo. No ponto de vista normativo, o setor público deve clarificar as atividades do Estado e de outros agentes públicos com os critérios de eficiência, equidade e liberdade; e ao pé que a análise econômica deve integrar uma análise político e jurídico-institucional que considere a motivação desses agentes públicos no processo político na construção da peça orçamentária. Desta forma, encarar a economia e as finanças públicas numa perspectiva, simultaneamente, econômica, política, jurídica e institucional na construção dessa peça orçamentária que detalha, materializa e quantifica o gasto público do plano de governo daquele Estado.

Sem recurso financeiro, o planejamento orçamentário das ações de governo ficará na esfera teórica, e a programação financeira se torna uma etapa primordial e avançada da execução orçamentária da despesa pública, ligada diretamente à execução financeira em que se têm os recursos estimados se transformando em recursos realizados e, assim, efetiva-se o pagamento do gasto público. Sabe-se que a execução orçamentária é continua no tempo e que os recursos financeiros fluem periodicamente, tornando-se necessários ajustes às prioridades do plano de governo considerando as disponibilidades materiais e a conjuntura econômica do Estado.

Considere-se despesa pública realizada, quando ocorre sua quitação e para isso são necessários recursos financeiros; porém, os procedimentos de previsão e de arrecadação das receitas com os necessários para o pagamento da despesa não acontecem simultaneamente. O gestor financeiro público deve se precaver e se

organizar de forma que o “desenho” dos pagamentos seja harmônico com o comportamento do fluxo de ingresso de recursos públicos.

O Estado para pagar seus gastos públicos necessita de recursos ou de rendas financeiros que lhe são entregues por meio da contribuição da sociedade que recolhem os tributos. O conjunto desses recursos financeiros denomina-se receita pública, é por meio dela que Estado encara todos os encargos com a manutenção de sua organização, com o custeio de seus serviços, com a segurança de sua soberania, com as iniciativas de fomento e desenvolvimento econômico e social e com seu próprio patrimônio. Entre os recursos que o Estado auferir, existem entradas que se incorporam de forma definitiva ao seu patrimônio, neste instante se tem as receitas públicas (*stricto sensu*) e aquelas que são restituíveis no futuro que são os ingressos públicos, cuja característica é a restituibilidade futura. Desse modo, pode-se afirmar que os ingressos ou receitas correspondem a todas as quantias recebidas pelos cofres públicos, ao passo que as receitas públicas correspondem ao ingresso que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescentar seu vulto como elemento novo e positivo, Silva (2011). A receita pública é o recurso financeiro que irá pagar a despesa que originou do gasto público.

De acordo com Albuquerque et al. (2009) receita pública é definida, em linhas gerais, como ingresso de recursos nos cofres públicos em qualquer esfera governamental que se faz de forma permanente ao patrimônio do Estado e não está sujeito à devolução para alocação das despesas públicas, ou seja, a receita pública será aplicada na aquisição de bens e serviços (despesa pública) visando satisfazer as necessidades da população ofertando bens e serviços públicos. A receita pública é prevista na LOA e seus recursos são oriundos de arrecadação de tributos e outras fontes correntes e quando a receita corrente não é suficiente para cobrir os gastos; o governo pode obter financiamentos e empréstimos no próprio país ou no exterior com Bancos Internacionais ou Organismos Internacionais Financeiros; dessa forma as operações de crédito também são denominadas receitas públicas orçamentárias.

A abordagem metodológica do estudo se desenvolveu por um enfoque empírico-analítica, considerando a coleta, o tratamento, os ajustes e as análises dos dados, procurando examinar e identificar a ligação entre gastos públicos do governo do Distrito Federal - GDF e o crescimento econômico na economia do DF e, ainda, a

associação e a comparação da execução orçamentária e financeira tanto da ótica de despesas quanto de receitas públicas.

O Quadro 3 apresenta um resumo da modelagem utilizada no modelo, isolando a variável explicada e as explicativas, assim como o objetivo específico de cada modelo.

Quadro 3 – Resumo do modelo utilizado

Modelo	Variável Explicada	Variáveis Explicativa	Modelagem	Objetivo do Modelo
1 (um)	Receitas totais do GDF	Despesas com pessoal ativo e inativo, investimento, ODC de terceirizados e demais ODC do GDF.	Diferenciação de um ano ($[n]-[n-1]$, sendo n o ano) do logaritmo dos valores absolutos das variáveis escolhidas para este modelo.	Explicar a relação da arrecadação da receita pública responsável pelo pagamento da despesa.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

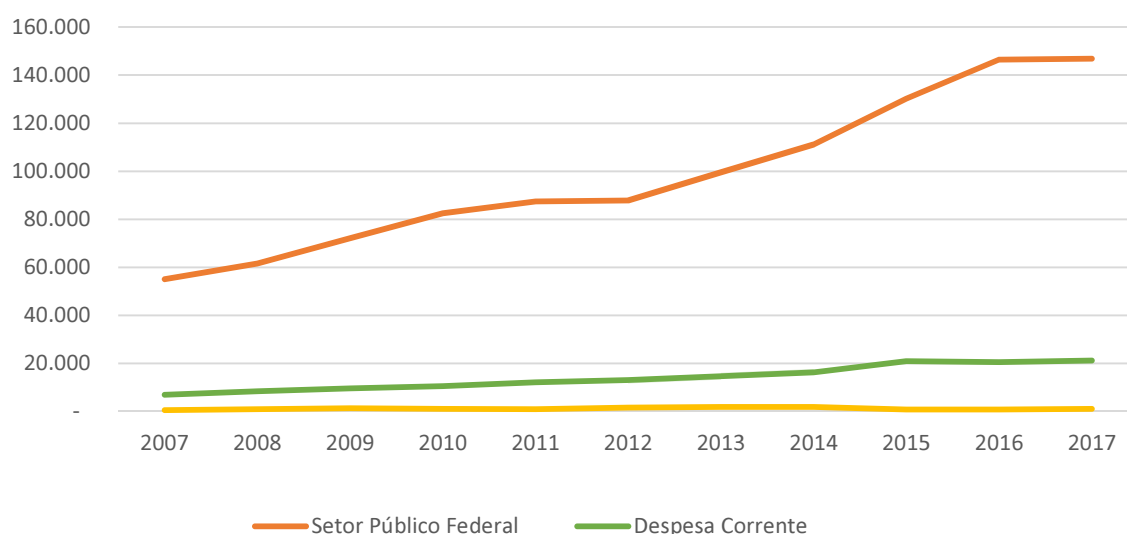
Para atender o objetivo deste trabalho e mensurar a relação de gasto público com crescimento econômico do DF, coletou-se os dados no site da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN e no Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGo em que se encontra todas as informações da execução orçamentária e financeira do GDF.

Observaram-se nos dados coletados que o governo do DF é responsável, na média, por 15% do setor público desta Unidade Federativa DF. A cidade Brasília é capital federal do Brasil e os órgãos centrais do governo federal, também chamado de União, encontram-se geograficamente no DF; e a estrutura orgânica, tais como presidência, ministérios, agências reguladoras, sedes dos bancos públicos, órgãos centrais federais fomentam o setor público do DF, pois toda essa estrutura gera despesa pública financiada pela União.

As contas públicas gerais do DF, incluindo a despesa pública que o governo federal paga no DF e a despesa do governo do DF, apresentaram correlação expressiva com o PIB. O setor da economia de serviço é responsável por 90% do PIB e desta parcela, o setor público comporta 51%. Assim, 46% do PIB do DF correspondem ao setor público e quaisquer ações e movimento nas despesas públicas, seja do governo federal ou distrital, terá um efeito multiplicador no renda, bem mais significativo do que outra Unidade Federativa do Brasil em que a indústria é o setor motriz do crescimento do PIB, como é caso do estado de São Paulo.

O Gráfico 1 ilustra a evolução do setor público federal comparado com despesa corrente e de capital do GDF e se observa que o crescimento do setor público federal foi de 266,66% entre 2007 a 2017 e as despesas públicas do GDF apresentou um desvio padrão de 5,497 bilhões e uma média de 15,761 bilhões que significa que estas despesas estão bem distribuídas em torno da média.

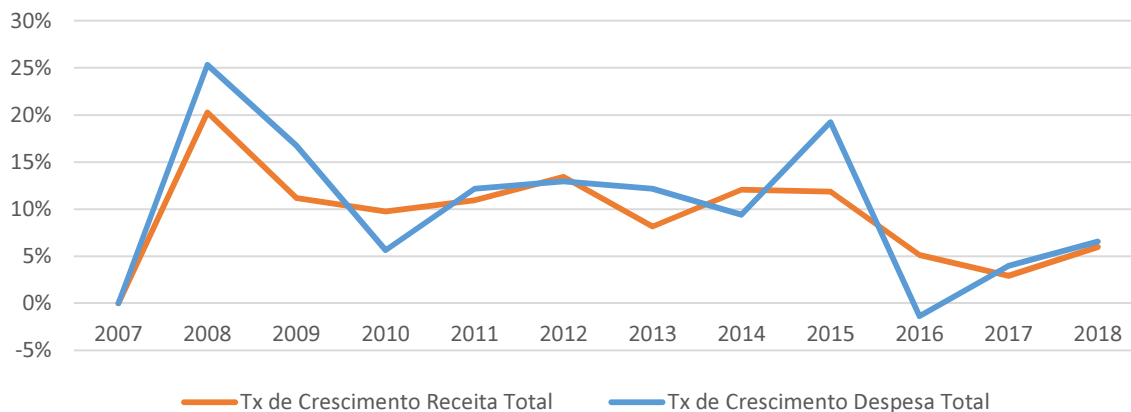
Gráfico 1 - Evolução do Setor Público Federal e Despesas Públicas Correntes e de Capital do DF de 2007 a 2017



Fonte: Elaborada pelo autor com dados da CODEPLAN e SIGGo

O Gráfico 2 mostra a progresso da taxa de crescimento tanto da receita quanto da despesa públicas totais do governo do DF entre 2007 a 2018, neste caso foi incluído o exercício financeiro de 2018, e se verifica assimetria a partir de 2014, quando a crise política do Brasil tomou uma dimensão maior e interferiu diretamente nos índices econômicos e na confiança da sociedade e que por sua vez refletiu na crise financeira dos estados brasileiros e era de esperar que o Distrito Federal fosse afetado.

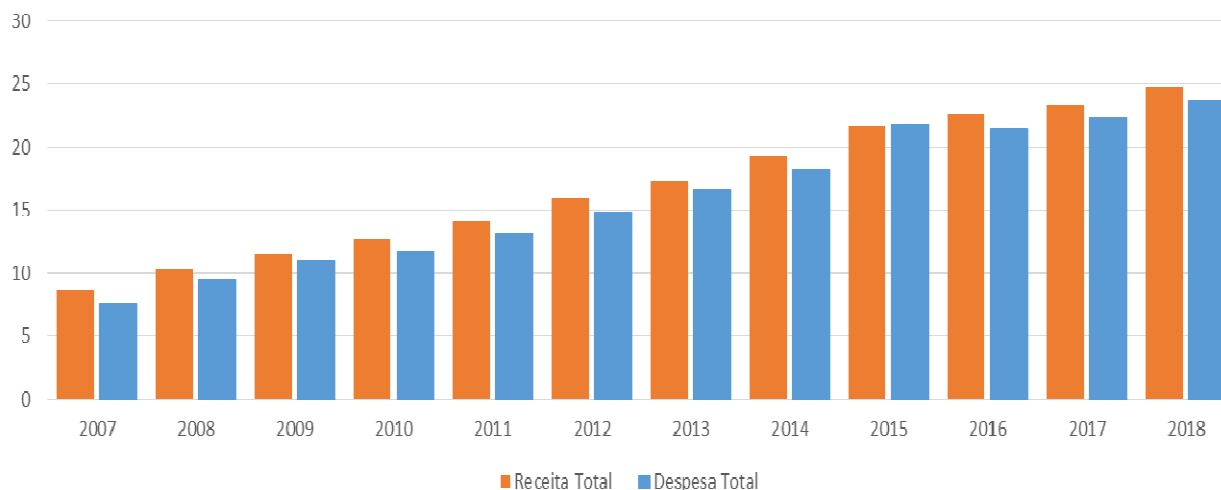
Gráfico 2 - Taxa de Crescimento da Receita e Despesa Públicas do DF de 2007 a 2018



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

O Gráfico 3 foi elaborado com valores absolutos em bilhões e mostra a dinâmica da receita e da despesa públicas do governo do GDF. A receita apresenta comportamento ascendente e a despesa queda entre 2015 e 2016 e ambos não têm a mesma velocidade na evolução do crescimento.

Gráfico 3 - Dinâmica da Receita e Despesa Pública do DF de 2007 a 2018



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo

O modelo 1 (um) objetiva explicar as variações das receitas totais do GDF e foram selecionadas as seguintes variáveis explicativas: despesas com pessoal ativo e inativo, investimento, ODC de terceirizados e demais ODC do GDF. Os índices estatísticos deste modelo 1 (um) estão elencados da Tabela 1 e foram gerados com diferenciação de um ano ($[n]-[n-1]$, sendo n o ano) do logaritmo dos valores absolutos das variáveis escolhidas para este modelo com intuito de balancear e tratar os dados

e, assim, obter um nível de significância que explique melhor a regressão deste modelo.. O modelo 1 (um) exibiu um R-quadrado de 0,989522, um R-quadrado ajustado de 0,979154, (ambos altos) e um erro padrão, que mede a dispersão dos valores observados em relação à equação da reta da regressão, de 0,009211 (baixo); neste caso, as variáveis do modelo 1 (um) explicam significativamente a variação das receitas totais o GDF quando modifica o valor destas variáveis.

Tabela 1 – Coeficientes Estatísticos do Modelo 1 (um) : Relação da Relação da Receita Pública Total com a Despesa Pública ambas do GDF

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,989522
R-Quadrado	0,979154
R-quadrado ajustado	0,953097
Erro padrão	0,009211
Observações	10

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo

O coeficiente de 0,385171 da regressão do modelo 1 (um), descrito na Tabela 2, diz que se aumentar 1% da despesa de pessoal ativo (folha de pagamento dos servidores ativos no GDF), aumenta a arrecadação das receitas totais em 0,3851%; explicado pela equação macroeconômica de consumo, porque ao aumentar a folha de pagamento de pessoal, aumenta renda disponível das famílias para o consumo que por sua vez aumenta a arrecadação da receita tributária, mais precisamente, aumenta a arrecadação do ICMS e ISS. Era de se esperar um coeficiente positivo e significativo para a variável ODC – Serviços terceirizados, porém, o modelo 1 (um) apresentou um coeficiente de -0,035125, podendo ser justificado porque nem todo o recurso financeiro pago às empresas terceirizadas é repassado como salários dos seus trabalhadores e assim não se transforma em arrecadação de receita tributária.

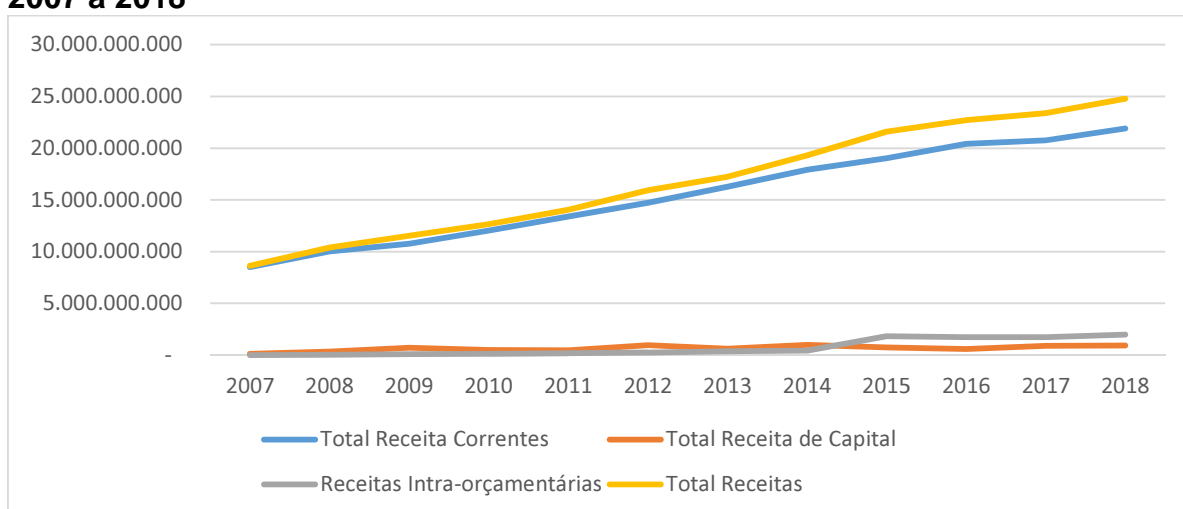
Tabela 2 – Modelo 1 (um) : Análise da Relação da Receita Pública Total com a Despesa Pública ambas do GDF

	Coeficientes	Erro Padrão	Stat t
Interseção	0,047872	0,005250	9,118618
Despesa Pessoal Ativo	0,385171	0,038253	10,069064
Despesa Pessoal Inativo	0,104143	0,012744	8,171720
Despesa Investimento	0,042725	0,010191	4,192558
ODC - Serviços Terceirizados	-0,035125	0,052296	-0,671647
Demais ODC	0,004105	0,015228	0,269567

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo

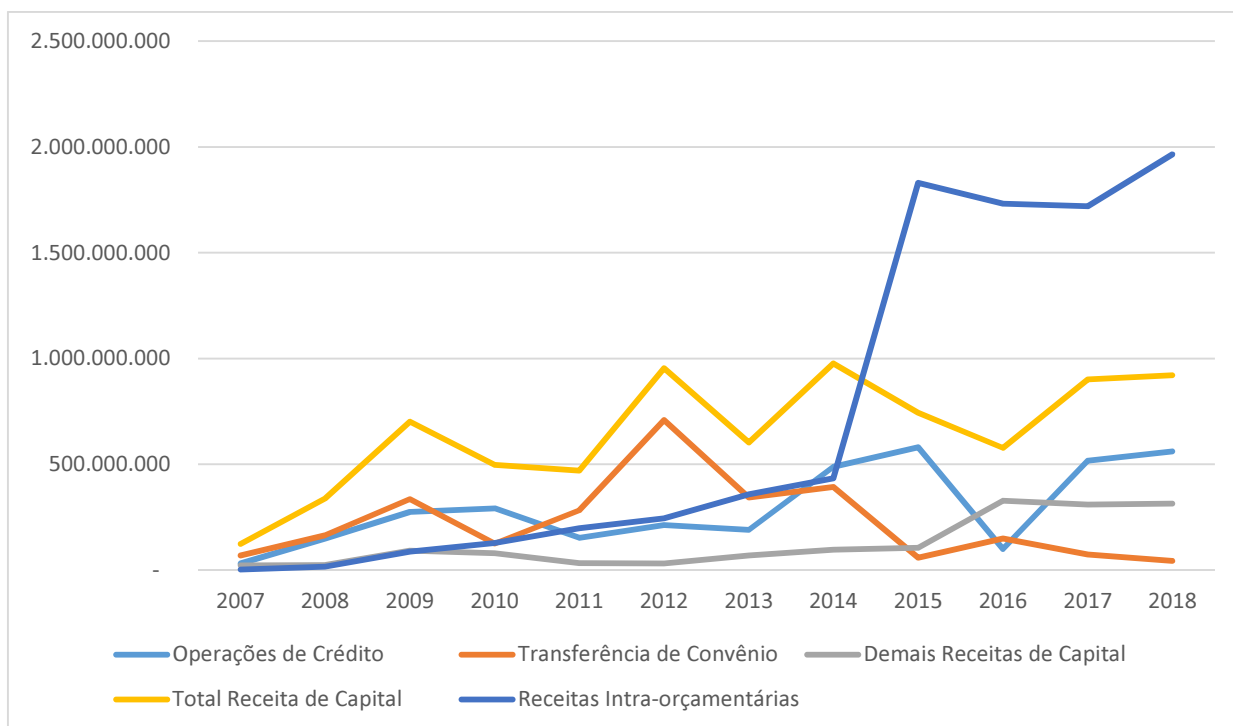
O Gráfico 4 confirma que a receita corrente é principal receita arrecadada e acompanha a evolução da arrecadação geral no período analisado. Em contrapartida, o Gráfico 5 ilustra a instabilidade evolutiva das receitas de capital, justificada por ser uma receita decorrente, principalmente, de convênio e operações de crédito que pode mudar de um ano para o outro, segundo a política e os acordos do governo, salienta-se o aumento de 179,80% entre 2010 a 2013, explicado pelos convênios firmados entre o governo federal e o distrital com intuito de realizar as obras de infraestrutura para a Copa das Confederações em que Brasília sediou a abertura e para a Copa do Mundo em que sediou vários jogos oficiais.

Gráfico 4 - Dinâmica da Receita Pública do DF por Categoria Econômica entre 2007 a 2018



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGO

Gráfico 5 - Dinâmica da Receita de Capital do DF entre 2007 a 2018



Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SIGGo.

A Tabela 3 apresenta o mapa de calor da correlação das receitas públicas do GDF com os setores da economia que compõe o PIB do DF em que verdes são as correlações acima de 0,700000; amarelo entre 0 a 0,699999 e rosa abaixo de 0 (negativas). As maiores correlações dos setores da economia são com a receita tributária e as menores das receitas públicas são com o setor das indústrias extrativas, justifica-se porque o DF não é um ente industrial. Curiosamente, o setor industrial da construção apresenta correlações, relativamente, baixas em relação às receitas. Salienta-se a correlação de 0,804050 do setor industrial com o total de receita de capital, uma vez que, normalmente, as operações de créditos e demais receitas de capital são utilizadas em despesas com investimentos que movimenta o setor industrial de um estado.

Tabela 3 – Correção das Receitas Públicas do GDF com dos Setores da Economia no Intervalo de 2007 à 2017

	PIB	Setor Agropecuário	Setor Industrial	Indústrias Extrativas	Indústrias de Transformação	Eletricidade, Água, Esgoto	Construção	Setor de Serviço	Setor de Serviços Privado
Receita Tributária	0,993066	0,958279	0,754561	-0,258948	0,889761	0,918310	0,430582	0,990058	0,994502
Demais Receitas Correntes	0,989785	0,934606	0,797275	-0,202664	0,922996	0,903616	0,484847	0,984194	0,983879
Total Receita Correntes	0,993975	0,953116	0,768566	-0,242860	0,901230	0,915717	0,447378	0,990201	0,993252
Operações de Crédito	0,579829	0,492771	0,549005	-0,271602	0,674942	0,653371	0,306707	0,571942	0,569445
Transferência de Convênio	-0,114526	-0,041356	0,428397	0,395670	0,179137	-0,218162	0,635876	-0,145260	-0,109937
Demais Receitas de Capital	0,809325	0,738906	0,280673	-0,343615	0,490714	0,762892	-0,051812	0,827017	0,816505
Total Receita de Capital	0,641479	0,607144	0,804050	-0,034578	0,792388	0,596556	0,655662	0,620715	0,640693
Receitas Intraorçamentárias	0,897646	0,795524	0,433405	-0,510689	0,689169	0,906304	0,042328	0,910109	0,891284
Receitas Totais	0,995992	0,945133	0,748076	-0,279491	0,895788	0,929424	0,414562	0,993574	0,994418

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo e da CODEPLAN

3. CONCLUSÃO

O referido trabalho foi desenvolvido dentro do cenário macroeconômico permeado por uma crise financeira dos estados brasileiros e da União com reflexos econômicos acentuados a partir do ano de 2015. O tamanho do gasto público e da participação do setor público na economia brasileira são peças pertinentes e relevantes para analisar o crescimento econômico.

Assim, de um modo geral, foi plausível dimensionar e identificar o comportamento das receitas e despesas públicas do governo do Distrito no período de 2007 a 2018, tendo como base os dados coletados do sistema SIGGo e também o comportamento do PIB do DF comparando com o PIB do Brasil, tendo como base os dados coletados na CODEPLAN e IBGE, no período de 2007 a 2017.

Os dados coletados foram tratados em duas dimensões: sob a ótica da despesa pública, comparando a categoria econômica, o grupo de despesa e o tipo de despesa em relação ao gasto público do GDF; e sob a ótica da receita pública, comparando a

categoria econômica em receitas orçamentárias correntes e de capital e receitas intraorçamentárias e também comparando a origem da receita que confirmou a importância da receita tributária no Distrito Federal, que representa 65,3% da receita total arrecadada.

Os resultados obtidos indicaram que os gastos públicos do GDF expandiram 213,1% entre 2007 a 2018, como se observa na Tabela 4 que detalha a taxa de crescimento por tipo de despesa pública. Salienta-se que a despesa com pessoal apresentou o maior aumento e a despesa de capital o menor, sendo que esta última é responsável pelos investimentos públicos na economia do estado.

Tabela 4 – Evolução das Despesas Públicas do DF no período de 2007 a 2018

Despesa Pública	Taxa de Crescimento (%)
Pessoal	247,20
Outras Despesas Correntes	186,70
De Capital	87,30
Serviços da Dívida	176,60
Geral	213,10

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGGo.

A receita pública total do DF cresceu 187%, menos que despesa pública, conforme a Tabela 4. Vale destacar a expansão da receita de operação de crédito que expandiu de R\$31 milhões, em 2007, para R\$562 milhões, em 2018, representando um crescimento de 1.694,3%; já a receita tributária saltou de R\$6.074 bilhões, em 2007, para R\$15.811 bilhões, em 2018, representando aumento de 160,3%.

No entanto, no período estudado aconteceram três grandes eventos esportivos de relevância mundial no Brasil com jogos em Brasília, Copa das Confederações de Futebol, Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas Esportivas. E repercutiu diretamente nas contas públicas que impactou o aumento dos gastos públicos decorrentes das grandes e volumosas obras necessárias para receber os eventos na cidade, como construção de estádios, pavimentação de vias, disponibilidade à internet gratuita, entre outras. Entre os anos de 2013 a 2016 quando ocorreram estes eventos, o crescimento do PIB do DF e dos gastos do GDF foi, respectivamente, 49,58% e 44,31%.

O modelo 1 (um) evidencia a importância do gasto público com pessoal referente ao pagamento dos salários dos servidores públicos do GDF, uma vez que

repercute na conjuntura econômica e tem efeito multiplicar do na variável consumo no cálculo da renda do estado, isto é, no PIB do DF. Outro efeito que ocorre na economia e no setor público, quando se aumenta o consumo de bens e serviços, é a movimentação ascendente na arrecadação dos impostos sobre o consumo (ICMS) e o serviço (ISS), que aumenta a receita pública que irá subsidiar o gasto público.

Salientar-se que este trabalho foi idealizado em 2018, iniciado o desenvolvimento em 2019 e sua conclusão, em 2020, diante da pandemia do coronavírus (COVID-19) que alterou a conjuntura econômica e social. O setor público ligado à saúde está sendo peça fundamental para controlar e combater o novo coronavírus e irá aumentar o gasto público; resta saber, se o impacto no crescimento será positivo ou negativo, ou mesmo, se será o suficiente para cobrir a queda do desempenho da economia decorrente do isolamento social, uma vez que se espera crescimento negativo da economia.

REFERÊNCIAS BIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano, MEDEIROS, Márcio e FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: Editora Gestão Pública. 2009.

BARRO, R. J. **Economic Growth in a Cross Section of Countries**. The Quarterly Journal of Economics, v. 106, n. ,2, p. 407-443, maio.1991.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 mar.1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico**. Revista de Cultura e Política, n. 93, p. 33-60, dez. 2014.

BRUGGER, A. S. **A lei de responsabilidade fiscal e cidadania: uma análise das ferramentas de controle das contas públicas sob a ótica da teoria da ação comunicativa habermasiana**. Revista das Faculdades Integradas Vianna Junior, v. 6, n. ,1 p. 48-63, jan-jun. 2015.

Dados extraídos da seção estudos e pesquisas socioeconômicas. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/> Acesso em 15 out. 2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2011.

GIUBERTI, A. C.. **Budget institutions and fiscal performance of the Brazilian Federal Government**. *Economia*, v. 16, n. 2, p.176-193, jul. 2015.

LOCHAGIN, G. L., **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. São Paulo: Editora Edgard Blücher. 2016.

MANKIW, N. G. **Princípios de macroeconomia**, São Paulo: Editora Pioneira Thomson Learning 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. São Paulo: Editora: Atlas, 2010.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada ao setor público**, Brasília: autor-editor, 2009.

PEREIRA, P. T., AFONSO, A., ARCANJO, M., SANTOS, J. C. G. **Economia e Finanças Públicas**, Lisboa: Escolar Editora 2012.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova Contabilidade pública**, São Paulo: Editora Atlas, 2011.