



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,  
CONTABILIDADE E SECRETARIADO – FEAACS**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**AMANDA LIMA DE ANDRADE**

**A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA (2003-2010) E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS NA ECONOMIA BRASILEIRA.**

**FORTALEZA-CE  
FEVEREIRO- 2013**

**AMANDA LIMA DE ANDRADE**

AMANDA LIMA DE ANDRADE

**A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA (2003-2010) E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS NA ECONOMIA BRASILEIRA.**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Economia, Administração, Atuária,  
Contabilidade e Secretariado Executivo,  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Carlos Manta Pinto  
Barbosa,MS.

FORTALEZA -CE

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

- 
- A565p Andrade, Amanda Lima de.  
A política fiscal no Governo Lula (2003-2010) e suas consequências na economia brasileira /  
Amanda Lima de Andrade. – 2013.  
85 f.; il.; enc.; 30 cm.
- Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia,  
Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, 2013.  
Orientação: Prof. Ms. Carlos Manta Pinto de Araújo.
1. Política fiscal – Brasil – Política e governo – 2003-2010 2. Despesa pública I. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA (2003-2010) E SUAS CONSEQUÊNCIAS  
NA ECONOMIA BRASILEIRA.**

AMANDA LIMA DE ANDRADE

Monografia submetida a Graduação em  
Economia da Faculdade de Ciências  
Econômica da UFC como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em  
Economia.

Aprovada em: Fortaleza, 20 de março de 2013.

---

Prof. Carlos Manta Pinto Araújo – orientador

UFC

---

Prof: Laudemiro Rabelo

UFC

---

Prof: João Cunha

UFC

**AMANDA LIMA DE ANDRADE**

**A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA (2003-2010) E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS NA ECONOMIA BRASILEIRA.**

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Atuaria, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC'S), como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

_____ Prof (a). Carlos Manta Pinto Araújo. Prof (a). Orientador	Nota _____
_____ Prof (a) João Cunha. Membro da Banca Examinadora	Nota _____
_____ Prof. Laudemiro Rabelo de Sousa Membro da Banca Examinadora	Nota _____

**Fortaleza, 20 de Fevereiro de 2013.**

## **DEDICATÓRIA**

A minha mãe e ao Prof. Carlos Manta Pinto Araújo, pelo apoio e incentivo na realização deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me capacitou a realizar este trabalho e que me auxilia a alcançar meus objetivos.

À minha família, que colaborou de forma a viabilizar meus estudos, sempre me apoiando e oferecendo todo o aparato necessário.

À minha mãe, Marta, que dedicou sua vida em busca do meu sucesso, se esforçando e me ensinando a lutar pela minha felicidade e ideais com caráter, dignidade e honestidade. Agradecê-la pela compreensão, pela sua amizade, pela sua paciência, e principalmente pelo seu amor e companheirismo.

Aos meus colegas de trabalho e verdadeiros amigos, que compreenderam este momento e me ajudaram bastante no processo de coleta das informações referentes ao estudo de caso.

Ao Professor Carlos Manta Pinto Araújo, que disponibilizou seu tempo e todos os seus conhecimentos a respeito do tema, tendo uma grande participação e paciência para que eu pudesse concluir este trabalho.

Aos professores João Cunha e Laudemiro Rabelo, que se dispuseram a participar da banca examinadora desta monografia.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização deste sonho.

## **EPÍGRAFE**

“Tudo o que um sonho precisa para ser realizado é alguém que acredite que ele possa ser realizado”.

Roberto Shinyashiki.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o comportamento dos excessivos gastos públicos do Governo Federal com o custeio da máquina pública, relativo a gastos com pessoal e a consequência disso é o aumento da despesa pública devido ao grande número de contratações de servidores públicos e o impacto dos investimentos durante o período do Governo Lula (2003-2010). Vale ressaltar como a política fiscal expansionista foi “utilizada” durante todo o governo. Iniciando as análises, junto com os dados de Institutos ligados ao Governo, como por exemplo, o IPEA, BACEN e o MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Por isso, fez-se necessário levantar as principais medidas tomadas pelo governo para conter o “inchaço da máquina pública” e conseqüentemente o crescimento da dívida interna. Tais medidas são formas de articulações das políticas macroeconômicas, principalmente a política fiscal e suas variáveis no combate ao endividamento do país, em um período em que a taxa de crescimento da economia brasileira encontra-se muito baixo, bem inferior a outros países em desenvolvimento, como o caso Chile. Mesmo o país tendo arrecadado mais que em período anteriores, ou seja, mais que nos dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Considera-se que este baixo crescimento está relacionado com a insistência do governo em manter as taxas de juros elevadas, com seus consequentes aumentos em gastos com custeio, que diminui o nível dos investimentos no país, comprometendo o crescimento produtivo, que deixa de gerar renda para o mesmo. Sem contar que a política de câmbio também tem uma parcela de contribuição no agravamento das contas pública, já que um aparte da dívida encontra-se atrelada ao dólar, e assim parte desse dinheiro gasto com a dívida deixa de ser investidos em investimentos de capital no país.

Palavras-chave: Despesa pública, Máquina pública, IPEA.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the behavior of public debt and the impact of investment during the period of the Lula's Government (2003-2010). Starting the analysis, along with data related to government institutes, such as the IPEA. For this it is necessary to raise the main measures taken by government to contain the swelling of the machine public and therefore the growth of domestic debt companies adopt. Such measures are articulations of macroeconomic variables and their fight against the country's indebtedness, at a time when the growth rate of the Brazilian economy is well below, well below other developing countries such as Chile case, even the country have raised more than in the previous period government's of Fernando Henrique Cardoso. It is considered that this low growth is related to government's insistence on keeping interest rates high, thus reducing the level of investments in the country, undermining the productive growth that generates income for the country. Not to mention that the exchange policy also has a share of contribution to the deterioration of public accounts, as an aside the debt is denominated in U.S. dollars, and so some of that money spent on debt ceases to be invested in equity investments in country.

**Key-words:** public debt, public machine, IPEA

## **LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS**

Gráfico 1 – Selic, IPCA e Juros reais

Gráfico 2 Crescimento do PIB

Gráfico 3 –Saldo do BC e de TC e a da Taxa de Câmbio de 2003 e 2006

Gráfico 4 –Saldo de TC, Reservas Internacionais e Dívida de longo prazo no período de 2003-2009

Gráfico 5 –Saldo da BC, de TC e da Conta de Capital no período de 2003-2009

Gráfico 6 –PIB

Gráfico 7 –

Gráfico 8 –

Gráfico 9 –

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Os resultados da política de metas de inflação

Tabela 2 – PIB no período de 2007-2010

Tabela 3 – Impostos

Tabela 4 – Política fiscal e monetária

Tabela 5 – Investimento público

Tabela 6 – Gastos público

Tabela 7 – Dívida pública acumulada no período 1997-2011

Tabela 8 – Funcionalismo Público

Tabela 9 – Gastos com custeio no período de 2006-2009

## **LISTA DE SIGLAS**

FHC – Fernando Henrique Cardoso

LULA- Luiz Inácio Lula da Silva

FMI –Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

BID –Banco Interamericano de Desenvolvimento

LOA- Lei Orçamentária Anual

TCU- Tribunal de Contas da União

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

DNIT- Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes

OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>8</b>
ABSTRATC	
LISTA DE GRÁFICOS.....	
LISTA DE TABELAS.....	
LISTA DE SIGLAS	
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>2. GOVERNO LULA.....</b>	<b>15</b>
2.1 Introdução.....	15
<b>2.2 Primeiro Mandato presidencial.....</b>	<b>16</b>
2.2.1 Política econômica do Governo Lula.....	17
2.2.2 Inflação.....	20
2.2.3 PIB.....	25
2.2.4 Impostos.....	26
2.2.5 Dívida Externa .....	27
2.2.6 Dívida Interna.....	28
2.2.7 Reservas Internacionais.....	28
2.2.8 Taxa de Juros.....	28
2.2.9 Setor externo .....	29
<b>2.4. Segundo Mandato presidencial.....</b>	<b>33</b>
2.4.1Infraestrutura e investimento.....	<b>34</b>
2.4.2 Políticas macroeconômicas .....	
2.4.3. Orçamento federal.....	
2.4.4 Necessidade de financiamento do setor público.....	
<b>3.0 POLÍTICA FISCAL.....</b>	<b>32</b>
3.1Definição.....	32
3.2 Evolução dos gastos públicos.....	34
3.3Déficit Público e endividamento do setor público.....	36
3.3.1 Definição.....	
3.3.2 Despesa pública.....	
3.3.3 Papel do setor público.....	
3.3.4 Despesa orçamentária.....	
3.3.4.1 Despesas correntes.....	
3.3.4.2Despesas de capital.....	
3.3.5	
3.4 Receita pública.....	
3.4.1 Definição	
3.4.2 Classificação da receita pública no Brasil.....	
3.4.2.1 Receita Orçamentária	
3.4.2.2 Receita corrente	
3.4.2.3 Receita tributária	

4.0 .A ERA DA GASTANÇA.....	44
4.1 Os impactos macroeconômicos dos gastos públicos.....	
4.2. Consequência dos gastos: inchaço da Máquina pública.....	
4.3 Política fiscal e o aumento do gasto público	
4.4 Contratações de servidores públicos.....	
<b>5. Considerações Finais.....</b>	<b>75</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>81</b>

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

O excesso de gastos do setor público com o aumento do gasto de custeio, vem determinando a fixação de taxas de juros elevadas e o crescimento do déficit externo. Portanto, o desempenho do setor público seria o principal responsável pelo desequilíbrio interno da economia, bem como a maior ameaça para a estabilidade da moeda e a principal restrição para se obter maiores taxas de crescimento da economia brasileira.

O controle das contas públicas, sobretudo, depois da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi um ponto que contribuiu para o controle dos gastos, ao “fechar a torneira” da gastança pública desenfreada. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi o instrumento mais eficiente criado para o controle dos gastos públicos e um freio aos políticos descomprometidos com o Brasil.

-----

O objetivo geral do presente trabalho é realizar um estudo e comparar o número de contratações de servidores públicos no Governo Lula (2003-2010) e o número de investimentos públicos pelo Governo nesse mesmo período.

Dentre os objetivos específicos, podemos enunciar os seguintes:

- Analisar as principais medidas tomadas pelo governo para conter o inchaço da máquina pública e conseqüentemente o crescimento da dívida interna.
- Analisar as políticas macroeconômicas e suas variáveis no combate ao endividamento do país, num período em que a taxa de crescimento da economia brasileira encontra-se muito baixo.
- Analisar como foi realizada a política fiscal durante os oito anos de Governo e se ela foi eficaz.

A análise do comportamento das finanças públicas nesse período é apelidada de “inchaço da máquina pública”<sup>1</sup>. e suas conseqüências sobre os investimentos,

---

consumo e, sobre o crescimento na economia durante o período do Governo Lula (2003-2010).

A escolha do tema relaciona-se com a presente preocupação das autoridades e instituições ligadas ao governo, em que procuram utilizar variáveis macroeconômicas de forma a promover o desenvolvimento e crescimento do país, e mais preocupante é o fato desses aumentos dos gastos serem em um ano eleitoral, que foi 2010, devido a sucessão presidencial.

A monografia encontra-se dividida em cinco capítulos. A introdução compõe o primeiro capítulo. No segundo capítulo é apresentado um breve relato do primeiro e segundo mandato do Governo Lula, dissertando sobre suas decisões políticas e as políticas macroeconômicas utilizadas, planejamento orçamentário e suas peças. No terceiro capítulo é mostrado um levantamento dos gastos públicos e seus impactos na economia brasileira. Aborda também sobre os gastos de custeio do Governo Federal, tais como tabelas e gráficos econômicos, com a finalidade de conhecer um pouco o comportamento da dívida pública. No quarto capítulo são apresentados os dados e informações coletadas na pesquisa bibliográfica, mostrando o crescimento da contratação de funcionários públicos na gestão Lula através das publicações na Internet nos *sites* dos Ministério do Planejamento, do Banco Central e Ministério da Fazenda, e outros. Disserta-se também sobre a atuação do Banco Central e sobre a política fiscal expansionista. No quinto capítulo as considerações finais referentes às consequências dos excessivos gastos do governo.

---

<sup>1</sup> Inchaço da máquina pública é uma expressão muito comum. É muito utilizado por jornalistas e economistas respeitados na área, para denominar o excessivo aumento de gastos principalmente gastos com custeio, como contratação de servidores públicos durante os oito anos do Governo Lula.

## CAPÍTULO 2 - GOVERNO LULA

A era LULA como é denominado o período que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva presidiu o Brasil sucedeu ao segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). O processo de reorganização da economia brasileira com a introdução do Real e contenção da inflação deu-se período de governo do presidente Itamar Franco. Posteriormente no governo FHC deu-se continuidade a um período caracterizado implicitamente por um “tripé” de políticas econômicas baseadas em metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal, que buscavam primordialmente a estabilidade econômica (GIAMBIAGI, 2005). Com a aproximação das eleições de 2002 e a força da campanha do Lula, esta estabilidade foi supostamente considerada como uma potencial ameaça por diversos públicos naquela época. Isto porque estes, baseando-se nos posicionamentos históricos do Partido dos Trabalhadores - PT, acreditavam este Partido por defender posições extremas em relação a políticas macroeconômicas até então vigentes. Na campanha, embora mantivesse um tom mais moderado, após às eleições caso Lula ganhasse, muitos analistas ainda temiam, por exemplo, que fosse decretada moratória em 2003.

Contudo, o discurso moderado assumido pelo PT ainda em 2002 pode ter se dado pelo exemplo da grave crise da Argentina em 2001, quando foi decretada moratória neste país, e de certo temor de assumir o governo em uma situação caótica com o “dólar em alta, inflação ascendente e o país correndo risco de insolvência”. (GIAMBIAGI, 2005, P.202).

Os aspectos que permitem assinalar essa moderação discursiva do PT deve-se a importantes documentos publicados durante o ano de 2002 que tinham como destaque o compromisso do governo em manter os acordos com Fundo Monetário Internacional (FMI) e o de gerar um superávit primário nas contas públicas em níveis suficientes para manter a estabilidade econômica, fazendo ressalvas de que o gasto público deveria ser redirecionado de forma a atingir as classes sociais menos favorecidas.

Entretanto, todos esses indicadores de moderação não foram suficientes para convencer o mercado. Prova disso foi a precipitação no mercado que ocasionou a disparada do risco Brasil, a grande desvalorização do dólar e o aumento das expectativas da inflação.

Esses indicadores só começarem a se reverter nos primeiros meses do governo Lula, quando, a partir das efetivamente tomadas, foi sinalizado ao mercado que não haveria grandes radicalizações em termos de política, e que, principalmente, a política de estabilização iniciada pelo engenheiro **Itamar** Augusto Cautiero **Franco** e continuada por FHC seria mantida em suas linhas gerais.

## 2.1. O Governo Lula.

O Governo Lula (2003-2010) corresponde ao período da história política brasileira que se inicia com a posse de Luiz Inácio **Lula**<sup>2</sup> da Silva à presidência, em 1 de janeiro de 2003, em sua quarta tentativa para chegar ao cargo presidencial. A primeira foi em 1989 quando foi derrotado nas urnas pelo então candidato o economista **Fernando Affonso Collor de Mello**. Na segunda e a terceira tentativas em 1994 em 1998, respectivamente, Lula foi derrotado nas urnas pelo então candidato do PSDB Fernando Henrique Cardoso. Após derrotar o candidato do PSDB e ex-ministro da saúde e economista **José Serra Chiricco**<sup>3</sup>, com 61,3% dos votos válidos, em segundo turno. A eleição que havia sido derrotado nos anos de 1989, 1994 e 1998, é marcada por fato histórico, por ter sido a primeira de um ex-operário e sindicalista ao posto mais importante do país. Em outubro de 2006, Lula se reelegeu para a presidência, derrotando o candidato do PSDB o médico **Geraldo José Rodrigues Alckmin** Filho, sendo eleito no segundo turno com mais de 60% dos votos válidos contra 39,17% de seu adversário. Sua estada na presidência foi concluída em 31 de dezembro de 2010.

O governo Lula terminou com aprovação recorde da população, conforme os diversos institutos de pesquisas, com número superior a 80% de avaliação positiva. Teve como principais marcas a continuidade com êxito do Plano Real, iniciado no governo Itamar, a retomada do crescimento do País e a tentativa de redução da pobreza e da desigualdade social, esta conseguida com muito sucesso através dos programas assistencialistas, como Bolsa Família.

## 2.2. Primeiro Mandato de Lula.

---

2 O termo Lula é a forma carinhosa chamar o nome "Luís" e foi incorporada esta alcunha nos tempos em que era representante sindical.

3 <http://seteantigoshepta.blogspot.com.br/2010/10/jose-serra-biografia-completa-candidato.html> acesso em 07.02. 2013.

A gestão Lula iniciou dando segmento à política econômica do governo anterior, Fernando Henrique Cardoso. O presidente nomeou o executivo do setor financeiro <sup>4</sup> **Henrique de Campos Meirelles**, na época para a direção do Banco Central do Brasil dando um forte sinal para o mercado - principalmente o Internacional, em que Meirelles é bastante conhecido por ter sido presidente do Bank of Boston - de que não haveria mudanças bruscas na política econômica no governo Lula. Nomeou o médico sanitarista e ex-prefeito de Ribeirão Preto **Antonio Palocci Filho**, pertencente aos quadros do PT, como Ministro da Fazenda. Em 2006, o seu substituto foi o economista italiano naturalizado brasileiro **Guido Mantega**.

Em seu primeiro ano de governo, Lula empenhou-se em realizar uma reforma da previdência, por via de emenda constitucional, caracterizada pela imposição de uma contribuição sobre os rendimentos de aposentados do setor público e maior regulação do sistema previdenciário nacional.

O Governo Lula (2003-2006) caracterizou-se pela baixa inflação, redução do desemprego e constantes recordes da balança comercial. Promoveu o incentivo às exportações, à diversificação dos investimentos feitos pelo BNDES, estimulou o micro-crédito e ampliou os investimentos na agricultura familiar através do PRONAF (Programa Nacional da Agricultura Familiar). Na gestão do presidente Lula observou-se o recorde na produção da indústria automobilística, em 2005 e o maior crescimento real do salário mínimo, resultando na recuperação do poder de compra dessa parte da população.

### **2.2.1 Política econômica do Governo Lula**

Tal política fundamenta-se no tripé já conhecido: política de câmbio flutuante, combinada com livre movimento de capital, regime de metas de inflação e políticas fiscal e monetária restritivas, combinando elevadas taxas de juros com elevados superávits fiscais. Na justificativa do Governo, essas medidas deveriam promover a estabilidade das variáveis macroeconômicas e criar um ambiente institucional favorável a um crescimento econômico impulsionado pelo mercado. O resultado desse tipo de política já se tornou conhecido de

---

4 Henrique Meirelles não era economista pois não era bacharel nem registrado no CORECON.

todos ao longo da década de 90: recorrente instabilidade das variáveis macroeconômicas, volatilidade da taxa de câmbio, maior endividamento público e maior vulnerabilidade externa.

O discurso de posse do presidente Lula em 2003, realizado no Congresso Nacional, ele enfatizou que seu governo promoveria as mudanças necessárias para atacar as questões sociais do país e para retomar o crescimento econômico e, assim, resolver os problemas de desemprego e distribuição de renda. No entanto, afirmou que essas mudanças seriam lentas e graduais. Definidos os contornos da política econômica alicerçada na tríade câmbio flutuante, metas de inflação e regime fiscal. (Revista Veja, 2010, p.83)

Antonio Palloci e sua equipe econômica resolveram elevar de 3,75% para 4,25% do PIB a meta de superávit fiscal primário para os anos de 2003 e 2004, bem como elaboraram um documento no qual atribuem ao desequilíbrio do setor público a principal responsabilidade pela restrição a um processo continuado e sustentável de crescimento da economia brasileira. Em sintonia com o Presidente do BACEN, o Ministro da Fazenda encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de autonomia do BC. Deve-se observar que tal proposição de autonomia operacional do Banco Central sinaliza que a política monetária a ser executada pela referida instituição será operacionalizada tão-somente para manter a inflação sob controle. Nesse sentido, em função do conservadorismo do Comitê de Política Monetária (Copom), a taxa básica de juros (Selic) da economia foi elevada em 1,5% nos primeiros dois meses, subindo para 26,5% ao ano, e manteve-se nesse patamar ao longo do primeiro semestre de 2003. Além do mais, as atas do Copom, que explicam as razões da elevação dos juros, deixam claro que a política de manutenção de taxas de juros elevadas é imprescindível para assegurar o “cumprimento” da meta de inflação e que sua redução está condicionada à queda da inflação. Revista Veja, n. 43( 2010, p.83)

Na verdade, como muito bem definiram Belluzzo e Carneiro, toda a política econômica do Governo Lula esteve condicionada à conquista da credibilidade junto aos mercados financeiros. Como afirmam esses autores, trata-se do “paradoxo da credibilidade”, pois, quanto mais a política econômica produz resultados positivos segundo a ótica do mercado financeiro, mais se estreita seu raio de manobra. avaliada neste primeiro ano de vigência, isso parece confirmar-se plenamente, pois, dentre outras coisas, a credibilidade serviu não só para aumentar o grau de endividamento do país, mas também para piorar a

qualidade desse endividamento. (Índice Econômico, FEE, Porto Alegre, v.32, n.1, p.243-252, maio 2004).

Com a continuidade e o grau elevado de ortodoxia da política econômica resultaram no restabelecimento da confiança no Brasil por parte do FMI e da continuidade financeira internacional. Essa confiança se traduziu na queda vertiginosa do Risco- Brasil, no retorno do fluxo de capitais de curto-prazo no fim do processo especulativo contra a moeda nacional, na conseqüente valorização da taxa de câmbio e na valorização dos títulos da dívida externa no mercado internacional. Outros resultados pontuais da política econômica são a taxa de inflação, medida pelo IPCA do IBGE, fechou 2003 em 9,3%, (apesar de ter ficado abaixo dos dois dígitos, ela ultrapassou a meta de inflação do Governo, que era de 6,5%); o crescimento do PIB, que foi estimado no início do governo para uma taxa entre 2% e 3%, foi negativo (-0,2%). Na verdade, o resultado do PIB não poderia ser diferente, se for considerada a queda significativa dos investimentos na economia brasileira dos últimos anos, cuja tendência se acentuou no primeiro ano do Governo Lula. Com efeito, a relação investimentos/PIB, que era da ordem de 22,5% na metade da década de 90, chegou a 17,0% em 2003, um dos níveis históricos mais baixos. (Fonte: Conjuntura econômica 2010)

O corte dos investimentos públicos realizado ao longo do ano, como resultante da restrição orçamentária praticada pelo Governo, certamente contribuiu para acentuar essa queda dos investimentos. Pode-se perguntar: como esperar resultados diferentes em termos de investimentos, níveis de produto e de emprego com a elevada taxa de juros praticada por essa política econômica? Com efeito, os juros básicos da economia, que já eram altos no final de 2002, em parte em função da crise cambial, elevaram-se ainda mais em 2003, voltando a uma trajetória de queda na virada do primeiro semestre do mesmo ano. Em função disso, a média anual da taxa Selic foi da ordem de 23,0%, enquanto os juros reais médios ficaram em torno de 12,5% ao ano, ainda uma taxa altíssima para os padrões internacionais. Outra variável importante relacionada ao nível dos investimentos e do PIB foi a baixa relação crédito bancário/PIB, que, no início dos anos 90, se situava na faixa dos 35,0% e, em 2003, se reduziu para a faixa dos 25,0%.

Como consequência da queda dos investimentos e do desaquecimento da economia, a taxa média de desemprego bateu recorde histórico: 12,3% em 2003. Por sua vez, a redução do

rendimento do trabalho ficou próxima de 15,0%. A política fiscal manteve sua espinha dorsal intocada, e pode-se dizer até que sua restrição foi mais profunda, com uma política de gastos mais contida do que no ano anterior: o superávit primário em relação ao PIB aumentou de 4,0% em 2002 para 4,3% em 2003, ou seja, esse vigoroso ajuste fiscal para pagar a conta dos juros foi conseguido através do corte de gastos de custeio e de investimentos. No entanto, nem isso foi suficiente para estabilizar a relação dívida líquida do setor público/PIB, que aumentou de 56,5% em 2002 para 58,7% em 2003.

Quadro : Dívida Pública líquida, em % do PIB

Ano	% em relação ao PIB
1994	30,3
1996	33,2
1998	41,7
2000	49,4
2002	61,9
2004	53
2010	27,3

Fonte: Tesouro Nacional

As variáveis externas da economia brasileira apresentaram resultados contraditórios. Por um lado, houve uma melhora significativa no saldo da balança comercial de 2002, que se situou na faixa dos US\$ 25 bilhões, fato que contribuiu para o pequeno superávit na balança de transações correntes. O saldo comercial expressivo deveu-se, em parte, à desvalorização cambial de 2002 até o primeiro trimestre de 2003, à recessão doméstica e à melhora dos preços internacionais das *commodities*, dentre outros fatores; mas tanto as exportações quanto as importações não apresentaram mudanças estruturais importantes de maneira a permitir que se alimentem esperanças de continuidade quando a economia voltar a crescer. Na verdade, a melhora do estado de confiança e da balança comercial deu motivos para um endividamento externo maior e de pior qualidade. Com efeito, o passivo externo da economia brasileira ampliou-se para cerca de US\$ 450 bilhões, alimentado, em parte, pelo novo ciclo de liquidez internacional. (Corazza, 2010)

### 2.2.3 Inflação

Durante todo o governo Lula, a taxa de inflação oficial do País, representada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ficou em sete oportunidades dentro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). A exceção ficou por conta justamente do primeiro ano da gestão, em 2003, quando o IPCA, mesmo mostrando uma alta menor, de 9,30%, ante a taxa de 12,53% de 2002, ficou acima da meta ajustada de 8,5% anunciada pelo Banco Central.

Desde 2003 a inflação supostamente controlada, teve aumentos constantes que resultaram num acumulado de 56,36% de taxa de inflação que no mesmo período foi responsável pela diminuição da renda dos trabalhadores. O principal fator que elevou a inflação foi, sem dúvida, os alimentos, que tiveram aumentos constantes mês a mês fazendo com que o salário do trabalhador fosse ficando cada vez mais desvalorizado. A inflação de 2010 divulgada recentemente de 5,91% fechou um ciclo que apresentou uma média de 7% de inflação em todos os oito anos que Lula foi presidente.

A instabilidade econômica decorrente das eleições de 2002 trouxe fortes consequências para os indicadores de política monetária, em especial a inflação, cuja variação em 2002, segundo o INPC, chegou a 14,74%. Para conter essa pressão inflacionária, o governo FHC deu em outubro uma rodada de aumento da taxa SELIC. Entretanto, devido as incertezas existentes sobre as políticas econômicas que seriam adotadas no governo do então presidente eleito na época, Lula, essas medidas não foram suficientes para conter a inflação.

Em relação a política monetária, quando Lula assumiu o governo federal em 2003, são tomadas medidas para contornar esse quadro de desequilíbrio. Dentre as mais importantes, destacam-se a nomeação de Henrique Meireles, anunciando as metas de inflação para os anos de 2003 e 2004, indicando que a política macroeconômica iria continuar sem grandes mudanças, e novos aumentos na taxa de juros.

Todas essas medidas, combinadas com um ambiente externo mais favorável, contribuíram para a queda da inflação em 2003, o que possibilitou que os juros caíssem neste ano. (Revista Conjuntura econômica, 2010).

O governo Lula manteve como principal política para o controle da inflação a taxa de juros. Assim, nos anos de 2004, 2007 e 2008 quando ocorreram pressões no nível de preços

decorrentes de uma rápida expansão da capacidade instalada, o BACEN elevou a taxa de juros. (Revista Conjuntura econômica, 2010)

O controle da inflação, tido como a principal meta da política econômica do governo foi alcançado durante os oito anos de governo. Os principais índices de preços registraram sucessivas quedas. Os principais índices de preços vêm registrando sucessivas quedas. O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) saiu de 12,53%, em 2002, antes que Lula assumisse, para 5,69%, em 2005, com a perspectiva de encerrar o ano de 2006 abaixo da meta estabelecida pela autoridade monetária – 4,5% (a expectativa é que o IPCA registre alta de apenas 2,97%).

Durante os anos de 2003-2006, a inflação tem se mostrado bastante moderada. Os Índices Gerais de Preços (IGP), por exemplo, tiveram recordes históricos no ano de 2005, quando alcançaram sua menor marca. Em 2003, o IPCA apresentou alta de 9,3%. Essa foi influenciada pela crise cambial verificada no ano anterior, a qual levou o país a sofrer uma série de ataques especulativos (com um dólar chegando a custar quatro reais), bem como pelos reajustes dos preços monitorados. Como os IGP, responsáveis por corrigir os preços dos serviços de telefonia, de energia elétrica e da maioria dos preços monitorados em 2002, obtiveram os maiores resultados desde a implantação do Plano Real, isso acabou impactando de forma decisiva na expressiva elevação da inflação naquele ano (Tabela 1). Não obstante esses fatores terem contribuído negativamente com a inflação em 2003, os resultados dos IGP foram bem melhores do que aqueles observados no ano anterior (O IGP-DI fechou 2003 com alta de 7,66% ante 26,41% em 2002 e o IGP-M registrou alta de 8,69% ante 25,30% do ano anterior).

Em 2004, o IPCA registrou a segunda queda consecutiva em relação ao ano imediatamente anterior. O índice fechou o ano com alta de 7,6%. O resultado foi 1,7 ponto percentual abaixo do registrado em 2003. Mais uma vez, a inflação foi influenciada pelos preços monitorados. O grupo comunicação (13,91%) registrou a maior alta do ano (Tabela 2): só a tarifa de telefone fixo elevou-se 14,76% e a energia elétrica variou 9,64%. Esses reajustes, porém, foram menos acentuados do que em 2003. O outro grande responsável pela inflação em 2004 foi o grupo de combustíveis, que subiu 14,64%, devido à alta do preço do petróleo, que levou a Petrobrás a reajustar três vezes o valor da gasolina nas refinarias. Os

IGP, porém, tiveram altas maiores em 2004 do que no ano anterior. O IGP-DI fechou o ano com alta de 12,13% ante 7,66% em 2003. Já o IGP-M registrou alta de 12,42% em 2004 ante 8,69% no ano anterior. Esses resultados foram fortemente pressionados pelo choque do petróleo e pela alta dos preços do aço (BARBOSA; GÓES, 2005).

Em 2004, depois do CMN estipular uma meta de inflação acumulada de 5,5% para aquele ano, com tolerância de 2,5 pontos percentuais para baixo ou para cima, o IPCA atingiu uma taxa final de 7,60%, bem próxima do teto estabelecido. Em 2005, a inflação oficial do País fechou o período com uma alta acumulada de 5,69%, dentro da meta de 4,5%, com tolerância de 2,5 pontos para cima ou para baixo. A partir de 2006, o CMN manteve o ponto central da meta inflacionária do Brasil em 4,5%, mas reduziu as margens para 2 pontos percentuais para cima ou para baixo. Foi exatamente nesse ano que o IPCA atingiu a marca de 3,14%, a menor taxa desde o início de implantação das metas, em 1999.

O ano de 2005 registrou os melhores resultados do atual governo no que tange ao combate à inflação. Os principais índices de preços tiveram taxas bastante moderadas. O IPCA apresentou alta de 5,69%, registrando a menor variação desde 1998, quando o índice atingiu 1,65% e a terceira menor desde o início do Plano Real (CARVALHO; LEPIKSON, 2006). O câmbio apreciado, advindo das exportações e dos juros altos, foi o principal responsável por tal desempenho. Já os IGP registraram a menor alta em sua história (o IGP-DI e o IGP-M subiram 1,23% e 1,20%, respectivamente). O câmbio apreciado, mais uma vez, foi decisivo para tais resultados. Dessa forma, os três primeiros anos da atual gestão foram marcados pelo bom desempenho no combate à inflação. A fixação de rígidas metas de inflação, os aumentos nos fluxos de capitais para os países emergentes e os saldos significativos na balança comercial foram fundamentais para a manutenção da estabilidade dos preços. A Tabela 4 resume o comportamento dos principais indicadores de preço observados ao longo do atual governo.

Em 2006, a inflação permanece com sua trajetória de queda iniciada em 2003. Até setembro, o IPCA acumulou alta de 2,00%, resultado bem menor do que aquele observado em igual período de 2005, quando atingiu 3,95%. Considerando os últimos doze meses, a taxa situou-se em 3,70%, abaixo do resultado de 3,84% relativo ao mesmo período do ano anterior, sendo o menor índice desde junho de 1999.(revista conjuntura econômica).

Em 2007 e 2008, a inflação acumulada avançou para os níveis de 4,46% e de 5,90%, respectivamente, mas ainda continuaram dentro do intervalo perseguido pelo Banco Central. Em 2009, em virtude principalmente da alta menor no preços dos alimentos, o IPCA acumulado desacelerou para a marca de 4,31%. No último ano do governo Lula, a inflação apresentou importante aceleração, registrando alta de 5,91%. Apesar de ainda ter ficado dentro da meta do CMN, de 4,5%, com tolerância de 2 pontos para cima ou para baixo, o IPCA foi o maior desde 2004.

Gráfico 1: Selic, IPCA e Juros Reais em % a.a.

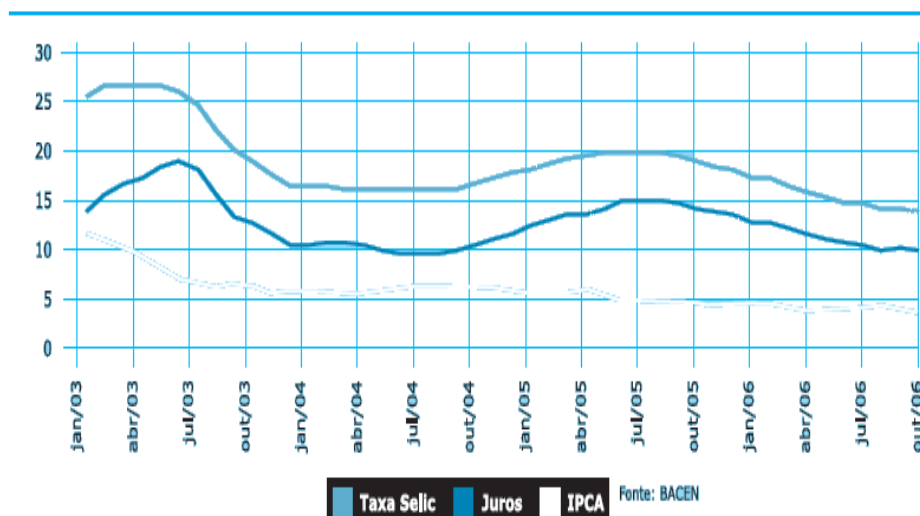
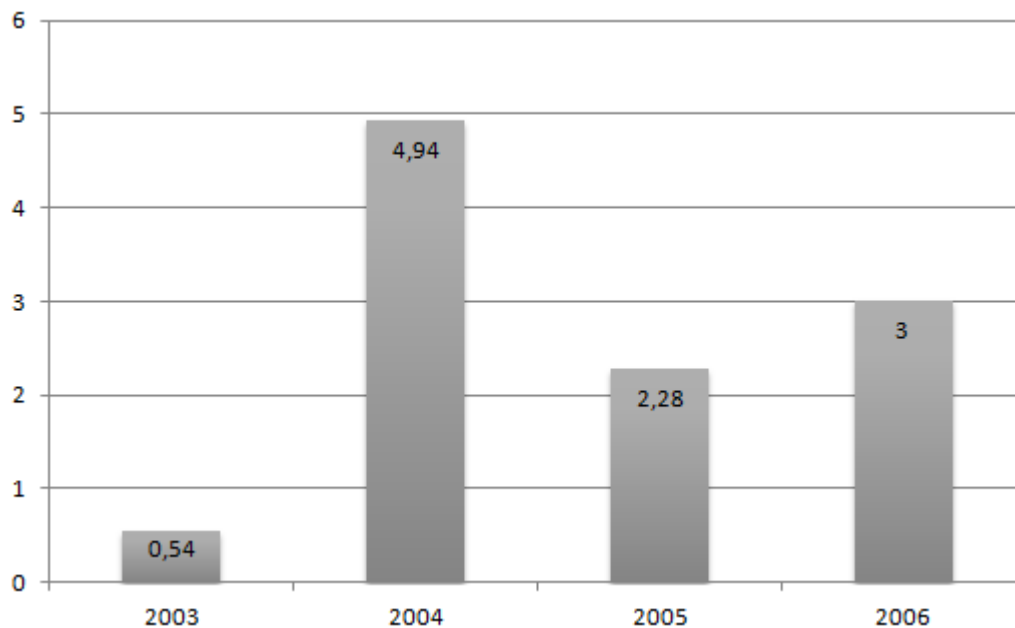


Gráfico 2: Crescimento do PIB (2003-2006) EM %



Fonte: IBGE

Pelo terceiro ano consecutivo, a inflação foi diretamente influenciada pelos preços monitorados. A maior pressão sobre o IPCA deu-se com as tarifas e os serviços públicos. As tarifas de ônibus subiram 10,44%, o grupo transportes subiu 8,07% , sendo o responsável pela maior alta do ano. A energia elétrica, por sua vez, cresceu 8,03%, enquanto o telefone fixo subiu 6,68% nesse mesmo período.

TABELA 1.

### Os resultados da política de metas de inflação

Anos	Meta CMN	Tolerância em pontos percentuais	Limite superior da Meta	SELIC em dezembro	IPCA
1999	8,00	2,0	10,0	19,00	8,94
2000	6,00	2,0	8,0	15,75	5,97
2001	4,00	2,0	6,0	19,00	7,67
2002	3,50	2,0	5,5	25,00	12,53
2003	4,00	2,5	6,5	16,50	9,30
2004	5,50	2,5	8,0	17,75	7,60
2005	4,50	2,5	7,0	18,00	5,69

Fonte: Bacen. Boletim do Banco Central do Brasil. Vários números.

O cumprimento das metas de inflação é o objetivo principal e quase único da política econômica do governo Lula. O Banco Central tem utilizado basicamente as taxas de juros

como único instrumento de combate à inflação. Mesmo com os excelentes resultados dos principais índices de inflação (Tabela 1), o uso rígido de tais metas, desconsiderando os choques de oferta e a importância inercial dos preços administrados no Brasil, fez com que, nesse período, não se conseguisse alcançar o centro da meta nos três primeiros anos de mandato.

Não obstante a queda da SELIC, saindo de 25,5% em janeiro de 2003 para 13,75% em outubro de 2006, o país permanece praticando as maiores taxas de juros reais do mundo. Por outro lado, essas taxas de juros elevadas têm atraído uma quantidade considerável de capitais de curto prazo. Como o câmbio é flutuante, a moeda vem se valorizando excessivamente. Apesar dos sucessivos saldos positivos da balança comercial, essa valorização acarretará, em algum momento, perda de dinamismo do setor externo. A outra contradição existente no tripé é que, ao elevar as taxas de juros para conter a inflação, o BACEN aumenta o endividamento público, visto que, atualmente, 42,3% da dívida está atrelada à SELIC. Para conter esse endividamento, o governo vem praticando elevados superávits primários, o que prejudica o investimento público, “engessando” a economia brasileira.

### 2.2.3 PIB

O PIB no Governo Lula apresentou expansão média de 4% ao ano, entre 2003 e 2010. O desempenho superou o do governo anterior, FHC (1995-2002), que mostrou expansão média do PIB de 2,3% ao ano.. O número médio dos oito anos ficou, porém, abaixo da média de crescimento da economia brasileira do período republicano, de 4,55%, e colocou o Governo Lula na 19ª posição em ranking de 29 presidentes, conforme estudo do economista Reinaldo Gonçalves, professor da UFRJ. Quando se divide o período por dois mandatos, a média foi de 3,5%, no primeiro (2003-2006), e de 4,5%, no segundo (2007-2010).

O resultado médio melhor da segunda metade do Governo Lula foi beneficiado especialmente pelo número do último ano de mandato, já que a economia brasileira apresentou, em 2010, expressiva expansão de 7,5% ante 2009, o maior crescimento desde 1986, quando o PIB também cresceu 7,5%, segundo o IBGE. Isso se deve em parte por conta da política fiscal expansionista adotada para superar a crise de 2008. Revista Veja, n. 52 (2011, p.131)

Lula iniciou o governo com uma expansão modesta, de 1,1% em 2003. Teve seu melhor resultado justamente em 2010, após uma retração de 0,6% registrada no ano anterior. O segundo melhor resultado do PIB brasileiro nos oito anos de governo foi em 2007, com expansão de 6,1%. Em 2004, a economia cresceu 5,7%; em 2005, 3,2%; em 2006, 4%; e, em 2008, 5,2%. O PIB cresceu consideravelmente, sendo impulsionado pela redução gradual das taxas de juros nominal e real, o que acabou influenciando o consumo e o investimento, gerando um aumento ainda maior no PIB. O produto per capita manteve uma trajetória ascendente no período. Em 2005, há uma orte queda do crescimento causada, principalmente, pela desaceleração dos investimentos, da indústria de transformação e da agropecuária. Nesse ano, o crescimento foi puxado principalmente pelo consumo das famílias, influenciado pelo aumento do crédito e da massa salarial. Também contribuiu para essa queda a persistência da inflação, que levou o BC a aumentar os juros desestimulando assim o investimento.

Quadro 2 – Cescimento do PIB

Ano	PIB em R\$ bilhões	Varição em % do PIB
2004		5,7%
2005		3,2%
2006		4%
2007	460,6	17,73%
2008	518,6	17,95%
2009	581,5	17,96%
2010	734,1	19,80%

Fonte: IBGE

A partir de 2006, o PIB recupera a sua trajetória de crescimento. Nesse processo merece destaque maior o setor da indústria, como evidenciado pelo movimento da variável consumo de energia elétrica, a qual segue uma trajetória ascendente, embora em 2009, ela apresenta uma leve queda, uma decorrência da crise financeira desencadeada em 2008.

Segundo o economista Maílson de Nóbrega, desde a Constituição de 1988, o PIB em média, até 2011, cresceu 3% ao ano, mas as despesas federais aumentaram em média, nesse mesmo período 5% ao ano. Os gastos com INSS cresceram anualmente 13% e as transferências constitucionais a estados e municípios, 10%. Computados as aposentadorias dos servidores públicos em todo país, os gastos previdenciários nacionais atingiram 12% do PIB em 2011. Eram 4% em 1988. A expansão das despesas é uma das explicações para os juros altos, cuja conta cresceu 4% ao ano desde 1988. Por tudo isso, em 24 anos os tributos federais passaram de 16% para 25% do PIB. Revista Veja, n 68 ( 2012, p. 24).

### 2.245 Impostos

Para o economista Maílson da Nóbrega, (2011/03/23, Veja, p.26), “Nada é mais danoso à produtividade e ao desenvolvimento do país do que a excessiva carga tributária e sua completa teia de normas confusas, conflitantes e cambiantes. Arrecada-se anualmente no Brasil 35% do PIB, mais do que nos EUA (24%), na Suíça (30%) e no Reino Unido (34%). Nenhum país emergente passa dos 25% do PIB. A carga do México (17,5% do PIB ) é a metade da nossa”. A Dinamarca por exemplo arrecada 48% do PIB sem muitos efeitos colaterais. No caso do Brasil é a má qualidade da distribuição. Cargas tributárias muito elevadas se justificam em países ricos, onde a fonte básica da arrecadação está na renda e na propriedade. Por nenhum critério nacional o Brasil poderia arrecadar 35% do PIB, mas precisa fazê-lo para cobrir despesas obrigatórias criadas pela Constituição e por leis posteriores, relativas a pessoal, previdência, educação e saúde. Somos a única federação em que o principal tributo sobre o consumo, ICMS, é arrecadado pelos estados.

Em 2007, houve uma tentativa de se prorrogar a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), embora o Governo estivesse batendo recordes de arrecadação. O Governo Lula lutou pela manutenção da CPMF. Mas, posteriormente, o Senado extinguiu o imposto.

No ano de 2010, o total de arrecadação de impostos foi de R\$ 805,7 bilhões, o que representou o maior valor da história do País, segundo informação divulgada pela Secretaria da Receita Federal. O Brasil tornou-se um país eficiente na coleta de impostos e tem hoje uma arrecadação equiparável à de economias mais desenvolvidas, mas o Estado não consegue fazer a gestão eficiente dos recursos e canalizá-los em benefício do cidadão.

Quadro 3: Arrecadação total de impostos

Arrecadação total de impostos por ano- 2012, em dólares	Valor
França	1,1 trilhão
Itália	892 bi
Reino Unido	795 bi
Brasil	720 bi
Rússia	518 bi
Canadá	490 bi
Espanha	432 bi
Coréia do Sul	260 bi
México	182 bi

Fonte: Revista Exame, 2012.

#### 2.2.5 Dívida Externa

A dívida externa é o somatório dos débitos de um país, garantidos pelo seu governo, resultantes de empréstimos e financiamentos contraídos com residentes no exterior. Os débitos podem ter origem no próprio governo, em empresas estatais e em empresas privadas.

Durante a gestão de Lula, a liquidação do pagamento das dívidas com o FMI contraídas no fim do governo FHC e início do governo Lula foram antecipadas, fato criticado por economistas por se tratar de dívida com juros baixos. Mas esta ação resultou em melhor prestígio internacional e maior atenção do mercado financeiro para investir no Brasil. A dívida externa brasileira, no entanto, continuou alta: era de US\$ 214,93 bilhões no ano de 2003, e em dezembro de 2010, a estava em US\$ 255,664 bilhões.

#### 2.2.6 Dívida Interna

A dívida interna é o somatório dos débitos assumidos pelo governo junto as pessoas físicas e jurídicas residentes no próprio país. Sempre que as despesas superam as receitas, há necessidade de dinheiro para cobrir o déficit. Para isso, as atividades econômicas podem optar por três soluções: emissão de moeda, aumento da carga tributária e lançamento de títulos.

O governo de FHC deixou para seu sucessor Lula uma dívida de R\$ 800 bilhões, que Lula dobrou para um trilhão e 500 bilhões. Com FHC, os juros chegaram a 44%, e entregou a Lula com 26%. Lula conseguiu reduzir os juros, mas não conseguiu reduzir a dívida. Os juros anuais exigiam amortizações de 150 bilhões, mas o governo só conseguia 90 bilhões.

Em dezembro de 2010, o valor referente ao estoque da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFI) atingiu nível recorde, depois de subir para R\$ 1,603 trilhão ante o valor de R\$ 1,574 trilhão de novembro do mesmo ano.

### 2.2.7 Reservas Internacionais

O Governo Lula terminou com um valor total de US\$ 288,575 bilhões em reservas internacionais em 31 de dezembro de 2010, o que representou recorde histórico. No início do governo, as reservas totalizavam US\$ 37,65 bilhões. Em oito anos de gestão, as reservas cresceram 663%, com um aumento de exatos US\$ 250,752 bilhões. Outro fato importante das reservas internacionais, é que elas ajudaram a “combater” a crise de 2008, onde o país teve credibilidade no mercado internacional.

### 2.2.8 Taxa de Juros

A condução da política de juros do governo é considerada conservadora. O ex-presidente do BACEN cita que, se o BC corrigisse o atual modelo, O Brasil poderia ter tido um crescimento entre 1999 e 2008 parecido com o do milagre brasileiro de 1968-1973, ou seja, uma alta taxa média de crescimento, de mais de 5% ao ano, sem pressões inflacionárias, o que não ocorreu. Mesmo altas, as taxas adotadas pelo governo Lula equivalem, nominalmente, a menos da metade do valor praticado pelo governo de seu antecessor, que estavam em torno de 25% no início de 2003. Analistas financeiros apontaram que a taxa de juros SELIC saiu de 25% ao ano em 2003, quando Lula tomou posse, para 8,75% ao ano em julho de 2009 (no segundo mandato de Lula), a mais baixa da história. Na prática, porém, o juro real brasileiro (a taxa de juros descontando-se a inflação do país) continua sendo o mais alto do mundo.

Em março de 2009, por exemplo, levantamento feito pela consultoria UpTrend mostrou que, considerando a inflação projetada para 12 meses posteriores, o juro real

brasileiro é de 6,5% ao ano. Na crise econômica que atingiu fortemente o mundo, no final de 2008 e início de 2009 (no segundo mandato de Lula), graças às políticas e ações feitas pelo governo Lula, além da manutenção de políticas de governos anteriores, o Brasil sofreu pouco com a crise, e isso foi reconhecido internacionalmente por outros países. De acordo com estudos da fundação da Alemanha Bertelsmann publicados em 2010, o Brasil foi um dos países que melhor reagiram perante a crise. Segundo os relatórios publicados, a fundação elogia os programas sociais do país e o controle austero sobre as instituições financeiras, e revela que o país alcançou posições econômicas melhores.

### 2.2.9 Setor externo

Em relação às transações com o exterior pode-se observar, pelo gráfico que no ano de 2003, mesmo diante da valorização cambial, resultante da garantia da preservação da política econômica de FHC, houve um aumento do saldo da Balança Comercial (BC).

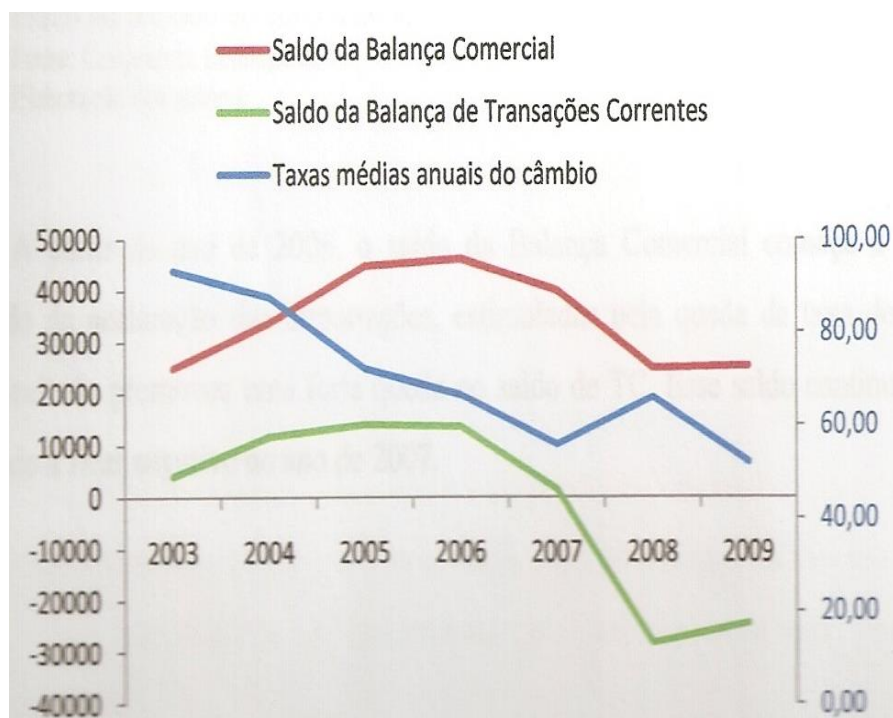


Gráfico 3 Saldo da BC e de TC e da Taxa de Câmbio de 2003 a 2009

Fonte: Bacen

Esse aumento foi decorrente da forte elevação dos preços das commodities, do crescimento da economia mundial, da valorização do peso argentino e do euro, que tornou as exportações brasileiras mais competitivas, e de medidas voltadas para a desoneração tributária do setor exportação. O resultado favorável na BC puxou um superávit em Transações Correntes (TC).

O saldo da BC continuou elevado até o ano de 2006 e foi acompanhado pelo saldo da TC. Esse resultado positivo possibilitou a redução do passivo externo e uma elevação das reservas internacionais, como mostrado no gráfico 2 a seguir.

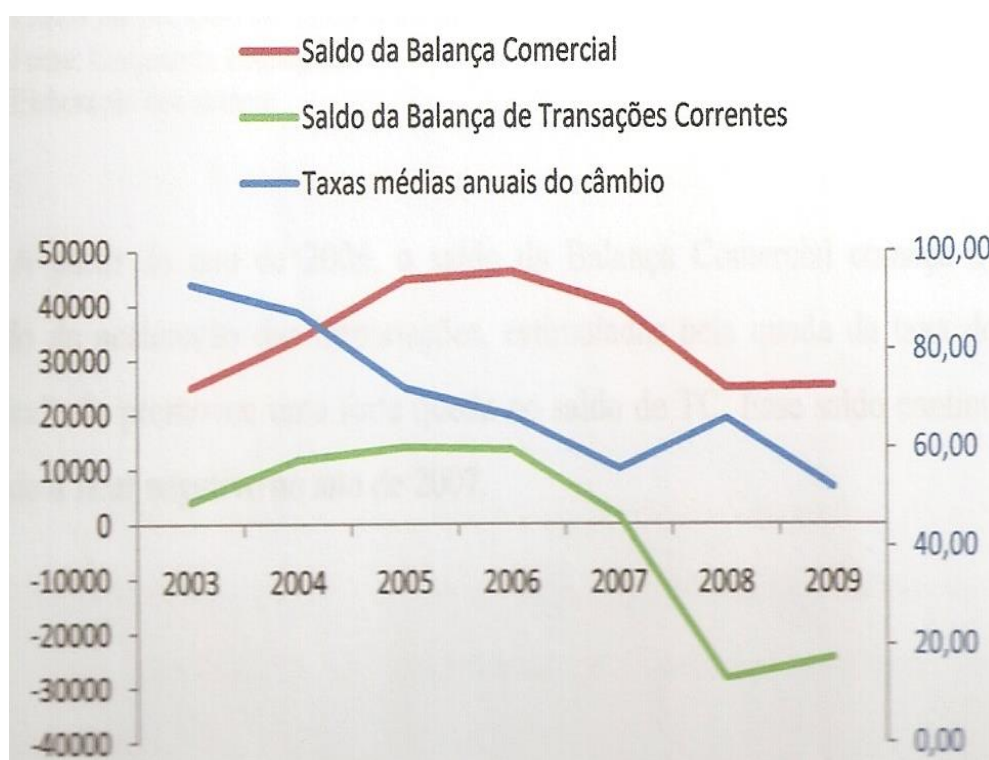


Gráfico 4 Saldo de TC, Reservas Internacionais e Dívida Externa de Longo Prazo no período de 2003-2009.

Fonte: Conjuntura Econômica

A partir do ano de 2006, o saldo da Balança Comercial começa a cair, um resultado da aceleração das importações, estimuladas pela queda da taxa de câmbio. Esse resultado promoveu uma forte queda no saldo de TC. Esse saldo continuou a cair chegando a ficar negativo no ano de 2007.

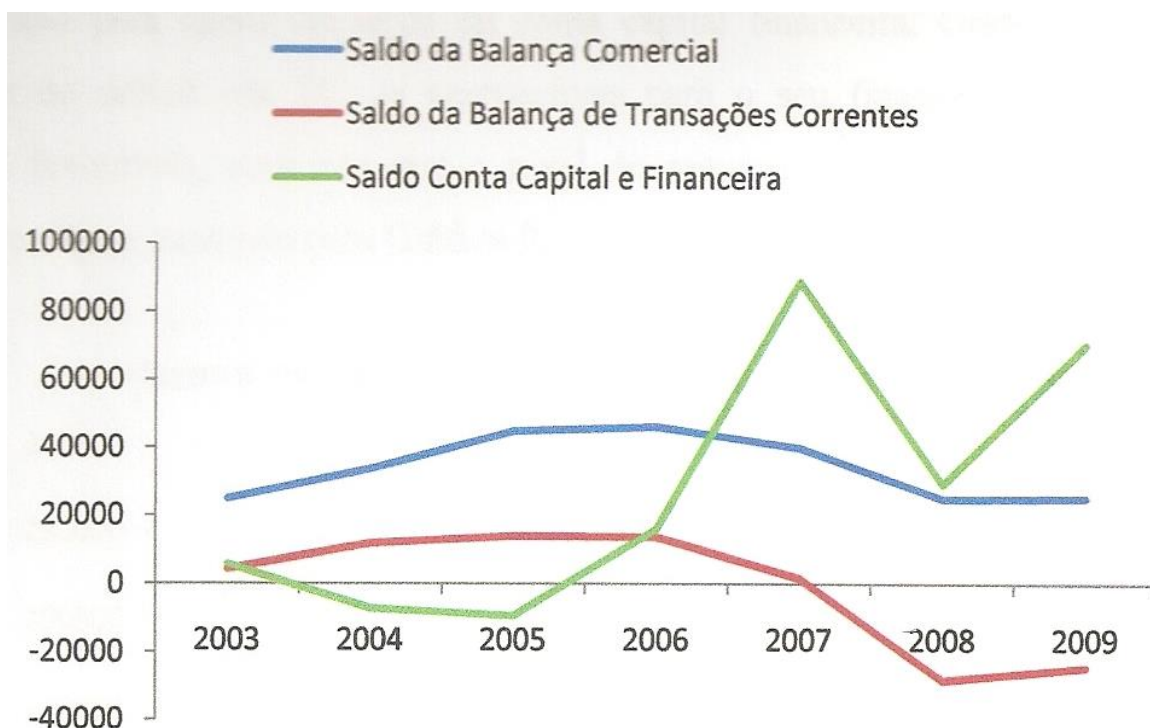


Gráfico 5: Saldos da BC, de TC e da Conta de Capital no período de 2003 a 2009.

Fonte: Conjuntura Econômica

O ritmo acelerado de crescimento das importações só pode se manter em decorrência do crescimento das exportações facilitado pelo aumento dos seus preços em dólares decorrente do aumento dos preços internacionais das commodities, uma consequência das baixas taxas de juros dos EUA e do crescimento da China, um dos principais destinos das exportações brasileiras. As importações são, principalmente, de máquinas e equipamentos os quais contribuem para o aumento da capacidade produtiva.

A partir de 2008, com a crise financeira internacional, a queda da TC também foi influenciada pelo aumento de remessas de lucros e dividendos para o exterior, como evidenciado pela queda do saldo da conta capital financeira. Apesar do aumento do déficit em TC, as perspectivas para o seu financiamento parecem ser bastante favoráveis, uma vez que o nível de reservas vem seguindo uma trajetória crescente. Além disso, diante do bom desempenho do Brasil frente ao choque externo de 2008, o fluxo de capitais estrangeiros tem se elevado, o que também poderá financiar o déficit em TC.

## **2.4 SEGUNDO MANDATO DE LULA**

Lula havia lançado, no dia da reeleição, a meta de crescimento do PIB a 5% ao ano para seu segundo mandato, da qual, aparentemente, recuou, pelo menos para o ano de 2007.

No ano de 2003, o PIB foi de R\$ 1,5 trilhão, apresentando variação de 0,5%. Houve queda no consumo final e na formação bruta de capital fixo. E no ano seguinte, o valor foi de R\$ 1,8 trilhão, crescendo 5,2% em relação ao ano anterior.

Em 2005, o PIB cresceu apenas 2,3%, contra uma expansão de 4,3% registrada para economia mundial. O Brasil só conseguiu melhor resultado do que o Haiti, um país mergulhado numa guerra civil que paralisou sua economia, para a qual se projetava expansão inferior a 1,5%. A Argentina, com um índice de crescimento de 9,1% no ano, a Venezuela, com 9%, e mesmo o México, com 3%, apesar de prejudicado pelos efeitos dos furacões na sua agricultura no último trimestre, confirmam que o Brasil não está conseguindo aproveitar a melhoria de seus fundamentos econômicos e nem o cenário externo favorável para reverter a trajetória de perda de importância relativa de sua economia em relação tanto ao mundo como à região.

O ano de 2007 é marcado pela retomada da atividade em vários setores da economia, em virtude principalmente da recuperação da renda da população e pela expansão do crédito no país. Destaca-se o setor de agropecuária, com desempenho puxado pelo aumento do consumo interno de alimentos e da demanda internacional por commodities. As melhores condições de renda e crédito também impulsionaram o desempenho da indústria, com para os recordes de produção do setor automotivo, além do setor de construção civil, grande gerador de empregos no período. Com a retomada da atividade, o PIB brasileiro apresentou expansão de 5,4% em 2007, a maior taxa de crescimento desde 2004, quando houve crescimento de 5,7%.

No ano seguinte em 2008, quando o aquecimento da demanda e da atividade econômica nacional já geravam preocupações para o cumprimento das metas de inflação e obrigavam o Banco Central a apertar a política monetária por meio do aumento da taxa básica

de juros (SELIC), a crise financeira mundial originada nos EUA atingiu o Brasil no último trimestre. Como o primeiro semestre de 2008 ainda havia apresentado um desempenho econômico forte, o PIB nacional terminou o ano com uma taxa de expansão ainda relevante de 5,1%. Sob influência do impacto da crise financeira global, que trouxe aumento do desemprego no país no primeiro bimestre de 2009, a aprovação do governo Lula, que em dezembro de 2008 havia batido novo recorde, ao atingir, segundo a Pesquisa Datafolha, a marca de 70% de avaliação de "ótimo" ou "bom", sofreu queda em março de 2009, para 65%. Foi a primeira redução observada no segundo mandato do presidente.

#### 2.4.1 Infraestrutura

Os investimentos em infraestrutura vêm sendo considerados insuficientes para as necessidades de crescimento do Brasil, segundo análises e cálculos. Segundo dados do economista Raul Velloso, calculados com base no IBGE, as atuais taxas de investimentos diretos da União estão longe das registradas na década de 70. De acordo com Velloso, a taxa de investimentos da União chegou a 0,6% do Produto Interno Bruto (PIB), sem considerar estatais, enquanto que em 1976, no governo Geisel, os investimentos da União eram 1,9% do PIB, também excluindo as estatais. Entre 2003 e 2009, a taxa de investimento da União oscilou entre 0,2% - uma das mais baixas desde 1970 - e 0,6%, estimativa para 2009. O economista José Roberto Afonso cita que o investimento público subiu nos últimos anos do Governo Lula, sobretudo em 2009, com uma maior execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Afirma, porém, que a alta foi insuficiente para compensar a perda no setor privado e também em relação a décadas anteriores.

Em janeiro de 2007, foi lançado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), um conjunto de medidas que visava à aceleração do ritmo de crescimento da economia brasileira, com previsão de investimentos de mais de 500 bilhões de reais para os quatro anos do segundo mandato do presidente, além de uma série de mudanças administrativas e legislativas. O programa é considerado uma das principais marcas do governo. O PAC é uma coleção de mais de 12 mil projetos que, seriam capazes de alavancar o desempenho da economia brasileira nos próximos anos. Foi lançado como o início de um ciclo de novas e grandes obras, a maioria a ser tocada pela iniciativa privada. Para dar impulso ao PAC, o governo federal adotou uma série de medidas. Uma delas foi o Regime Especial de Incentivos

para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI). Nesse programa, as empresas aprovadas pagam menos impostos em suas obras e passam a engordar a lista de realizações do PAC. O princípio é simples: ao cobrar menos impostos, o governo federal estimularia empresas privadas a investir em novos projetos do programa.

Em dois anos de funcionamento, o Reidi se mostrou um sistema sem fiscalização, sem transparência e sem controle. Os benefícios do Reidi contemplam obras que já estão prontas, obras desconhecidas até pelo governo, investimentos de empresas estatais e gastos com manutenção de equipamentos. Não há segurança de que as empresas beneficiadas estão cumprindo todas as regras para ter direitos aos incentivos fiscais. O governo também não tem um balanço de quanto as empresas estão investindo nos projetos aprovados. Pelas regras, podem se beneficiar do Reidi, empresas com projetos em energia, saneamento, transporte, duto vias, e irrigação. Elas ficam isentas de recolhimento dos impostos do Pis/Cofins em toda compra de equipamentos, material e serviços para investimentos nas obras aprovadas. VEJA

O PAC, no entanto, vem apresentando problemas de execução devido aos atrasos. Apesar de os balanços do PAC preverem, por exemplo, investimentos em rodovias de R\$ 45,5 bilhões em quatro anos, nos últimos três as Leis Orçamentárias Anuais (Loas) tinham autorizado somente R\$ 21,6 bilhões para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o que equivale a 47,6% do previsto. Apenas R\$ 7,4 bilhões foram efetivamente pagos. Esse valor representa 16,41% dos recursos anunciados pela União para construção, adequação, duplicação e recuperação de trechos de rodovias em todo o país, e 34,58% dos recursos autorizados no orçamento para os projetos. Segundo dados baseados no site Contas Abertas, das 12.520 obras do PAC em todo o país, pouco mais de 1.200 foram feitas, ou 9,8% do total. Já o Governo alega que completou 40% das ações. Embora não exista na atualidade um balanço totalmente confiável da execução do PAC, os diversos números apontam a mesma situação de atraso, visto que em 2010 todas as obras deveriam estar prontas.

A nível de comparação, no primeiro governo de FHC (1995-1998), a média de crescimento anual foi de 2,6%, enquanto no segundo (1999-2002) essa média caiu para 2,1%. Nos três anos do governo Lula, o crescimento médio alcançou 2,6%. Na média dos últimos dez anos (1996-2005), o crescimento de apenas 2,2%, que pode ser considerado um nível

medíocre para o país superar seus desequilíbrios, atender as necessidade de emprego da população e melhorar suas condições de vida.

O Brasil tem ficado atrás em relação a economias em desenvolvimento, as chamadas, emergentes e, em boa média, às da América Latina. Nos últimos dez anos (1996-2005), a média de crescimento de seu PIB *per capita* foi de apenas 0,7% ao ano, apenas superior à observada para a Venezuela, que registrou taxa negativa de 0,5%. Destacando-se a China (7,7%), a Índia (4,4%) e as economias emergentes da Europa, como a Polônia e a Rússia. Mesmo em relação às economias desenvolvidas, que convivem com taxas mais modestas de crescimento, o desempenho do Brasil tem sido pífio, situando-se, em alguns casos, em torno de um terço ou um quarto das que foram por elas alcançadas.

### **3.0 POLÍTICA FISCAL**

A política fiscal refere-se ao segmento da política da economia nacional que se ocupa principalmente com a receita e a despesa do Governo central, com a relação entre essas duas correntes e com os efeitos econômicos desses dois itens, principalmente os provenientes de tributação, em todas as funções exercidas pelos governos. " A esfera da política fiscal pode ser considerada como todo o conjunto de medidas relacionadas com o sistema tributário, despesas públicas, contratos de dívida interna e externa pelo Estado e as operações e situações financeiras dos órgãos e entidades autônomas e semipúblicas, por intermédio dos quais o volume e a distribuição de investimento e consumo públicos como componentes da despesa nacional são determinados, e o volume e composição do investimento e consumo privados são influenciados direta ou indiretamente." (O Conceitos de crescimento econômico e de Política fiscal em Supremacia do Governo Lula. P. 18-21).

A política fiscal influencia o nível de atividade econômica e influencia o volume da atividade econômica ao mesmo tempo que limita o índice de desemprego. Quando as atividades econômicas começam a declinar ameaçando transformar-se em recessão, é necessário que os impostos deverão ser reduzidos e aumentados os gastos governamentais, planejando, dessa forma, um déficit nas finanças oficiais para assim aumentar a contribuição do setor público e paralisar ou equilibrar a contratação do produto nacional. Por outro lado, em um período que a economia esteja funcionando a plena capacidade com empregos acima da capacidade da força de trabalho e indesejáveis pressões inflacionárias, é necessário que as

despesas devem ser reduzidas e os impostos aumentados, proporcionando dessa forma um robusto superávit que servirá para limitar o excesso na atividade econômica e restringir a inflação.

Além de seu efeito global sobre o nível da atividade econômica e que no jargão dos economistas se chama efeito "macroeconômico", a política fiscal possui o que se pode chamar de efeitos "estruturais" ou "microeconômicos". São efeitos que dependem do tipo de impostos exigidos e da maneira de arrecadá-los, e também das variedades das despesas feitas pelo governo e das repercussões que elas exercem nos diferentes setores da economia.

Os gastos do governo são propostos nos Orçamentos e autorizados pela legislação. Um orçamento oficial é simplesmente um projeto ou plano de despesas a serem autorizados e de receitas a serem arrecadadas. A diferença entre receita e a despesa pode ser chamada de déficit ou superávit orçamentário.

O governo pode alterar o volume das receitas e gastos públicos através dos instrumentos fiscais. Estes instrumentos são:

I- Impostos (receita)

II- Despesas do governo (gastos) com consumo, transferências, subsídios e investimentos.

III- Orçamento do governo: O resultado das operações de receitas menos os gastos do setor público representam o orçamento do governo.

Quando o Tesouro Nacional, responsável pelas contas do setor público, registra um caso de déficit, o governo deve determinar como será o financiamento ou o pagamento desse excesso de gastos. Entretanto, o resultado do setor público pode ser dividido em duas contas:

- Superávit /déficit primário ou fiscal: é o saldo positivo/negativo alcançado quando a receita do governo federal e estadual é superior/inferior aos seus gastos. É a diferença entre os gastos públicos e a arrecadação tributária no exercício, independente dos juros e da correção da dívida passada.

- Déficit operacional (Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP): é calculado pelo resultado primário, acrescido do pagamento dos juros da dívida passada.

Em relação à política fiscal, contrariando as políticas populistas esperadas de um governo encabeçado pelo PT, o primeiro mandato do Governo Lula tinha a preocupação de “preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos” (GIAMBIAGI, 2005, P;202).

O Governo FHC terminou com um quadro de profunda instabilidade econômica: pressões cambiais e aceleração inflacionária. Sendo assim, o governo adotou uma política de austeridade fiscal, tomando algumas medidas como: corte nos gastos públicos, redefinição da meta de superávit primário, a qual passou de 3,75% para 4,25% do PIB e, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, essa meta se estenderia para o período de 2004-2006. Essas medidas de austeridade fiscal resultaram na queda do gasto público em 2003. Houve também o aumento da arrecadação das receitas federais, com uma carga tributária na faixa de 43% do PIB.

A política fiscal de 2003 foi fatalmente marcada pelos eventos ocorridos em 2002. A dívida líquida chegou a 64% do PIB em setembro de 2002, reacendendo o temor de uma possível moratória. Nesse contexto, o Governo FHC negociou, com o apoio dos principais candidatos à Presidência da República, uma extensão do programa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2003, com o compromisso de geração de um superávit primário consolidado de 3,75% do PIB no primeiro ano do futuro governo. Primeiro, o valor do dólar, que, depois de ter começado o ano de 2002 em R\$ 2,30, tinha atingido uma cotação de quase R\$ 4 — em um contexto de risco-país superior aos 2 mil pontos — impactou em cheio a inflação, cuja taxa mensal chegou a ser de mais de 3% no final do ano. Segundo, a expectativa de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para 2003, captada nas sondagens do Banco Central (Bacen) junto a aproximadamente uma centena de instituições, tinha dado um salto de 5,5% para 11,0% em menos de dois meses, próximo do final de 2002, no clímax de incerteza que cercava as políticas a serem adotadas a partir de janeiro. Terceiro, a dívida pública, que já em 2001 tinha passado de 49% para 53%

do PIB, apesar da queda registrada nos últimos meses de 2002, tinha fechado o ano (2002) em 56% do PIB. A carga de juros, portanto, impunha a exigência de um superávit primário elevado. [Goldfajn e Guardia (2003)]

A política fiscal contracionista inicial, o gasto público logo voltou a crescer, com o aumento de programas assistenciais como Bolsa-Família, importante instrumento de redução da pobreza e distribuição de renda. E a dívida líquida do setor público se eleva durante todo o governo Lula. A poupança pública permaneceu negativa e os gastos com investimentos bastante reduzidos, como mostra o quadro a seguir.

Quadro Balança Comercial Brasileira

<b>BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA</b>			
	<b>SALDO</b>	<b>EXPORTAÇÃO</b>	<b>IMPORTAÇÃO</b>
<b>2011</b>	8.558	94.616	86.058
<b>2010</b>	20.278	201.916	181.638
<b>2009</b>	24.615	152.252	127.637
<b>2008</b>	24.805	197.953	173.148
<b>2007</b>	40.039	160.649	120.610
<b>2006</b>	46.457	137.807	91.350
<b>2005</b>	44.764	118.309	73.545
<b>2004</b>	33.696	96.475	62.779
<b>2003</b>	24.801	73.084	48.283
<b>2002</b>	13.093	60.141	47.048
<b>2001</b>	2.642	58.223	55.581
<b>2002</b>	-697	55.086	55.783
<b>1999</b>	-1.261	48.011	49.772

Fonte: Bacen

Com o esforço de estabilização realizado, o fraco desempenho do crescimento econômico pode ser atribuído em parte pela adoção de uma alta taxa de juros. Sempre que o país retoma o crescimento esbarra em pressões inflacionárias que levam à elevação da taxa de juros.

No entanto, apesar do fraco desempenho do crescimento do PIB, o consumo das famílias no Governo Lula aumentou. Esta variável se tornou bastante relevante no crescimento do Produto. Os motivos para a expansão do consumo seriam uma forte

transferência às pessoas por meio de programas assistenciais, aumento da massa salarial e uma forte expansão do crédito para pessoa física devido à estabilidade da economia e medidas voltadas para melhor desempenho do sistema de crédito, como o acesso às pessoas de menor renda. Com a crise financeiro de 2008, uma das medidas adotadas pelo governo para impedir uma retração ainda maior do crescimento foi a redução de algumas alíquotas, como o IPI, por exemplo, para estimular o consumo.

Uma das críticas feitas ao período é a baixa de investimentos, explicada por alguns fatores estruturais como a elevada carga tributária, baixa poupança pública, redução do investimento público em setores prioritários, etc. A elevação da carga tributária reduziu de forma substancial a capacidade de poupança e investimento do setor privado. O Governo Federal elevou seus gastos correntes em componentes como despesas financeiras, gasto com previdência, despesa com pessoal, entre outros. Essa elevação dos gastos está correlacionada a fatores como o aumento da taxa de juros, envelhecimento da população, informalidade do trabalho. Assim, a carga tributária aumentou, mas a poupança pública e o investimento público diminuíram.

O Governo Central teve uma melhora expressiva do superávit primário nos anos 2003-2005 em relação à administração precedente, confirmando o comportamento da política fiscal nos anos anteriores, em que a função de reação das autoridades as levava a aumentar o esforço fiscal diante de aumentos da relação dívida pública/PIB [Mello (2005)]. Depois de o superávit primário ter sido de 2,1% do PIB na média de 1999-2002 e de 2,4% do PIB em 2002, a variável aumentou para 2,5% do PIB em 2003 e em torno de 3,0% do PIB nos dois anos posteriores. Analisando os resultados desagregados, nota-se que o superávit foi decorrência da combinação da existência de níveis tanto de receita como de despesas maiores como proporção do PIB em relação à média dos anos anteriores.

### 3.1 INVESTIMENTOS

Hoje o investimento público total no Brasil é proporcionalmente menos da metade do que na década de 1970, apesar do grande aumento da carga tributária de um período para o outro, de aproximadamente 2,5 para 35% do PIB. E o grande limitador, seria o avanço voraz dos gastos correntes sobre as receitas públicas. De fato, se o governo federal partisse para uma

grande ampliação dos seus investimentos, em algum momento ele bateria nos limites de recursos, e talvez seria obrigado a alternativas não muito agradáveis, como aumentar impostos ou cortar gastos correntes, afirma Mansueto de Almeida, economista do IPEA.

Sempre em ano em ano de eleição os gastos aumentam. Em 2006, por exemplo, o investimento público do governo federal passou para R\$ 20,2 bilhões, ante R\$ 13 bilhões em 2005, crescimento de R\$ 7 bilhões (valores atualizados para 2009). Ao contrário do que muitos afirmam, essa boa performance do crescimento do investimento nunca se repetiu nos anos seguintes do governo atual, apesar do Programa de Aceleração Econômica (PAC).

Em 2008, ano da crise no qual a boa teoria econômica ensina que o investimento público deve crescer para compensar a queda do investimento privado, o que se viu foi um crescimento pífio do investimento público até menor do que nos anos anteriores. De 2008 para 2009, o investimento público passou de R\$ 28,3 bilhões para R\$ 34,1 bilhões, crescimento de R\$ 5,9 bilhões. Esse crescimento foi inferior, portanto, à expansão observada em 2006, ano de eleição.

**Quadro 2 : Investimento Publico – valores pagos (R\$ correntes) – JAN-SET (2008-2009-2010)**

	2008	2009	2010
JAN-FEV	1.936.072.273,20	2.258.520.886,31	4.495.771.805,21
MAR-ABR	2.980.759.048,10	3.714.708.747,02	7.121.017.137,38
MAI-JUN	4.456.329.472,34	5.227.154.145,14	7.454.740.402,39
JUL-AGO	5.317.791.175,30	5.067.183.548,50	7.153.175.929,28
SET	2.326.800.547,66	3.257.724.356,00	3.991.534.096,72
TOTAL	17.017.752.516,60	19.525.291.682,97	30.216.239.370,98

Fonte: Tesouro Nacional

Conclui-se que o investimento público deve crescer para compensar a queda do investimento privado, o que se viu foi um crescimento pífio do investimento público até menor do que nos anos anteriores. De 2008 para 2009, o investimento público passou de R\$ 28,3 bilhões para R\$ 34,1 bilhões, crescimento de R\$ 5,9 bilhões. Esse crescimento foi

inferior, portanto, à expansão observada. Fechou o ano de 2008 com um investimento público por volta de R\$ 40 bilhões, o que corresponde por volta de 1,15% a 1,24% do PIB (supondo um PIB de R\$ 3,52 trilhões). O dado oficial do Tesouro Nacional pode até ser um pouco acima desse valor (mais R\$2 ou 3 bilhões) quando incluir inversões financeiras, menos empréstimos.

No Orçamento federal de 2008, a dotação autorizada para investimento foi de R\$ 54,97 bilhões reduzido para R\$ 5,4 bilhões na etapa da liberação dos chamados “empenhos” pela Secretaria do Orçamento federal. Mas o investimento efetivamente realizado, isto é, pago, em 2008, foi de apenas R\$ 28,3 bilhões, sendo que R\$ 18,3 bilhões correspondem aos “restos” (RAP) de exercícios anteriores. A execução do investimento, portanto, foi de menos de 60% da dotação orçamentária reservada para essa rubrica.

O reduzido nível de investimento público em setores de infraestrutura, como rodovias, geração e transmissão de energia, problemas portuários, entre outros, leva a um conjunto de pontos de estrangulamento, impossibilitando a expansão do produto potencial. A retomada dos investimentos em infraestrutura constitui hoje um dos principais requisitos para a retomada do crescimento econômico, possibilitando aumento dos investimentos privados e os ganhos de produtividade.

Na área das políticas fiscal e monetária, o governo de Lula Lula caracterizou-se por realizar uma política econômica conservadora. O BC goza de autonomia prática, embora não garantida por lei, para buscar ativamente a meta de inflação determinada pelo governo. A política fiscal garante a obtenção de superávits primários ainda maiores que os observados no governo anterior (4,5% do PIB contra 4,25% no fim do governo FHC). No entanto, críticos apontam que esse superávit é alcançado por meio do corte de investimentos, ao mesmo tempo em que aumento de gastos em instrumentos de transferência de renda como o Bolsa Família, salário-mínimo, e o aumento no déficit da Previdência. A minimização dos riscos e o controle das metas de inflação de longo prazo impuseram ao Brasil uma limitação no crescimento econômico, o qual porém realizou-se a taxas maiores do que foram alcançados durante o governo anterior, com um crescimento média anual do PIB de 3,35%, contra 2,12% médios do segundo mandato de FHC.

Os baixos índices inflacionários foram conseguidos a partir de políticas monetárias restritivas, que levaram a um crescimento dependente, por exemplo, de exportações de commodities agrícolas (especialmente a soja), que não só encontraram seus limites de crescimento no decorrer de 2005, como também tem contribuído para o crescimento dos latifúndios. Dessa forma, a política monetária restritiva de juros altos, além de inibir a demanda agregada, diminuindo o investimento e o consumo, aumenta o endividamento público e freia o crescimento do setor externo, devido à excessiva valorização cambial. Segundo Mendonça de Barros (2006, p. A12): “[...]o câmbio valorizado deve tirar cerca de um ponto percentual de crescimento econômico em 2006.”

Na área econômica a gestão do Governo Lula é caracterizada pela estabilidade econômica e por uma balança comercial superavitária. O endividamento interno cresceu de 731 bilhões de reais (em 2002) para um trilhão e cem bilhões de reais em dezembro de 2006, diminuindo, todavia a proporção da dívida sobre PIB. Concomitantemente, a dívida externa teve uma queda de 168 bilhões de reais.

### **3.2.2 DESEMPENHO ECONÔMICO:**

A política fiscal é executada através de um complexo processo de tomadas de decisões de parte do governo nas quais se determina o montante e a distribuição das despesas públicas e se fixa o caráter e os contornos administrativos do sistema tributário. É obvio que qualquer programa positivo do governo custa dinheiro e exige uma receita para custeá-lo. A promoção de desenvolvimento econômico não é uma exceção, e na verdade, a não ser uma guerra, pode vir a ser uma das mais dispendiosas atividades em que se meta um Governo atualmente. O Plano Real foi implantado em junho de 1994. Seu principal resultado foi a drástica redução da inflação, entretanto, sua concepção baseada em uma taxa de câmbio semi-fixa e supervalorizada, taxas de juros elevadas e forte ingresso de capitais estrangeiros, principalmente especulativo, estabeleceram seus próprios limites. As contradições internas desse plano aceleraram rapidamente o endividamento interno e externo, transformou o saldo positivo na balança comercial em déficit e aumentou o saldo negativo em transações corrente. Em conseqüência, o aumento da vulnerabilidade externa e as crises financeiras internacionais levaram-no ao colapso em fins de 1998. A reformulação da política macroeconômica foi baseada em três pontos: a implementação da política de metas de inflação, a mudança no

regime cambial com taxa flutuante e as metas de superávit primário. São esses os novos elementos introduzidos na política econômica pelo governo de FHC e que são mantidos e aprofundados pelo governo Lula.

Em março de 1999, foi implementado o sistema de metas de inflação no Brasil. A taxa básica, chamada SELIC foi fixada em 45,0% ao ano, mas foi caindo rapidamente terminando o ano a 19,0%, para uma inflação, estimada pelo IPCA, de apenas 8,94%, em 1999. Considerando mais rigorosamente a meta de inflação, sem as tolerâncias, ela foi cumprida em um único ano, segundo se observa na tabela 2.1. Considerando as tolerâncias, as metas não foram cumpridas em 2001, 2002 e 2003 e não seriam cumpridas nos dois anos seguintes se o governo não tivesse aumentado novamente as metas e as tolerâncias além de manter as taxas básicas de juros a níveis elevadíssimos.

A média da taxa Selic anualizada considerando 252 dias úteis, em 2004, foi de 16,24% e de 19,12%, em 2005, para uma inflação de 7,6% e 5,69%, respectivamente. Entretanto, como o objetivo da política de metas de inflação é o controle inflacionário, pode-se concluir que esse objetivo foi muito bem alcançado e o IPCA deve cair para menos de 5,0% em 2006. Além disso, a combinação de elevadas taxas de juros com uma inflação em declínio conduz a um aumento da taxa real de juros, que serve de base para a formação de toda a estrutura de juros da economia, em especial a taxa que incide sobre a dívida mobiliária federal. Esse mecanismo produz polpidos lucros para as instituições bancárias e financeiras, como os observados nos últimos anos.

O governo Lula continuou e aprofundou a política de geração de superávits primários. Primeiro, aumento a meta de 3,75%, segundo o acordo com o FMI, para 4,25 do PIB. Enquanto o governo FHC atingiu 3,89%, em 2002, Lula conseguiu superar a própria meta, realizando 4,59% e 4,85%, em 2004 e 2005. Entretanto, a conta de juros foi de ,26% e 8,13% do PIB, nos mesmos anos.

Há duas críticas a esse modelo de gestão do governo: Primeiro diz respeito à possibilidade de melhora do desempenho fiscal com um “choque de gestão” que ataque as ineficiências do Estado brasileiro, e venha a gerar uma substancial economia das despesas de custeio da máquina pública. O segundo mito é apontar, como único motivo do baixo

investimento do governo federal, os recursos limitados liberados para esse fim, uma vez que o grosso da receita pública seria direcionado para os gastos correntes.

Para analisar a questão do custeio, é oportuno detalhar a evolução da despesa pública na última década. De 1999 a 2009, o gasto público federal real, deflacionado pelo IPCA do IBGE, cresceu a uma taxa média de 7,3% ao ano. Com isso, subiu de 14,1% para 18,3% do PIB no período. Não resta dúvida de que essa é uma trajetória de expansão significativa da despesa pública. Se o gasto em 2009 correspondesse a 14,1% do PIB, ainda assim ele poderia ter se expandido a um ritmo real de R\$ 16 bilhões por ano.

As contas fiscais são divulgadas todos os meses pelo Tesouro Nacional. Basicamente, as despesas são classificadas como pessoal e encargos sociais, custeio e capital, transferências do Tesouro ao Banco Central e despesas do Banco Central. Encontram-se gastos sociais importantes, como os recursos do Bolsa-Família, as despesas do Ministério da Saúde com o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e os gastos do Ministério da Educação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que financia o programa nacional do livro didático, e o transporte e a alimentação escolar, entre outros itens ligados à educação. Dessa forma, despesas em importantes tarefas-fim do Estado, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou a merenda escolar, aparecem misturadas com passagens aéreas ou compras de material de consumo. Esse e outros problemas de interpretação das contas públicas podem ser contornados com a introdução de um conceito de “custeio restrito”, que expurga dos gastos de custeio as seguintes contas: gastos com aposentadorias, reformas e pensões; gastos sociais (incluindo o Bolsa-família); despesas de benefício mensal ao deficiente e ao idoso; outros benefícios assistenciais; outros benefícios de natureza social (PIS/PASEP e seguro-desemprego); outros auxílios de custeio dos Ministérios da Educação e da Saúde, abrangendo o FNDE e o FNS; e distribuição de receitas.

#### 4.0 GASTO PÚBLICO

##### 4.1 Definição:

Entende-se por gasto público tudo o que engloba as despesas governamentais como folha de pagamentos, compra de bens e serviços em geral, investimentos, subsídios, transferências previdenciárias e juros da dívida pública. Os gastos públicos constituem-se na

principal peça de atuação do governo. É através dele que o governo estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados.

#### 4.2. EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO

Gastos governamentais x gastos públicos: Consideram-se gastos governamentais apenas as despesas realizadas pelas unidades que compõem a administração governamental direta e parte da indireta. Dessa forma, seriam englobados neste conceito apenas os gastos realizados pelas esferas do governo mais autarquias e fundações. Trata-se dos gastos de manutenção dos serviços públicos. Já os gastos públicos englobam em sua totalidade, além dos gastos governamentais, as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, incluindo aí as empresas estatais.

Entende-se por gasto público tudo que engloba as despesas governamentais como folha de pagamentos, compra de bens serviços m geral, investimento, subsídios, transferências previdenciárias juros da dívida pública. A partir do final do século passado, observa-se um crescimento destes gastos, temos como causas dois pontos: Primeiro, o envelhecimento da população acarreta um peso maior nas contas públicas, como no caso do fator previdenciário, e o segundo ponto é o efeito da urbanização que aumenta a demanda por serviços públicos exigindo maior qualidade. O superávit público ocorre quando as arrecadações são superiores o gasto público, caso contrário, ocorrerá déficit público.

Observa-se um crescimento destes gastos e como causas temos dois pontos: Primeiro, o envelhecimento da população acarreta um peso maior nas contas públicas, como no caso do fator previdenciário, e o segundo ponto é o efeito da urbanização que aumenta a demanda por serviços públicos exigindo maior qualidade. O superávit público ocorre quando as arrecadações são superiores o gasto público, caso contrário, ocorrerá déficit público.

A dívida interna brasileira vem crescendo a cada ano devido também ao grande aumento das contratações de servidores públicos. Este aumento dos gastos público faz com que seja necessário manter uma política de taxa de juros alto, para garantir a entrada de capital estrangeiro assim pode financiar o déficit público. As importações também iriam contribuir para suprir este aumento dos gastos.

Gasto público: no longo prazo, os investimentos públicos tendem a afetar positivamente o produto e o consumo das famílias; No curto prazo, na maioria dos casos, os multiplicadores do consumo do governo com relação ao produto, consumo e investimento privados são maiores e significativos, embora de pequena magnitude.

Segundo, Samuelson (1945), os efeitos maiores dos gastos públicos sobre o produto a cada período de tempo dependem da relação de eficiência alocativa entre os bens públicos e produto. Há autores da literatura de crescimento econômico, tais como Barro e Sala-I-Mahim (1992) que consideram alguns tipos específicos de gastos públicos como produtivos, em particular os bens providos publicamente que estão sujeitos a congestionamento (sistema de saneamento e abastecimento de água, segurança pública) e gastos que contribuem para o acúmulo de capital humano (gastos com educação e treinamento).

A visão expectacional, se os agentes percebem que a expansão fiscal irá produzir um aumento permanente nos gastos públicos, sobretudo em gastos correntes (pessoal, benefícios previdenciários, transferências, custeio, entre outros), ocasiona-se uma expectativa negativa na economia, com redução de investimentos e consumo privado, tendo a expansão fiscal efeitos contracionista (redução do produto e do emprego) mesmo no curto prazo. Em relação aos efetivos impactos do gasto público sobre o produto, é natural que os economistas sejam céticos e prefiram avaliar empiricamente os efeitos macroeconômicos dos gastos públicos, sem atribuir *a priori* uma superioridade para os investimentos públicos (PEROTTI, 2004; DEVARAJAN; SWARROP;1996;MITTNIK;NEUMANN,2001).

**Segundo Giambiagi, ALÉM (2001:P.59):**

É desejável que o gasto público aumente, mas ao mesmo tempo, do ponto da política antiinflacionária, é desejável que isto ocorra, ele seja financiado com impostos e/ou com um aumento apenas modesto da dívida pública, preferencialmente, sem que isto implique elevar a dívida/PIB, desde que a economia esteja em expansão.

Lula durante a crise de 2008, resolveu adotar a política da elevação dos gastos públicos, para estimular a economia por meio do aumento da demanda. "Enquanto nos países desenvolvidos o excesso de gasto foi no setor privado, aqui é no setor público", afirmou o Economista Raul Velloso. Por isso, defendeu Velloso, é necessário que o Brasil reduza os

gastos com a manutenção da máquina pública, para que sobrem recursos para investimentos, que, por sua vez, têm a capacidade de estimular a economia e não são incorporados definitivamente ao custo do Estado, como os aumentos salariais. "Logo, é até mais importante que a pressão (da sociedade) seja pela redução dos gastos públicos do que pela reforma tributária. Já que, se os gastos públicos continuarem subindo, o governo não vai reduzir a carga tributária", afirmou.

O governo economizou R\$ 86,116 bilhões no primeiro semestre de 2008 do total arrecadado (um considerável superávit fiscal), representando cerca de 6,2% do PIB, sendo a maior cifra já obtida pelo nosso governo desde 1991. Por superávit fiscal, leia-se uma arrecadação tributária maior do que o montante de gastos públicos. Se o governo reduzisse a sua carga tributária para 30,8% do PIB, ainda faria frente ao volume de suas despesas. O governo usa a taxa de juros como único meio de controle da inflação, mesmo quando os preços aumentam por causa de quebra de safra e aumento do preço de commodities agrícolas (pelo lado da oferta).

Já com relação aos gastos públicos, pode-se ser debatido se o Estado não deveria gastar melhor, reduzindo despesas administrativas e alocando mais recursos em suas atividades fins, como serviços em educação, saúde, habitação, assistência social, etc. Também poderia ser debatido do porquê do governo ter um superávit fiscal de 6,2% do PIB, que são boa parte consumidos pelos gastos com juros que se elevam consideravelmente cada vez que o governo aumenta a taxa SELIC. Responsabilizar os gastos públicos pelo excesso de moeda que o BACEN emite, o que estaria por sua vez causando inflação, parece-me longe de consenso entre os economistas. Nossa dívida aumenta também por causa das altas nas taxas de juros, tanto é que desde que o governo começou a reduzir a taxa SELIC, a dívida pública acompanhou esta trajetória descendente. E mesmo com o suposto excesso de gastos públicos, os superávits fiscais durante o governo Lula tem sido até mais expressivos do que os obtidos por seu sucessor.

VELOSO, Raul (2009, Revista Portuária Economia e Negócios) afirma que:

O Brasil tem os juros mais altos do mundo, mas a economia pode ser estimulada por meio da política monetária, com cortes nas taxas e redução dos depósitos

compulsórios (parcela dos recursos dos correntistas que os bancos são obrigados a deixar no Banco Central).

Gastos com o custeio da máquina pública não devem ser financiados com o aumento da dívida. Assim, as despesas como pagamento de funcionários, aposentadorias, viagens e cafeinhos precisam ser custeadas exclusivamente pelo dinheiro recolhido dos impostos. Quando isso não ocorre (ou seja, o governo gasta mais do que arrecada), o caixa fica negativo e o governo precisa aumentar os impostos ou tomar dinheiro emprestado, fazendo mais e mais dívidas. Pela regra de ouro (princípio das finanças públicas saudáveis), apenas os investimentos em infraestrutura deveriam ser financiados com o aumento da dívida. Isso porque, quando bem executados, os investimentos possuem uma taxa de retorno econômico superior aos juros pagos pelo financiamento e, ao final, existe um ganho para o país. No Brasil, apesar de estar na Constituição, esse princípio PE desrespeitado há anos. Os gastos da máquina pública não cabem nos limites do Orçamento. Como a maior parte dessas despesas é obrigatória por lei, sobra pouco espaço para manobra para que o governo mantenha suas contas minimamente equilibradas. Os cortes de gastos, quando necessários, recaem sobretudo nos investimentos, justamente gastos mais favoráveis ao crescimento econômico do país. (Revista Veja 22/02/2012, p. 78).

Por exemplo, no primeiro ano de governo de Dilma Roussef, a respeito do discurso de austeridade e estímulo à infraestrutura, na verdade, houve queda nos investimentos (os gastos bons) e aumento das despesas com Previdência e funcionalismo (os gastos ruins). O resultado foi no sentido contrário ao prometido pela presidente em seu discurso de posse, quando afirmou: “ Um fator importante da qualidade da despesa é o aumento dos níveis de investimento em relação aos gastos de custeio. O investimento público essencial como indutor do investimento privado”. O gasto com obras de infraestrutura representa menos de 5% do Orçamento federal. Desde 2003, os gastos com esses projetos vinham crescendo anualmente, ainda que de maneira tímida. Mas, em 2011, pela primeira vez nos últimos anos, houve queda nos investimentos federais.

Quadro 3: Gastos públicos

<b>GASTOS PÚBLICOS</b>			
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>diferença</b>
investimentos do governo federal	49,5	47,5 bi	-4,50%

	bi		
investimentos das estatais federais	88,4 bi	82,4 bi	-7,00%
investimentos da petrobras	78,5 bi	71,3 bi	-9,00%
gastos com funcionalismo	175 bi	179 bi	2%
despesas da previdência	268 bi	281 bi	5,00%

Fonte: Tesouro Nacional e Ministério do Planejamento

Os gastos públicos bons caíram, mas as despesas ruins aumentaram. Em 2011, houve uma redução nos investimentos federais em infraestrutura e na capacidade produtiva. O aperto nas finanças federais não atingiu os servidores e nem os aposentados. Não foi apenas o governo, no entanto, que reduziu os investimentos no ano de 2011. pela primeira vez em uma década, as empresas estatais também diminuíram os gastos com a ampliação da capacidade produtiva. A principal responsável pela essa queda foi a Petrobras. Ao servir como vetor de uma política de governo protecionista que exige conteúdo nacional de fornecedores, a estatal se tornou refém de atrasos em projetos, seja porque a indústria nacional ainda não tem capacidade técnica para atender à crescente demanda, seja porque ela cobra um preço mais alto que as empresas estrangeiras.

#### 4.3 DÉFICIT PÚBLICO E ENDIVIDAMENTO DO SETOR PÚBLICO

##### 4.3.1 Definição:

Por "**Setor público**" deve-se entender as três esferas de governo - federal, estadual e municipal - e as empresas por eles controladas. Deve-se, no entanto, excluir deste conceito as instituições financeiras (como, por exemplo, o Banco do Brasil) por sua natureza primordial de intermediários de recursos de terceiros.

A atuação do governo é caracterizada tanto pelos gastos para ele efetuados como pela arrecadação de recursos, através principalmente de impostos, com o objetivo de aumentar o bem-estar da população e de evitar eventuais distorções provocadas pelo livre jogo das forças de mercado. Para se apurar o déficit ou superávit orçamentário, basta somar todas as receitas correntes do governo (tributárias e outras), subtraindo dessas o total das despesas, isto é, a

soma das despesas correntes com as despesas de capital. Caso o resultado seja negativo, o financiamento deste déficit se traduzirá, necessariamente, em maior endividamento do governo junto ao setor privado, ou através de empréstimos bancários, ou - o que é mais comum - através da venda de títulos públicos junto aos bancos e ao público em geral.

A Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP. Trata-se do método utilizado pela Secretária do Tesouro Nacional - STN e pelo Banco Central para o cálculo das Contas do Setor Público.

O critério "*acima da linha*" e que é utilizado pela STN, consiste na apuração da diferença entre *receitas e despesas orçamentárias*. O segundo critério, denominado "*abaixo da linha*", que é adotado pelo Banco Central do Brasil, é obtido pelo lado do financiamento do déficit público, sendo calculado a partir da *variação da dívida líquida do setor público junto ao setor privado*. O resultado do setor público - RSP - (déficit ou superávit). Pode apresentar três valores diferentes, dependendo dos itens que se incluam ou se excluam do cálculo. Esses resultados denominados:

1. Resultado Nominal do Setor Público;
1. Resultado Operacional do Setor Público;
1. Resultado Primário do Setor Público.

O Resultado Nominal Setor Público: É o resultado da diferença entre o total das receitas correntes do governo (tributárias e outras receitas) e o total de suas despesas (custeio, transferências, subsídios, financeiras e de capital). Dentro das despesas de capital, encontram-se os juros da dívida pública. Visto da ótica desta última, corresponde à variação da dívida líquida do setor público não-financeiro em determinado período de tempo (mês, trimestre ou ano), incluindo aí a variação devida à atualização monetária da própria dívida e dos ativos do setor público.

O Resultado Operacional do Setor Público: É o próprio resultado nominal, excluindo-se deste a atualização monetária da dívida pública.

O Resultado Primário do Setor Público Consiste no resultado operacional das contas públicas, excluindo-se destas os juros da dívida referentes ao período anterior ao cálculo do resultado.

A importância desse conceito é a de possibilitar uma melhor avaliação das contas públicas no presente, isto é, sem considerar a influência dos juros que são o resultado de déficits passados e que deram origem à dívida pública.

**Déficit “primário”** representa a origem e a fonte de realimentação do déficit público e, conseqüentemente, da dívida pública. Quando o país obtém superávit primário nas suas contas, ele adquire a capacidade de pagar senão toda, a maior parte dos juros da dívida pública do país. O resultado do esforço fiscal do governo, mesmo tendo sua contrapartida negativa, como a diminuição dos investimentos via despesas de capital, possibilita a este ajustar as suas contas para que, uma vez equilibradas, possam ser utilizadas como instrumento de políticas públicas benéficas a sociedade.

#### 4.4 DESPESA PÚBLICA

É o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos, para custear os serviços públicos (despesas correntes) prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (despesas de capital).

As despesas públicas devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo através do ato administrativo chamado Orçamento Público. Em exceção são as chamadas despesas extra-orçamentárias.

O Brasil sugeriu ao FMI a exclusão dos investimentos em infra-estrutura do resultado primário da execução orçamentária. Esses investimentos ora são registrados como despesa pública e repercutem diretamente no cálculo do resultado primário. A contabilização tem de ser comparável à forma adotada pelos países do G-7 para calcular seu endividamento, argumenta Thomas Dawson, diretor do FMI. Ele, no entanto, ressaltou a possibilidade de o FMI discutir a questão de maneira transparente, partindo do exame do peso sobre as finanças públicas.

Os investimentos das empresas estatais também são considerados despesas. Mas o FMI admite flexibilização. Em 2002, a PETROBRAS – a única exceção – teve seus investimentos excluídos da meta de superávit primário. O FMI dá uma “lógica” para essa

exceção: a PETROBRAS “opera em bases comerciais e tem decisões de investimento baseadas puramente na lucratividade”. A estatal tem de ser auto-suficiente e encontrar, por si mesma, meios de financiar-se, preceitua o FMI.

Na Europa, os investimentos de empresas estatais não são incluídos para o cálculo do resultado primário, afirma Stiglitz (Valor Econômico, São Paulo, 28 ago. 2003, p. A2). Mas o FMI determina a inclusão em países da América Latina, como México, Brasil e Chile, e essa exigência impede o desenvolvimento econômico. Nos EUA, os cálculos adotados subestimam o déficit. Mas o FMI exagera as reais condições do Brasil. O investimento governamental deve ser entendido não mais como gasto, mas como poupança pública. A contabilidade tem de mudar, opina Albert Fishlow (Valor Econômico, São Paulo, 01 set. 2003, p. F4).

#### 4.5 Papel do Setor Público

O complexo processo governamental de arrecadação e gastos é definido por Musgrave (1959) como finanças públicas. O termo finanças, na maioria das vezes, é utilizado para relacionar operações que envolvam fluxo financeiro entre receitas e gastos, porém em finanças públicas é utilizado para relacionar problemas de alocação de recursos, distribuição de renda, pleno emprego, estabilidade no nível de preços e crescimento.

As restrições políticas estão relacionadas aos conflitos de interesse e à necessidade de se fazer escolhas coletivas considerando tais conflitos. Entretanto, as escolhas de políticas não são feitas por um planejador social benevolente, mas sim por um agente político racional e com interesses próprios, o qual participa de um processo de decisão. A economia política tenta modelar de que maneira as decisões de governo irão afetar as escolhas da sociedade, dado que os agentes públicos, muitas vezes, não agem apenas com o interesse social coletivo.

#### 4.6 Déficit Orçamentário

Como o governo pode contornar os déficits e passar a ter superávits? Que medidas o Brasil vem adotando para afastar esse “risco” da economia? O déficit público ocorre quando o governo tem um excesso de gastos extrapolando assim as suas receitas. Dado o déficit, o governo tem duas medidas possíveis: a emissão de moedas, que, no entanto, pode gerar aumento da renda disponível e pressão na demanda por produtos, gerando assim aumento de

preços e consequente inflação. Ou financiá-lo por meio da emissão de títulos elevando a dívida pública e culminando em um posterior aumento dos impostos ou elevação das taxas de juros.

No cenário econômico atual notamos diversos países com déficits elevados e medidas de combate diversificadas, entre eles Brasil, Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha. No Brasil o déficit não é tão preocupante ao ponto de gerar uma crise ou fazer com que o governo recorra a empréstimos internacionais. No entanto, os elevados gastos do governo Lula devidos aos programas sociais ou ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC entre outros, iniciaram preocupação e medidas de ajuste fiscal a fim de amenizar o déficit e um “rombo” posterior. Sendo assim, em fevereiro de 2011, no governo da presidente Dilma, o Ministro da Fazenda Guido Mantega divulgou a medida do governo federal para redução dos gastos por meio do corte orçamentário da ordem de R\$ 50 bilhões, sem apresentar detalhes.

A previsão para o Brasil, corrigidas de variações cíclicas, é que em 2011 o déficit corresponda a 2,5% do PIB e em 2012 2,6% frente aos 3,0% de 2010. O FMI acredita na consolidação para o Brasil e elogia a pacote de medidas adotadas pelo governo visando atingir a meta fiscal – de um superávit primário de 3% do PIB. Aliado a isso é projetada queda nos investimentos do BNDES, que eram de 3% do PIB em 2009/10, o que contribuirá para redução dos gastos. Segundo o FMI, como consequência da crise iniciada em 2008 houve grande aumento da dívida.

O ano de 2011 fechou com um déficit correspondente a 2,5% do PIB e em 2012 de 2,6% frente aos 3,0% de 2010. O FMI acredita na consolidação para o Brasil e elogia a pacote de medidas adotadas pelo governo visando atingir a meta fiscal – de um superávit. Com a crise no mundo rico, o Brasil luta para se defender do excesso de dólares. Mas gastos públicos e aumento da dívida federal são desaforos à prosperidade atual. (Revista Veja - 03/08/2011, p. 49).

O fato de termos sido poupados da crise mundial concentrada principalmente nos países ricos não significa que sejamos imunes aos erros na condução da economia e invulneráveis às pressões negativas vindas de fora. Elas estão batendo às portas do Brasil desta vez na forma do que os economistas chamam de crise cambial por sobra de dólares – a

valorização excessiva da moeda nacional, o real, o que, entre outros desequilíbrios, tira a competitividade das exportações brasileiras.

Com a cotação do dólar perante o real ameaçando cair abaixo de 1,50, a presidente autorizou o ministro da Fazenda, Guido Mantega, a impor a taxa de apostas na valorização da moeda brasileira, feitas sobretudo por estrangeiros, no mercado de derivativos. A dívida externa deixou de ser problema há anos, e as reservas internacionais passam de 340 bilhões de dólares.

O Brasil acumula déficits seguidos no Orçamento do governo federal. Sem a contenção de gastos, ficará mais difícil financiar a dívida pública. Déficit fiscal ou orçamentário: é a diferença entre a arrecadação de impostos e os gastos públicos. Dívida pública: é o acúmulo, ao longo dos anos, dos déficits orçamentários.

Quadro 4: Dívida acumulada

	DÍVIDA ACUMULADA	DESPESAS	RECEITA
1997	191 BI	180 BI	159 BI
2001	675 BI	295 BI	270 BI
2008	1,4 TRI	741 BI	716 BI
2010	1,7 TRI	966 BI	919 BI
2011	1,8 TRI		

Fonte: Tesouro Nacional

## 5. A ERA DA GANTANÇA

Em oito anos de Gestão petista, no funcionalismo público, o governo concedeu aumentos médios muito acima da inflação, contratou mais de 153000 funcionários e multiplicou os chamados cargos de confiança. Em alguns órgãos, como Itamaraty, a ABIN e a Polícia Federal, os aumentos superaram 200%. Para se ter uma idéia do que isso significa em termos de recursos, em 2002, gastava-se 34 bilhões de reais para pagar salários dos servidores da ativa, e em 2010 essa cifra ultrapassa os 55 bilhões. (Raul Velloso).

As contas públicas revelam que o governo está mudando de estilo. Sai do conservadorismo fiscal e entra na multiplicação dos gastos. O primeiro mandato de Lula (2003-2006) teve como característica o maior ajuste fiscal da história do Brasil. Já no segundo mandato (2007-2010), o fato foi mais preocupante em relação aos gastos públicos, pois estes aumentaram significativamente.

Como exemplo, cita-se o período dos nove primeiros meses de 2009, as despesas totais do governo federal aumentaram 16%, já descontada a variação em relação ao mesmo período do ano de 2008. Passaram de R\$ 306,8 bilhões para R\$ 356,1 bilhões. Além de multiplicar os gastos, o governo gastou mal. Em vez de investir em obras de infraestrutura ou aplicar em educação, comprometeu boa parte do dinheiro com a contratação de funcionários públicos e outras despesas correntes, que se incorporaram em definitivo no Orçamento federal.

O aumento dos gastos no governo Lula é preocupante pelo fato de que há uma queda nas receitas. A crise afeta a arrecadação pelos dois lados. Primeiro, pela retração na atividade econômica, menos dinheiro na economia significa menos impostos. Em segundo, o governo decretou medidas de desoneração fiscal para estimular os negócios. Em outubro de 2009, a arrecadação caiu pelo décimo mês consecutivo, para R\$ 489 bilhões. A queda alcança 7,8% de janeiro a setembro em relação ao mesmo período de 2008. Além disso, em vez de fazer a reforma da Previdência, o governo aumentou os gastos com o pagamento de benefícios, elevou o salário mínimo, que indexa boa parte dos benefícios da previdência, a uma taxa de quase três vezes a variação da inflação desde 2003, com impacto dramático no déficit da Previdência. Enquanto o salário mínimo subiu 132,7% desde o final de 2002, a inflação medida pelo IIPCA ficou em 52,9% no período. Resultado: o déficit mensal passou de R\$ 4,8 bilhões em agosto de 2008 para R\$ 5,2 bilhões no mesmo mês de 2009. O desequilíbrio atual do orçamento provoca uma reação em cadeia nas finanças públicas. O superávit primário ( a poupança feita pelo governo para pagar os juros da dívida pública) despencou, de 4,07 do PIB em 2008 para 1,56% no ano de 2009, de acordo com a revisão aprovada pelo Congresso Nacional.

O orçamento de 2009 previa superávit de 3,8% do PIB. Para 2010, a previsão é de 3,3%, mas ninguém se atreve a garantir que o governo vai cumpri-lo, principalmente em um

ano de eleições presidenciais. O peso da dívida pública no PIB deverá aumentar dos 36,7% de 2008 para algo entre 43,3% e 44,2%, segundo estimativas do BACEN. " O Brasil aproveitou a crise para mudar sua política fiscal ", diz o economista Raul Veloso, especialista em contas públicas. "Não vai ser fácil voltar aos superávits anteriores. A arrecadação pode subir mais rapidamente, mas os gastos cresceram muito e será mais difícil retornarem aos níveis recentes."

### 5.1. Inchaço da Máquina Pública

Em posse (2007), Lula diz que inchaço da máquina pública é para melhorar serviços. 'Para melhorar serviços é preciso contratar', disse o presidente. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que a excelência dos serviços prestados pelo governo depende de contratação de mão-de-obra. Ele deu como exemplo o ingresso de cinco mil peritos na Previdência Social. "Depois falam do inchaço do governo. As pessoas que reclamam do inchaço da máquina são aquelas que preferem que façamos inchaço das filas", afirmou. Estudo mostra que a proporção de servidores ativos no Brasil é baixa, mas custo é elevado.

À proporção de empregos públicos em relação à força total de trabalho no Brasil é relativamente baixa na comparação com os países desenvolvidos, mas seu custo relativo ao Produto Interno Bruto (PIB) é alto. A conclusão é de um estudo elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em parceria com o Banco Mundial e o governo brasileiro. As informações são da BBC Brasil.

Segundo o estudo, no Brasil, o total de servidores públicos, incluindo os empregados das empresas estatais, representa de 11% a 12% do total de empregos no país. A média das percentagens dos servidores públicos nos 31 países analisados, em relação aos empregos totais, é de 22%. De todas as nações da OCDE, o Japão é a única com uma proporção menor do que a brasileira, abaixo dos 10%.

De acordo com o estudo, o número de funcionários do governo federal caiu de cerca de 570 mil para aproximadamente 485 mil durante o governo FHC, de 1995 a 2003, houve um aumento, durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No governo Lula, chegou a 540 mil servidores, em 2008. Apesar disso, o aumento no total de servidores

públicos nos três níveis (municipal, estadual e federal) ocorreu no mesmo ritmo, de 15% ao ano, entre 1999 e 2003 e de 2003 a 2007.

A Dinamarca, com uma proporção de 17%, tem o percentual mais alto, enquanto o Japão, com pouco mais de 6%, tem o mais baixo. Quando considerados ainda o custo das remunerações dos servidores públicos e os serviços públicos produzidos pelo setor privado e pagos pelo governo, isso atinge 27% do PIB, deixando o Brasil em quinto na comparação com os países-membros da OCDE." Nos seis anos do Governo Lula (2003/2009), foram autorizadas 160.700 vagas para preenchimento por concursos. Mas o crescimento da máquina pública foi de 57.102 novos servidores, número bem menor em relação às vagas autorizadas, por causa de aposentadorias, falecimentos e outras exclusões, segundo estudo.

O Poder Executivo Federal priorizou áreas estratégicas para o atendimento à população como educação, fiscalização e segurança pública. Do total de 57 mil ingressos no período, 29 mil foram destinados para a educação, sendo 14 mil professores.

## 5.2 AUMENTO DO GASTO PÚBLICO

Entre 1991 e 2009, o gasto primário do Governo Central (inclusive transferências a estados e municípios) aumentou de 13,7% para 22,6% do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil. Apesar desse crescimento de quase dez pontos percentuais do PIB nesses quase vinte anos, o esforço de equilíbrio fiscal aumentou a partir de 1999, quando o país passou, sistematicamente, a gerar superávits primário para pagar os juros da dívida interna e externa, afirma Fábio Giambiagi, Rio de Janeiro, 2006.

Em 14 anos, entre 1991 e 2005, o gasto primário do Governo Central aumentou de 14% para 23% do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil. Destacam-se: obtenção de níveis de déficit público inéditos desde que o indicador das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) começou a ser apurado no Brasil; e a trajetória da relação dívida pública/PIB, com uma ligeira queda depois de 2002. No lado negativo do balanço, mostram-se: o novo aumento da relação gasto público/PIB, repetindo o que vem ocorrendo quase sistematicamente desde o começo dos anos 1990; a piora do problema previdenciário; a nova elevação da carga tributária; e a continuidade da rigidez orçamentária e o baixo valor do investimento público.

Infelizmente, o outro lado da moeda de uma economia que aumentou sua poupança ao mesmo tempo que expandia os seus gastos é uma carga tributária crescente. De 1970 a 1992, a carga tributária no Brasil flutuava em torno de 25% do PIB e essa carga subiu para cerca de 36% do PIB no período recente. O aumento da carga tributária no Brasil é reflexo do crescimento dos gastos, e pode ser combatidos por um choque de gestão. Argumenta-se que o crescimento maior do gasto público decorre de um modelo econômico baseado em aumentos sucessivos de gastos sociais e reajustes reais do salário mínimo, caracterizando-se como política fiscal expansionista.

Nos últimos onze anos, mais de 70% do crescimento dos gastos não financeiros do governo federal vem de gastos sociais e INSS. Se acrescentarmos a essa conta o custeio específico da saúde e educação, esse número vai para 85%. Com esse perfil, a única forma de fazer um ajuste fiscal é concedendo reajustes menores ao salário mínimo e controlando os aumentos dos funcionários públicos, afirma o economista Mansueto.

Em 2009, excluindo os gastos com servidores inativos, o gasto total com as funções saúde e educação pelo governo federal foi, respectivamente, R\$ 53,7 bilhões e R\$ 34,1 bilhões. De acordo com a estrutura do gasto detalhada nas tabelas abaixo, 96% do gasto com saúde são gastos com custeio (84%) e pessoal (12%); e 89% dos gastos com educação são gastos de custeio (47%) e pessoal (42%). Não há como, no curto-prazo, os hospitais deixarem de comprar material cirúrgico ou pagar os leitos que o SUS utiliza nos hospitais privados. Assim, o potencial de ajuste nessas áreas é muito pequeno. O ajuste fiscal se acontecer recairá, preponderantemente, em gastos que, em 2009, somaram não mais que R\$ 71,5 bilhões: R\$ 34,1 bilhões de investimento público e R\$ 37,4 bilhões de custeio restrito (excluindo sentenças judiciais, indenizações e restituições). Essas duas contas foram apenas 2,3% do PIB de um gasto total (exclusive repartição de receita) de R\$ 572,2 bilhões ou 18,20% do PIB em 2009.

Segundo Giambiagi, (2006):

O ano de 2011 será um ano de promessa de austeridade fiscal, freando as gastanças públicas, devido a gastança do ano passado, ano das eleições e os projetos aprovados no Congresso como aumento do salário mínimo, aumento para os aposentados e aumento no judiciário. Nos dez primeiros anos de 2010, o governo federal torrou 95 bilhões de reais a mais do que despendera em igual período do ano de 2009. Foi um salto de 35% nas despesas, num período que a inflação ficou em torno de 5%. Para

eleger Dilma, Lula não poupou esforços. Ampliou os investimentos, liberou verbas e capitalizou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para manter a economia aquecida, e os aliados satisfeitos. A conta já chegou a 1,6 trilhão de reais, ou 8500 reais para cada brasileiro.

No ano de 2009, o governo gastou mais de R\$ 100 bilhões além do que arrecadou. Mantega nunca irá ser defensor do corte de gastos, pois não tem história para defender isso no Congresso. Com o apoio de Lula e a segurança de reservas de mais de US\$ 200 bilhões, Mantega aumentou os gastos para aquecer a economia e evitar a recessão. Quando o ritmo ficou mais forte, o governo se recuou a reduzir os gastos, Meireles passou a elevar a taxa de juros. O equilíbrio entre o Banco Central e a Fazenda é um aspecto delicado para manutenção da tranquilidade da economia.

Para Raul Veloso (2010), “ O papel do ministro da Fazenda é controlar os gastos de maneira ampla, tendo uma estratégia de equilíbrio e austeridade de longo prazo, e ao somente provendo restrições orçamentárias pontuais”. Se persistir na atual trajetória, portanto, o governo dificilmente atingirá sua meta de reduzir a dívida pública e, assim, permitir uma queda mais expressiva na taxa de juros.

Desde o início do Governo Lula, o endividamento acumula 840 bilhões de reais. Mas foi no ano de 2009 que houve um salto, sob a escusa de combater os efeitos da crise de 2008, a administração federal relaxou o rigor fiscal e ampliou os gastos. Com a recuperação da economia, 2010 deveria ser de ajuste e reequilíbrio das finanças públicas. Mas é difícil em ano eleitoral, conter as despesas. De janeiro a outubro de 2009, o governo arrecadou 1,1% menos do que no mesmo período do ano passado, enquanto gastou 16,5% mais, aprofundando a dívida pública. Também concedeu extensas linhas de crédito aos bancos federais, como BNDES, e inflou a folha de pagamentos, contratando funcionários e concedendo-lhes reajustes superiores aos obtidos no setor privado. Reduziu tributos também, para estimular a venda de carros, eletrodomésticos, entre outros setores industriais, totalizando 25 bilhões de reais, o rombo orçamentário nas contas públicas ( a diferença entre o total de gastos e a arrecadação tributária) chegou a 88 bilhões de reais nos 10 primeiros meses de 2009, ante um déficit bem menor de apenas 8 bilhões de reais, em igual período em 2008). Ao manter um perfil de gastos crescentes e de má qualidade, o governo levanta dúvidas sobre sua capacidade de se financiar a longo prazo. (Revista Veja, 2011, p.156)

Dívida bruta pública atinge 2 trilhões de reais no final de 2010. Sustentar esse fardo drenara recursos que deveriam ser investidos no futuro do País. Despesas acima dos rendimentos transforma-se em dívida. No caso do setor público brasileiro, ela não para de crescer.

Em 2003, cada brasileiro nascia devendo 6597 reais (1,16 trilhão de reais – 54% do PIB), em 2009, cada brasileiro nasce devendo 10321 reais ( 2,0 trilhões de reais – 67% do PIB). Conclusão: a dívida pública total cresceu 72% desde o início do Governo Lula. No mesmo período, a inflação foi de 47%. No início de 2010, o governo decidiu elevar o salário mínimo para 510 reais, e isso impactará nas contas da Previdência, com um aumento de 4,6 bilhões de reais. Em 2010, também haverá os investimentos da Copa do Mundo, em 2014, e a Olimpíada , em 2016. para que essas novas despesas sejam absorvidas sem pressionar mais ainda a dívida pública, o governo precisará frear o avanço de suas gastanças em outras áreas, sobretudo na conta do funcionalismo.

### 5.3 CONTRATAÇÕES DE SERVIDORES

Nada se expandiu nos oito anos do Governo Lula quanto a máquina estatal federal e seus privilégios. Com a economia crescendo zero em 2009, e estimando-se que a riqueza nacional suba 5% em 2010, Lula entregou a faixa a sucessora com aumento médio anual do PIB de 3,7%. Em contraste, nos 8 anos de seu governo, até agora foram criados mais de 150.000 cargos federais, uma elevação de quase 20%. Para efeito de comparação, o crescimento populacional do Brasil entre 2002 e 2009 foi de 12%.

Sustentar um milhão de funcionários públicos federais custa aos brasileiros que pagam impostos 100 bilhões de reais por ano. Os brasileiros trabalham cinco meses do ano apenas para pagar os impostos, devido a imensa burocracia estatal que sustenta o País.

Quando assumiu o governo, em 2003, Lula herdou um quadro que totalizava 884 000 servidores federais. Agora, o total na ativa dos três poderes – Executivo, tanto civis como militares, Judiciário e Legislativo – já passa de 1 milhão. Em oito anos, o efetivo foi inchado em 153 000 pessoas. Desde a redemocratização, não houve governante que contratasse

pessoal nesse ritmo. Ocorreu um avanço de 17%, num período em que a população do país cresceu 12%. Reverteram-se, assim, os esforços, de governos anteriores para tornar a máquina pública mais enxuta. Ao mesmo tempo em que acelerou as contratações, a equipe de Lula concedeu reajustes acima da inflação. Essa política, cujo intuito ideológico expresso foi fortalecer o estado, resultou na elevação de 54% nas despesas totais com a folha do funcionalismo.

Nos setes primeiros anos do governo federal (2003-2009), já foram contratados 88 mil servidores pelo governo federal, de acordo com dados do Ministério do Planejamento. Segundo projeções da Tendências, Empresa de Consultoria econômica e financeira eu tem o ex- ministro Mailson da Nóbrega e o ex-presidente do Banco Central Gustavo Loyola como sócios, o sucessor de Lula, no caso a Presidenta Dilma Rousseff assumiu o governo em 2011 com uma conta de R\$ 63,8 bilhões a vencer em decorrência dos compromissos assumidos por Lula com o funcionalismo, uma das principais bases de apoio do TPT em todo o país. No ano de 2010, a previsão dos gastos com a folha de pagamentos subir 9,2% apesar da inflação estimada para o período ser de 4,4%.

Quadro 4: Funcionalismo Público

	<b>EXECUTIVO</b>	<b>LEGISLATIVO</b>	<b>JUDICIÁRIO</b>	<b>SERVIDORES FEDERAIS (3 poderes)</b>
<b>Nº DE SERVIDORES- 2002</b>	781.000	21.000	82.000	884.000
<b>Nº DE SERVIDORES 2009</b>	918.000	25.000	94.000	1,037 milhão
<b>AUMENTO</b>	17%	19%	15%	17%
<b>AUMENTO DOS GASTOS</b>	45%	43%	108%	54%

O orçamento prevê 47.335 novos cargos para o Executivo, 8.651 para o Judiciário e 875 para o Legislativo. O total de novos funcionários , 56.861, é equivalente ao contingente de empregos da GERDAU (46.217 vagas), uma das maiores siderúrgicas do mundo, mais da metade da CSN (15.104), outro gigante do setor. Em 2010, o gasto com pessoal chegou a R\$ 168 bilhões, ou 5,09% do PIB.

Segundo o economista Alexandre Marinis, diretor da consultoria Moisaco Economia e Política, o gigantismo do Estado ainda joga contra. "Os investimentos privados deveriam se somar àqueles feitos pelo setor público, mas não é o que vem ocorrendo. O governo tem privilegiado outras despesas, como a contratação de servidores e o aumento salarial do funcionalismo. Deveríamos ter o estado parceiro do crescimento, mas ele tem sido um obstáculo." A redução dos gastos da manutenção da máquina pública seria essencial para ajudar a conter a inflação e, assim, evitar que o BC suba ainda mais a taxa básica de juros, a SELIC, assim se o governo não faz sua parte, o BC é obrigado a elevar os juros um pouco mais e, assim conter o excesso da demanda.

Quadro 5: Gastos com custeio no período de 2009-2006

	DESPESA PESSOAL		SERVIDORES ATIVOS	TERCEIRIZAÇÃO	
	R\$ MILHÕES	IPCA/NOV_2010	CIVIS	R\$ MILHÕES	IPCA/NOV_2010
<b>2006</b>	105.496,46	127.676,88	573.341	7.597,40	9.194,74
<b>2007</b>	116.371,97	135.178,03	573.727	9.031,20	10.490,67
<b>2008</b>	130.829,10	142.846,28	583.367	12.319,00	13.450,55
<b>2009</b>	151.652,81	158.880,43	601.117	14.095,00	14.766,75
FONTE: Tesouro Nacional, TCU e Ministério do Planejamento					

A dívida interna brasileira vem crescendo a cada ano devido também ao grande aumento das contratações de servidores públicos. Este aumento dos gastos públicos faz com que seja necessário manter uma política de taxa de juros alta, para garantir a entrada de capital estrangeiro assim poder financiar o déficit público. As importações também iriam contribuir para suprir este aumento dos gastos. Nenhum servidor público federal chegará ao fim da era Lula tendo recebido um reajuste inferior à inflação do período. Enquanto os preços medidos pelo IPCA subiram 51,8% de janeiro de 2003 a abril de 2010, os reajustes são de pelo menos 100%. Em alguns casos, o reajuste ao longo dos últimos anos para servidor públicos chegou 576%. É o caso dos pesquisadores em topo de carreira do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que iniciaram 2003 com salário de R\$ 1.959,00 e hoje ganham R\$ 13.249,00. O salto salarial foi fruto de um acordo fechado em 2008 com várias categorias, que deixarão ao sucessor de Lula uma fatura de gastos adicionais com folha de R\$ 35 bilhões só em 2011. Ainda assim, Lula chega ao fim de seu último ano enfrentando uma onda de greves que pode aumentar no primeiro semestre de 2010.

De janeiro de 2003 a dezembro de 2008, dado mais recente disponível, a quantidade de funcionários da União federal aumentou em 78 mil. As despesas com folha de salário dobraram na era Lula, saltando de R\$ 75 bilhões em 2003 para R\$ 151 bilhões em 2009. Boa parte do inchaço da folha ocorreu a partir de 2008, quando foram editadas três medidas provisórias (MPs), já convertidas em lei, que reajustaram fortemente os salários de algumas carreiras. Só este ano, a despesa adicional gerada por essas MPs é de R\$ 29 bilhões. A folha salarial é uma despesa “engessada”, que não pode ser cortada. Dessa forma, é um empecilho a que o governo promova cortes mais profundos em seus gastos em momentos como o atual. Em 2009, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou que cortará R\$ 10 bilhões em dispêndios ainda no ano. O governo quer, ao conter gastos, ajudar o Banco Central (BC) a segurar a inflação sem elevar fortemente as taxas de juros.

De acordo com o levantamento entregue a Lula, um delegado da Polícia Federal no topo da carreira ganha R\$ 19.699,82 por mês, graças a um reajuste de 112% concedido entre 2008 e 2010. Esse é o grupo mais bem remunerado do Executivo federal. O presidente da República ganha R\$ 11.420,00, um deputado ou senador ganha R\$ 16.512,00 e um ministro, R\$ 10.478,00.

Conforme apontado por Favero e Giavazzi (2007), ao omitir a dívida pública das equações de gastos e receitas públicas do VAR e ignorar a identidade contábil que descreve a evolução da dívida a partir das variáveis fiscais, tais estudos conduzem a estimativas viesadas dos impactos de choques fiscais. A idéia é que, dado um choque fiscal expansionista, a dívida pública tende a aumentar em relação a seu nível inicial, o que deveria gerar um movimento fiscal compensatório no futuro, caso o governo estivesse preocupado em evitar que a relação dívida/PIB aumentasse indefinidamente. Se o VAR omite a dívida como variável explicativa e não leva em consideração o impacto de choques nos gastos e receitas públicas sobre a evolução da dívida, as funções estimadas de resposta a impulso estarão viesadas.

Os resultados acima são compatíveis com a idéia de que o VAR sem dívida não capta adequadamente a resposta de política fiscal a um choque inicial de gasto público, caso as autoridades realmente estejam preocupadas em estabilizar a dívida – que parece ter sido a preocupação das autoridades brasileiras em grande parte do período analisado. Em particular, em uma situação de “restrição fiscal”, a estimativa do efeito de um choque de gasto público

sobre o nível de atividade pode estar viesada, caso não se leve adequadamente em consideração o efeito adverso deste choque sobre a evolução da razão dívida/PIB e a consequente resposta de política (reduzindo gastos ou aumentando impostos) visando manter a dívida sob controle.

Cabe ressaltar que o que o aumento de gasto público pode ter um impacto direto sobre a razão dívida/PIB, associado ao aumento do déficit primário, e também um impacto indireto, associado à possível elevação da taxa de juros sobre a dívida – que poderia ocorrer, por exemplo, devido ao maior risco de insolvência da dívida percebido pelos agentes privados. Ao omitirem a taxa de juros como variável endógena, ambos os modelos VAR mencionados (com e sem dívida) podem, portanto, estar captando de forma inadequada o efeito indireto, via canal da taxa de juros, dos gastos públicos sobre a dívida; em particular, tais modelos podem estar subestimando o impacto adverso do choque de gasto sobre a dívida, pelo menos em um primeiro momento. Em suma, os resultados referidos parecem indicar que a consideração explícita do papel da dívida pública na evolução das variáveis fiscais – em particular, a necessidade de responder a choques nos gastos públicos de modo a estabilizar a razão dívida/PIB – deve levar à estimação de menores efeitos dos gastos públicos sobre o nível de atividade no período analisado. Evidentemente, tal conclusão é válida para o período sob análise, durante o qual as preocupações com a solvência da dívida eram muitas, mas não necessariamente para períodos em que a dívida esteja sob controle.

Se o governo de Dilma quiser fazer um ajuste fiscal, ele terá que controlar o crescimento do salário mínimo real e o reajuste dos funcionários públicos ao longo dos próximos quatro anos (2011-2014) e, sempre, tentar melhorar a eficiência do gasto público, mas isso impactará nos investimentos públicos e nas despesas.

## 5.5 CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS

A respeito do controle dos gastos públicos: ‘‘ A melhor política que o Brasil pode fazer para enfrentar a inflação, e ao mesmo tempo garantir o desenvolvimento, é ampliar os seus investimentos. O que o governo puder reduzir dos seus gastos de custeio para ampliar os investimentos, será a melhor receita para sustentar o

crescimento no longo prazo''. (Economista Márcio Pochman, presidente do IPEA/2008).

Que tipos de gastos de custeio exatamente o governo pode reduzir? Um maior controle do custeio seria suficiente para abrir espaço para a continuidade da política de valorização real do salário mínimo, aumento dos gastos sociais, aumento dos gastos de educação e saúde além de redução de carga tributária.

Outro fator importante que influencia nos gastos de custeio são as taxas de juros no país que são muito elevadas. As taxas de juros no Brasil já caíram bastante desde 2002 e podem cair ainda mais com a redução da inflação e redução da demanda. No curto-prazo, não há espaço para o governo via taxa de juros ter economia fiscal. Para as taxas de juros se reduzirem, teremos que aumentar o primário para reduzir a demanda.

Ponto importante é a inflação e juros:

''Existe um arsenal de outras políticas que poderiam atuar mais focadamente, como ampliação de importação e redução de tributos, política de inovação tecnológica''. (Márcio Pochman:2008). seus gastos de custeio para ampliar os investimentos, será a melhor receita para sustentar o crescimento no longo prazo''. (Economista Márcio Pochman, presidente do IPEA/2008).

As importações já estão aumentado e continuarão aumentando justamente devido ao excesso de demanda. Redução de tributos é o que todos querem, mas a realidade é muito diferente. Por exemplo, há um projeto de desoneração tributaria do senador Dornelles, PLS 411/2009, já aprovado no Senado e parado na Câmara dos Deputados a pedido do Ministério da Fazenda, que aperfeiçoa o sistema de credito tributário e permite compensação imediata do crédito tributário (hoje, as empresas esperam 48 meses para receber de volta o crédito do ICMS e 24 meses para receber de volta o crédito do IPI e COFINS). O Ministério da Fazenda parou a tramitação do projeto porque não quer perder receita. Desoneração implica perda de receita, afirma ALMEIDA, Mansueto.

Em ano de eleição os gastos aumentam. Em 2006, por exemplo, o investimento público do governo federal passou para R\$ 20,2 bilhões, ante R\$ 13 bilhões em 2005, crescimento de R\$ 7 bilhões (valores atualizados para 2009). Essa boa performance do

crescimento do investimento nunca se repetiu nos anos seguintes do governo atual, apesar do Programa de Aceleração Econômica (PAC).

Na economia brasileira, não há como aumentar o investimento público apenas via redução do custeio nos próximos anos. Se o país continuar com a política de reajustes reais do salário mínimo, terá que aumentar a carga tributária, reduzir o superávit primário e/ou aumentar o endividamento. O Brasil mesmo que reduza os gastos, irá continuar com uma carga tributária elevada.

A política de valorização do salário mínimo teve forte impacto sobre o gasto público durante o governo Lula. De 2003 a 2009, as despesas primárias do governo federal (não consideram o pagamento de juros ou amortizações de dívidas) subiram 2,5 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) e 80% desse total decorreu da elevação do piso salarial, segundo levantamento feito pelos economistas Samuel Pessoa, da Fundação Getulio Vargas (FGV), e Mansueto Almeida, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Quando se aumenta o valor do mínimo, os gastos com benefícios previdenciários e com vários programas sociais – que usam o piso como referência -, como o abono salarial e o seguro-desemprego, sobem na mesma proporção. Somente as despesas do regime geral de Previdência Social, mais conhecido como INSS, foram responsáveis por 47% da elevação das despesas do governo federal, como proporção do PIB, no período considerado.

Nos últimos dez anos (1999 a 2009), a despesa do governo federal cresceu 4,3 pontos percentuais do PIB, o que dá uma média de 0,4 ponto percentual ao ano. Essa elevação das despesas resultou em aumento na mesma proporção da carga tributária. “A sociedade aceitou um aumento anual médio da despesa em 0,4 ponto percentual, pois tinha a expectativa da melhoria na distribuição de renda e dos serviços públicos oferecidos à população”, analisou Pessoa. Essa elevação da carga poderá ser feita por um aumento puro e simples dos tributos em vigor, pela criação de outro ainda inexistente ou decorrer de um aumento da formalização da economia e da eficiência da máquina arrecadadora, como tem ocorrido nos últimos anos. Há no Congresso um movimento, liderado pelos parlamentares da frente da saúde, no sentido de criação da Contribuição Social da Saúde (CSS), nos mesmos moldes da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), mas com alíquota mais

reduzida, de 0,1%. Para aumentar os investimentos, o governo terá que decidir entre a elevação da carga tributária ou a redução do ritmo de alta do salário mínimo.

Como em 2009 o produto interno bruto (PIB) registrou uma queda real de 0,2%, segundo o IBGE, não haveria nenhum aumento para o mínimo em 2011. O mínimo passou de R\$ 510 para R\$ 538,15 a partir de 1º de janeiro. O custo estimado para cada ponto percentual de aumento para os benefícios previdenciários com valor acima do salário mínimo é de R\$ 1 bilhão. A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina que o governo negocie com as centrais sindicais um aumento real para os benefícios previdenciários com valor acima do salário mínimo.

A despesa anual prevista caso aprovado o reajuste dos servidores do Judiciário é de R\$ 6,4 bilhões. O projeto de Lei 6.613/2009 que tramita na Câmara dos Deputados, concede reajuste médio de 56% aos servidores do Poder Judiciário.

Segundo o economista Mansueto (2010), o gasto público no Brasil é crescente, pois os gastos que mais cresceram no país foram os gastos sociais (bolsa família, entre outros) e gastos ligados ao INSS (gastos com custeio). Gastos com INSS é em média 1,88% do PIB. Em 1999 era de 0,88% do PIB. Há grandes desperdícios. Entre os anos de 1970-1992 a carga tributária do país era de +- 25% do PIB, e o investimento era o dobro do que é hoje, crescia naquela época na mesma proporção da carga tributária. Depois de 1992 a carga tributária aumenta para mais ou menos 36%, e o investimento diminui. O investimento público hoje é em torno de 1% do PIB. Em 2011 os investimentos públicos foram de 1,25% do PIB, ou seja, muito pouco para um País que tem expectativas de crescimento a 6% de crescimento ao ano.

Para uma economia saudável, é necessário que o gasto público cresça menos que o PIB nominal, tendo espaço para o investimento público e reduz carga tributária. É preocupante quando o gasto público cresce mais que a economia. No ano da crise, em 2009 (jan/set), o Brasil gasta 59 bilhões em gasto público, mas somente 4 bilhões foi voltado para investimento. No ano de 2010, o gasto foi em torno de 68 bilhões. O crescimento dos investimentos públicos cresceram em 2010 em torno de 12 bilhões a mais do que o ano de 2009. (visualizado em [HTTP://mansueto.wordpress.com](http://mansueto.wordpress.com))

A decomposição dos gastos Em  
% do PIB

	Despesa total	INSS	Gastos sociais	Investimento	Saúde e educação	pessoal	custeio restrito
1999	14,1	5,5	0,6	0,5	0,7	4,5	2,2
2000	14,4	5,6	0,6	0,7	0,9	4,6	2,1
2001	15,3	5,8	0,7	0,8	0,9	4,8	2,2
2002	15,8	6	0,8	0,9	0,9	4,8	2,3
2003	15	6,3	0,9	0,4	0,9	4,5	1,9
2004	15,3	6,5	1,1	0,4	1,1	4,3	1,9
2005	16,1	6,8	1,3	0,5	1,1	4,3	2
2006	16,8	7	1,4	0,7	1,1	4,5	1,9
2007	16,8	7	1,5	0,8	1,2	4,4	1,9
2008	16,5	6,6	1,6	0,9	1,2	4,4	1,6
2009	18,3	7,2	1,9	1,1	1,4	4,8	1,8
Varição	4,3	1,7	1,3	0,6	0,6	0,4	-0,3
Fonte: Tesouro Nacional							

Ao contrário do que a maioria das pessoas pensa, não foram os gastos com o programa Bolsa Família que mais cresceram. No período de 2002 a 2009, as despesas do Bolsa Família aumentaram 0,26 ponto percentual do PIB. Em relação a 2002, considerou-se, para efeito de comparação, os gastos com o Bolsa Escola. As despesas que apresentaram a maior expansão foram os benefícios previdenciários do regime geral de Previdência Social, mais conhecido como INSS, que passaram de 5,96% do PIB para 7,15% do PIB no mesmo período - uma elevação de 1,19% do PIB. O aumento dos gastos públicos durante o governo Lula foi de tal ordem que será necessário fazer um forte ajuste fiscal no governo atual, para reequilibrar as contas públicas.

Tabela 5- Gasto público

## Gasto público

Perfil das despesas da União - em % do PIB

<b>Despesa total</b>	<b>2002</b>	<b>2009</b>	<b>2010*</b>
Despesa total	15,72	18,20	<b>18,51</b>
Pessoal e encargos sociais	4,81	4,83	<b>4,71</b>
Transferências a pessoas	6,57	9,00	<b>8,97</b>
Benefícios previdenciários	5,96	7,15	<b>7,14</b>
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	0,00	0,60	<b>0,62</b>
Abono e seguro-desemprego	0,49	0,86	<b>0,82</b>
Bolsa Família	0,12	0,38	<b>0,39</b>
Custeio	3,28	3,07	<b>3,20</b>
Investimentos	0,83	1,02	<b>1,20</b>
Subsídios e subvenções econômicas	0,16	0,17	<b>0,31</b>
Transf. / Despesas do BC	0,08	0,13	<b>0,13</b>

Fonte: STN / Ministério da Fazenda e Siafi. Elaboração: Ministério da Fazenda. \*Dados acumulados em 12 meses até junho de 2010

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho evidenciou-se as causas do inchaço da máquina pública e seu conseqüente aumento da dívida pública e mostrou de que forma o Governo Federal se comportou diante desse quadro.

No governo Lula preservou-se o regime de câmbio flutuante, o controle da inflação continuou como prioridade do Banco Central, e a responsabilidade fiscal foi conservada com a manutenção dos superávits primários. De negativo, registre-se que as despesas com inchaço da máquina estatal, salário dos funcionários e pensão dos aposentados - os gastos correntes- seguiram sua trajetória de alta. Mas isso também ocorreu no governo passado.

O desafio que a presidente Dilma Roussef terá é de conter esse inchaço da máquina pública e rever a estrutura de cargos e salários do país e, principalmente mudar o modelo de gestão e carreira do funcionalismo público. É necessário inserir a máquina pública no mercado de trabalho, comparando-a ao setor privado, que já provou ser imensamente mais eficiente e funcional. Mas, nenhum presidente terá a coragem de ir de contra com essa multidão de servidores públicos, enfrentar inúmeras greves e paralisar o país. Houve uma decisão por parte da nova equipe presidencial, e uma atitude tomada pela nova Presidente Dilma Roussef em cortar em 50 bilhões de reais do Orçamento Federal para poder frear os gastos, e principalmente tentar sanar alguns problemas imediatos, como aumento da dívida pública.

Durante o governo de Dilma o governo terá a oportunidade de elevar as taxas de crescimento econômico sustentável a 6% ao ano. Esse desafio é derrubar as barreiras que restringem a aceleração do crescimento e retardam o ritmo de avanço social dos brasileiros. O economista Delfim Neto, autor de um capítulo sobre a agenda fiscal: “ A combinação da extravagante carga tributária com a enorme ineficiência do setor público coloca, certamente, o estado brasileiro entre um dos mais pesados do mundo, sendo esse um dos fatores mais importantes a retardar a aceleração de nosso desenvolvimento “”. Entre outras propostas, Delfim sugere que os gastos do governo passem a crescer numa proporção equivalente à metade do avanço do PIB, o que permitiria uma redução paulatina da dívida pública e um

alívio nos impostos. Uma das sugestões para alcançar esse objetivo é fazer com que os servidores custem menos e produzam mais. (veja, Nov/09).

Outro fator, que é sem dúvida o maior desafio para as contas públicas no futuro, especialmente por causa do aumento do número de idosos é a Previdência. A saída possível, é fazer ajustes que não mexam nos direitos dos atuais aposentados e prevejam um período de transição para o novo sistema. Além de encarar as finanças públicas com rigor redobrado, o próximo governo, ao lado do congresso, deveria se empenhar na realização de reformas que dêem mais eficiência à economia, diminuindo os custos de fazer negocio e ampliando a competitividade.

Conclui-se este trabalho, através da percepção que se as autoridades econômicas estiverem interessadas em estabilizar a razão dívida/PIB, deverá haver um choque fiscal (expansionista ou contracionista) que afete este indicador gerando movimentos futuros nos gastos ou receitas públicas de modo a compensar os efeitos do choque sobre a dívida. Se o modelo empírico usado para estimar os efeitos da política fiscal omite a dívida como variável explicativa e não leva em consideração o impacto de choques nos gastos e receitas públicas sobre a evolução da dívida, os efeitos estimados estarão viesados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Manual para elaboração de monografia**. Fortaleza, 2006.

TESOURO NACIONAL- TCU – Disponível em <http://www.teosuro.fazenda.gov.br> . Acesso em maio de 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO- Disponível em [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em abril e maio de 2011.

AMORIM, Celso. **Análise Conjuntura OPSA**. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. Disponível em: [observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf). Acesso em 08 de junho de 2011.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; e MARION, José Carlos. **Introdução à Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <http://www.bacen.gov.br>.. Indicadores de Conjuntura. Acesso em: maio e junho de 2011.

GIAMBIAGI, Fabio....et AL. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GREUMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval; TONETO Jr., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

CARVALHO, Everton; LEPIKSON, João. **Política monetária e fiscal: balanço de 2005 e as perspectivas para 2006**. Disponível em: <http://www.nec.ufba.br>. Acesso em: janeiro e fevereiro de 2011.

CINTRA, Marcos. **Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005**. *Novos Estudos* CEBRAP, São Paulo, v. 73, 2005.

GUIMARÃES, Luiz. **Focus não vê virada na política monetária**. *Valor Econômico*, São Paulo, p. C2, 10 out. 2006.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. *Estatísticas: indicadores*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: abril de 2011.

BRASIL. IPEADATA. *Indicadores*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso junho de 2011.

LAGE, Janaina. **Inflação anual deve ficar no piso da meta**. *Folha de São Paulo*, Rio de Janeiro, p.B4, 07 out. 2006.

LAMUCCI, Sérgio. **Tripé da estabilização freia crescimento**, diz Mendonça de Barros. *Valor Econômico São Paulo*, p. A2, 28 ago. 2006.

RIBEIRO, Alex. **Mercado já vê inflação abaixo da meta em 2007**. *Valor Econômico*, Brasília, p. A4, 30 ago. 2006.

RIBEIRO, Alex. **Copom reduz taxa selic a 13,75%**. *Valor Econômico*, Brasília, p.C1, 19 out. 2006.

VIEIRA, Fabrício. Brasil permanece no topo do ranking dos juros reais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.B3, 18 out. 2006.

ROSSETTI, José P. **Introdução à economia**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. **Macroeconomia**. 5.ed. São Paulo: Makron, Mc Graw-Hill, 1991.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2 Ed. RJ: Campus, 2000

IPEA: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

BRASIL.Receita Federal.Acesso em junho de 2011.

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2003/default.htm>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2004/default.htm>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2005/default.htm>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2006/default.htm>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2007/default.htm>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2008/default.htm>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2009/default.htm>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2010/default.htm>

IPECE. **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará**. Disponível em:

<http://www.ipece.gov.br/>. Vários acessos.

MDIC. **Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior**. Disponível em:

<http://www.mdic.gov.br/>>. Vários acessos.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Vários acessos.

FGV. **Fundação Getúlio Vargas**. Disponível em: <http://www.fgv.br/>. Vários acessos.

GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (orgs.). A economia brasileira nos anos 90. BNDES, Cap. 2, 1999.  
texto para discussão | 1169 | mar 2006 51

ALMEIDA, M., PESSOA, S. O dilema no controle dos gastos públicos federais não-financeiros. 2005 (Nota Técnica).

BACEN. Trajetória do endividamento líquido e critérios de valorização do PIB. Relatório de Inflação, dez. 2004.

GOLDFAJN, I., GUARDIA, E. Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil. Jul. 2003 (Notas Técnicas do Banco Central, 39).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Brasil — memorando de política econômica. 4 de setembro de 2002. 52 texto para discussão | 1169 | mar 2006

VELLOSO, R. Rigidez orçamentária e difíceis escolhas. Trabalho apresentado no XVII Fórum Nacional, Rio de Janeiro, maio 2005.

WERNECK, R. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, dez. 1986.

CARNEIRO, Dionísio Dias; WU, Thomas Yen Hon. Contas externas e Política Monetária. PUC/RJ, 2001. 25.p.il. (PUC – Texto para discussão, 442).  
HOWELLS, Peter; BAIN, Keith; STUDART, Christiane Pinto Ferreira (Trad). **ECONOMIA MONETÁRIA**: moedas e bancos. Rio de Janeiro/RJ: Livros Técnicos e Científicos, 2001. 319 p. ISBN 85-216-1252-4.

SALGADO, Lucia Helena (Org.); FIUA, Eduardo (Org.). **Marcos Regulatórios no Brasil**: revendo o papel do Estado após a crise financeira. Rio de Janeiro/RJ: IPEA, 2010. 334P. ISBN 978-85-7811-0772.

MARINHO, Henrique. **Noções de Política Monetária**: uma abordagem brasileira. Rio de Janeiro/RJ: Campus, 1983. 133p.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. Reestruturação da dívida brasileira? Disponível em: <http://www.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0808200214.html>.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas. 2 Ed. RJ: Campus, 2000