

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

Estudo Econômico do Brasil sob a Ótica Fiscal - Período 2003-2010.

Daniel Libman de Souza Camargo

Nº de Matrícula: 1211859

Orientador: Yann Grandjean

Junho 2016

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

Estudo Econômico do Brasil sob a Ótica Fiscal - Período 2003-2010.

Daniel Libman de Souza Camargo

Nº de Matrícula: 1211859

Orientador: Yann Grandjean

Junho 2016

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Agradecimentos:

Agradeço à minha família pela paciência, apoio e amor de sempre, em qualquer que fosse a circunstância, ao longo da minha graduação. Agradeço também à minha namorada pelos ótimos momentos passados juntos, pelo carinho e importância que possui em minha vida. Obrigado também aos meus amigos por tudo.

Sumário

1. Introdução.....	9
Motivação.....	10
2. Economia Brasileira (2004-2010)	12
2.1 Janela 2004-2010.....	12
2.2 Atividade Econômica.....	14
2.3 Situação Externa.....	20
2.4 Política Monetária e de Crédito.....	28
2.5 Inflação.....	34
2.6 Fiscal.....	36
3. Política Fiscal – Um estudo mais prolongado e aprofundado.....	41
3.1 2003-2006.....	41
3.2 2007-2010.....	54
4. Conclusão.....	66
5. Referências Bibliográficas.....	70

. Lista de Gráficos

Gráfico 1 – PIB Brasileiro vs. PIB Mundial.....	13
Gráfico 2: Variação do PIB a preços constantes.....	15
Gráfico 3: Taxa de Investimento/PIB	16
Gráfico 4: Determinantes do Crescimento do PIB.....	17
Gráfico 5: Taxa de Desemprego-Dessazonalizada.....	18
Gráfico 6: Distribuição da população por Classes de Renda.....	19
Gráfico 7: Saldo Comercial por grupos de setores.....	21
Gráfico 8: Preço de Commodities.....	22
Gráfico 9: Exportação de Commodities vs Preço.....	22
Gráfico 10: Negócios entre Brasil e China.....	26
Gráfico 11: PIB Brasil vs PIB China.....	27
Gráfico 12: Taxa Básica de Juros – Evolução 1996-2014.....	29
Gráfico 13: Relação Crédito/PIB – Pessoa Física e Pessoa Jurídica.....	31
Gráfico 14: Consumo das Famílias vs Operações de Crédito.....	31
Gráfico 15: Desembolsos Anuais, por tamanho de Empresa.....	32
Gráfico 16: Evolução do desembolso do BNDES.....	33
Gráfico 17: Inflação Observada vs Metas de Inflação.....	35
Gráfico 18: Resultado Primário do Setor Público.....	55

. Lista de Tabelas:

Tabela 1: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 2003-2010.....	14
Tabela 2: Crescimento do PIB – 2003-2010.....	18
Tabela 3: Balança de Pagamentos do Brasil - 2002-2010.....	24
Tabela 4: Taxas Alvo e observadas da variação janeiro/dezembro IPCA.....	35
Tabela 5: Taxas de crescimento da receita e da despesa do Governo Central.....	36
Tabela 6: Necessidade de Financiamento do Setor Público.....	38
Tabela 7: Dívida Líquida do Setor Público.....	39
Tabela 8: Resultado Primário do governo central.....	43
Tabela 9: Receita do governo federal.....	44
Tabela 10: Evolução da dívida líquida do setor público:1994-2005.....	45
Tabela 11: Despesas do INSS.....	47
Tabela 12: Variação do salário mínimo: janeiro/dezembro.....	47
Tabela 13: Quantidade de benefícios emitidos.....	48
Tabela 14: Carga Tributária.....	49
Tabela 15: Despesas correntes do governo central.....	51
Tabela 16: Gasto social direto do Governo Federal.....	52
Tabela 17: Resumo da carga tributária bruta.....	56
Tabela 18: Receita tributária por tributo e competência.....	57
Tabela 19: Taxas de crescimento reais anuais das contribuições previdenciárias..	59
Tabela 20: Componentes selecionados dos Gastos Públicos.....	60
Tabelas 21 e 22: Componentes das TAPS e Crescimentos reais anuais.....	61
Tabela 23: Estimativas anuais das participações relativas.....	62
Tabela 24: Dívida Bruta do Governo Geral.....	63

Tabela 25: Ativos Financeiros do Governo Geral.....	64
Tabela 26: Evolução Recente da dívida líquida e do superávit primário.....	65

1.Introdução

O início de século brasileiro, em termos econômicos, era bastante promissor. Com o fim do governo Fernando Henrique Cardoso e início de governo Lula - marcado por enorme desconfiança dos agentes econômicos - o país demorou a engrenar, mas atingiu um bom desempenho econômico, além de altíssimas taxas de crescimento em alguns anos. Sem dúvida muito influenciado pelo cenário externo que, diga-se de passagem, foi muito favorável à economia brasileira no período, o país conseguiu afastar o passado inflacionário e tornar-se uma das economias mais promissoras do mundo.

O período econômico estudado é de grande importância, pois se trata de um momento de transição e mudanças que terão impacto no país ao longo dos anos. A mudança para um governo, considerado por muitos, populista, o “ganho de força” das commodities brasileiras, a estabilização da inflação, o aumento da relação comercial Brasil-China e a grande queda da dívida pública do país, foram uns dos fatos e conquistas marcantes do período.

O estudo possui, inicialmente, como principal objetivo analisar de uma forma geral a economia brasileira no período 2004-2010, isto é, anos de governo Luiz Inácio Lula da Silva. Para isto serão analisados diferentes aspectos macroeconômicos, com um enfoque maior em política fiscal. Além de aspectos macroeconômicos, também serão analisados outros fatores e fatos considerados relevantes no período.

No final do estudo será feita a análise aprofundada e exaustiva em política fiscal. Esta foi escolhida por ter sido muito marcante no período e, também, nos anos posteriores. Este capítulo do estudo será dividido em duas partes, de forma que seja possível apresentar de forma clara e organizada o contexto histórico. A primeira refere-se aos anos 2003-2006, em que há uma combinação de elementos positivos e negativos no que se refere às contas públicas, como a queda da dívida como um todo, o aumento do superávit primário e a grande expansão dos gastos e da receita (spend-and-tax-policy). Para fazer uma análise bem-feita do período, as vezes iremos recorrer também a anos anteriores.

Já a segunda refere-se aos anos 2007-2010, segundo mandato do presidente Lula, onde dei um destaque à atuação das políticas anticíclicas do governo como meio de se

reerguer à Crise de 2008. Como veremos, a interferência na arrecadação de impostos e na política de investimentos públicos, entre outros fatores, foi essencial para a melhora na situação econômica.

Para ilustrar o momento, a reportagem abaixo - de Novembro de 2009 - apresenta o Cristo Redentor, símbolo do país, decolando. A metáfora do momento brasileiro era justa, o país “decolava” e não tinha previsões de declinar.



Motivação

O período estudado é de enorme importância por se tratar de um momento de uma grande transição e mudança econômica. O estudo busca explicar como crescimento e estabilização econômica foram atingidos e suas consequências, positivas ou não.

Apesar desse crescimento e expansão econômica no período, o país no pós-2010 não apresentou, de uma forma geral, resultados macroeconômicos favoráveis. O cenário dos dias atuais, em meados de 2016, é de altíssima taxa de inflação, crescimento do PIB negativo, alta taxa Selic, entre outros problemas. Assim, é possível que a “raiz” dos problemas econômicos do pós-2010 esteja justamente no período 2004-2010 estudado.

A análise e entendimento das políticas e decisões econômicas deste período, se é que estas são mesmo uma das causadoras dos problemas dos dias de hoje, é de extrema importância para que cenários econômicos caóticos, como o atual, sejam evitados com menor dificuldade no futuro.

Desta forma, o estudo busca analisar de forma clara o momento de transição econômica e, posteriormente, estabilização do país no período 2004-2010. O enfoque em política fiscal permite ao leitor entender se as políticas e decisões tomadas foram realmente discricionárias e se estas, assim, afetaram negativamente a situação econômica dos dias atuais.

2. ECONOMIA BRASILEIRA (2004-2010)

2.1 Janela 2004-2010

O desempenho econômico do período está muito associado com o cenário internacional.

O período de 2004 a 2006, primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi marcado por um momento econômico internacional favorável. Com a manutenção das bases econômicas do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, como por exemplo, a manutenção do tripé econômico (metas de inflação, câmbio flutuante e política de superávit primário), a confiança dos investidores externos foi readquirida, o que ocasionou na volta dos investimentos estrangeiros no país. Esse bom momento brasileiro é também explicado pelo crescimento da China, grande parceira comercial.

A partir de 2007, a aceleração do crescimento econômico satisfaz a quase todos os interesses internos. Segundo o livro “O novo Brasil”, de Albert Fishlow, o crescimento excedeu as expectativas do FMI e de bancos internacionais. Todos os dispêndios subiram e, pela primeira vez desde os anos iniciais do Plano Real, as importações se aceleraram, enquanto o investimento fixo crescia. No entanto, a expansão do consumo foi o verdadeiro segredo - sua contribuição para o crescimento total se ampliou entre o primeiro trimestre de 2006 e o primeiro de 2008, de 2,7% anuais para 6,2% anuais. Isso significou um retorno a um déficit, cada vez mais elevado, em conta corrente. A demanda total começou a progressivamente a exceder o suprimento.

Já no ano de 2008, a Grande Crise atingia de forma agressiva a economia mundial. O crescimento brasileiro, assim, foi interrompido, mas retomaria com intensidade no ano de 2010.

Nestes anos, chama bastante atenção o crescimento negativo do PIB no ano de 2009 - muito se deve à crise de 2008, que será brevemente analisada a seguir. Já para o crescimento elevado do ano de 2010 destaca-se, entre outros fatores, a atuação do BNDES.

O gráfico abaixo é importante para enfatizar como o momento brasileiro foi afetado pelo momento internacional.

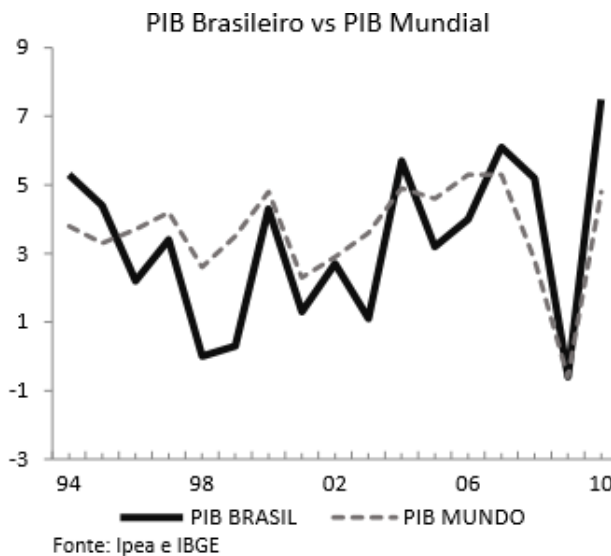


Gráfico 1: PIB Brasileiro vs PIB Mundial

Pode-se observar que o PIB brasileiro seguiu o ritmo do mundial, o que indica a intensa correlação entre as economias dos mesmos. A China, como já dito, foi “protagonista” do período estudado. Em breve, uma análise mais aprofundada será feita sobre o assunto.

A tabela a seguir apresenta um reflexo da economia de três períodos diferentes

Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos — 2003-2010
(médias anuais por período)

	2003-2006	2007-2010	2003-2010
Crescimento PIB (% a.a.)	3,5	4,5	4,0
Inflação (IPCA dez/dez, % a.a.)	6,4	5,1	5,7
Taxa desemprego IBGE (%)	10,9	8,0	9,5
FBCF (% PIB a preços correntes)	15,9	18,0	17,0
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	22,9	10,0	16,3
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	17,9	18,8	18,3
Balança comercial (US\$ bilhões)	37,4	27,6	32,5
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	10,9	- 24,6	- 6,9
Dívida externa líquida/Exportações de bens	1,4	- 0,1	0,7

Fonte: Livro Economia Brasileira Contemporânea

Tabela 1: Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 2003-2010

Observa-se nesta, o fato da inflação estar sempre no intervalo de tolerância e a dívida externa líquida, que chegou a ficar negativa entre 2007-2010. Neste período, houve o aumento do FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo), impulsionado por BNDES e Banco do Brasil.

Vale ressaltar também o aumento do crescimento do PIB e como este apresentava bons resultados, ainda mais se comparado com os últimos anos atuais, isto é 2011-2016.

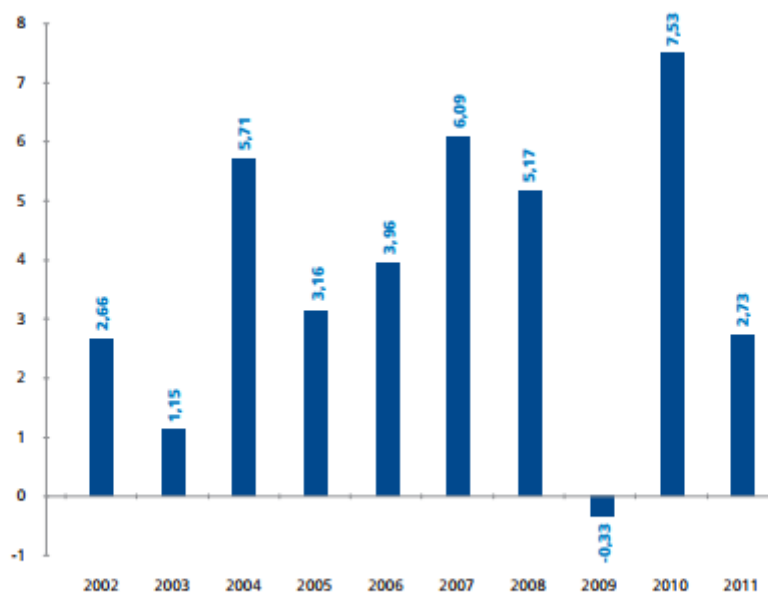
Outro fator importante é a queda do desemprego em quase 3 pontos percentuais no segundo período observado.

Maiores explicações sobre todos estes dados e suas implicações serão encontradas ao longo deste estudo.

2.2 Atividade Econômica

O período apresentou alto crescimento de PIB. No quinquênio 2004-2008, especificamente, a taxa média de crescimento do PIB foi de 4,8%, mas na média dos sete anos 2004-2010, devido à baixa taxa de 2009, ficou em 4,47%.

GRÁFICO VARIAÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) A PREÇOS CONSTANTES (EM %)

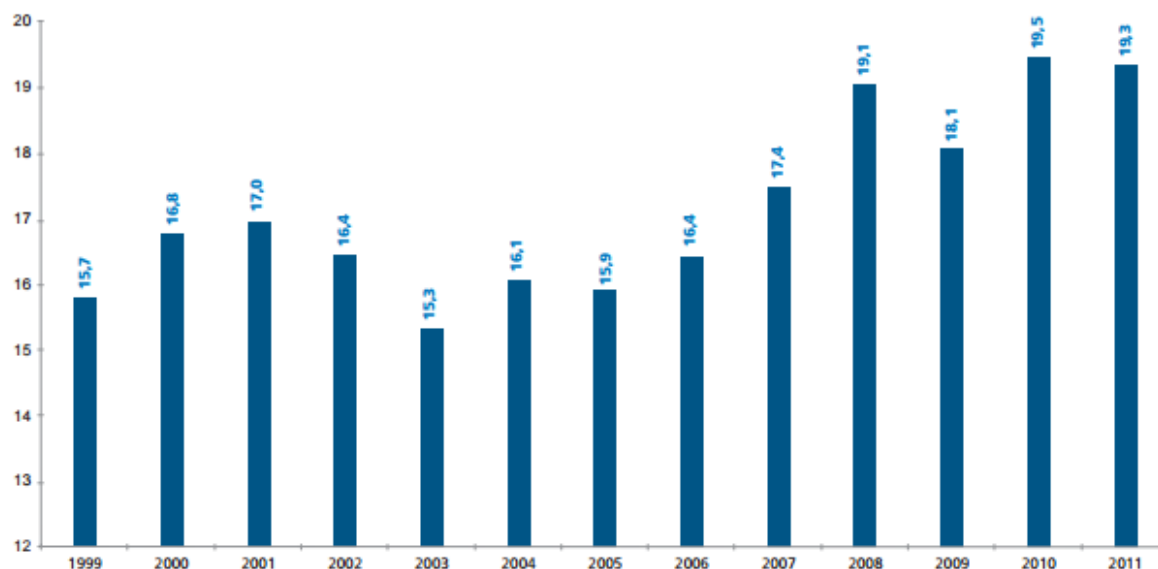


Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados do IBGE.

Gráfico 2: Variação do PIB a preços constantes

Este crescimento do PIB brasileiro pode ser associado às mudanças nas contas do balanço de pagamentos. Entre 2003 e 2006 houve um grande aumento dos investimentos brasileiros no exterior – houve expansão de U\$ 11 bilhões para U\$ 43 bilhões. Em 2006 os investimentos externos brasileiros superaram os investimentos estrangeiros no país, ou seja, empresas multinacionais brasileiras passaram a operar nos países desenvolvidos. Este é sem dúvidas um reflexo do amadurecimento e estabilidade da economia brasileira no momento.

Junto a isto, houve elevação da “taxa de investimento/PIB”, como veremos no gráfico a seguir. Esta foi impulsionada pelo mercado agropecuário, de infraestrutura e construção residencial e apresentou níveis crescentes no período 2005-2008. Destaca-se neste período a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e, posteriormente, a criação do programa “Minha Casa Minha Vida”.

GRÁFICO TAXA DE INVESTIMENTO (INVESTIMENTO/PIB) EM %

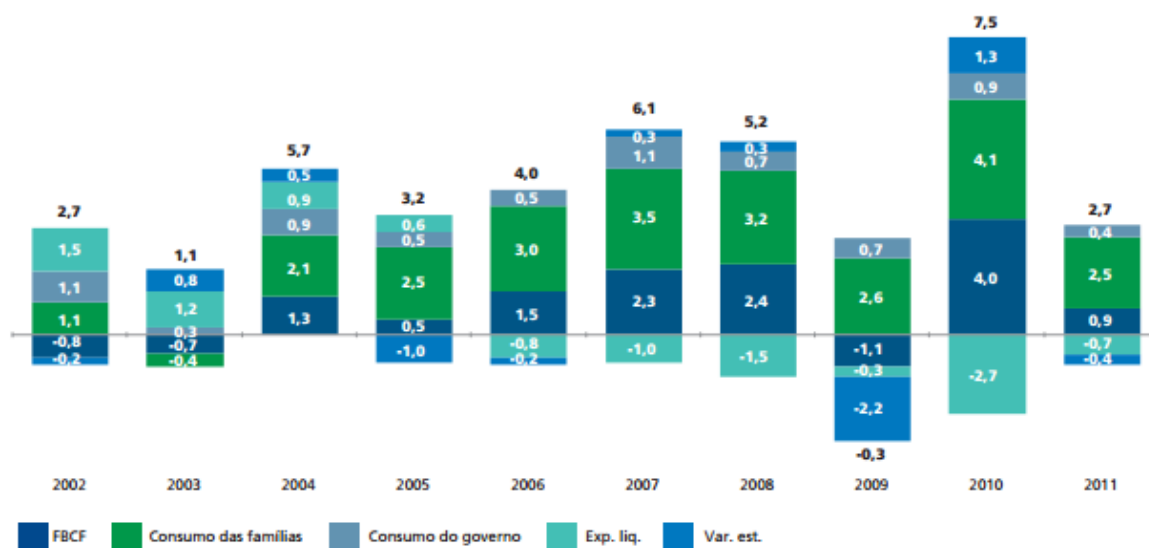
Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados do IBGE.

Gráfico 3: Taxa de Investimento/PIB

A queda da taxa no ano de 2009 está associada à crise financeira. Em 2010, com a atuação anticíclica do BNDES e o grande investimento do governo em infraestrutura, a taxa de investimento/PIB voltou a atingir altos níveis.

No período pós-crise, consumo e investimento, junto com o aumento das exportações, foram fatores imprescindíveis para alavancar o crescimento do país. Com a redução do desemprego e aumento de renda da população brasileira, o consumo interno cresceu a altos níveis, como veremos em breve. Houve a “formação” de um mercado consumidor doméstico estável e com grande potencial. No gráfico seguinte pode-se observar de que forma a demanda estimulou o crescimento do PIB.

GRÁFICO DETERMINANTES DO CRESCIMENTO DO PIB – COMPOSIÇÃO DO CRESCIMENTO DO PIB PELA ÓTICA DA DEMANDA (VARIAÇÃO ANUAL E CONTRIBUIÇÃO EM PONTOS PERCENTUAIS)



Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados do IBGE.

Gráfico 4: Determinantes do Crescimento do PIB – Composição do crescimento do PIB pela ótica da demanda.

Como se pode observar, o crescimento do consumo teve como principais motores o “consumo das famílias” e a Formação Bruta de Capital Fixo, o “FBCF”. O FBCF é um dado importante para dimensionar a capacidade produtiva das empresas de um país, este é um indicador do total de bens de capital das empresas de uma determinada nação.

O mercado doméstico de consumo, como já mencionado, foi importantíssimo no enfrentamento da crise internacional de 2007-2008. Na tabela a seguir pode se observar o quanto este foi estimulado, de forma a impedir a retração da economia. Juntamente com uma política fiscal mais agressiva, a economia do país conseguiu se “reerguer” no pós-crise.

Crescimento do PIB — 2003-2010
(médias anuais por período — %)

Variável	2003-2006	2007-2010	2003-2010
Consumo total	3,0	5,3	4,1
Consumo governo	2,5	3,9	3,2
Consumo famílias	3,2	5,7	4,4
FBCF	4,3	9,0	6,6
Exportações	10,0	1,7	5,8
Importações	9,7	13,6	11,6
PIB	3,5	4,5	4,0

Fonte: IBGE.

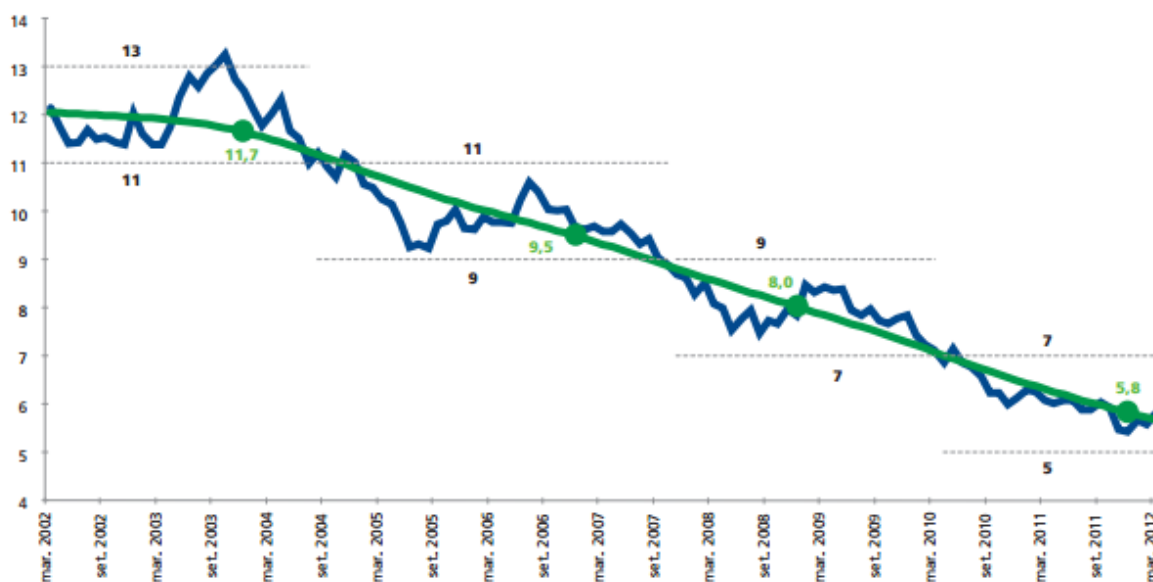
Nota: As exportações e importações referem-se a bens.

Tabela 2: Crescimento do PIB – 2003-2010.

.Mercado de trabalho

Em relação à taxa de desemprego, esta praticamente se reduziu a metade no passar da primeira década do século, como mostra o gráfico a seguir. Esta queda do desemprego possibilitou um aumento na demanda interna por produtos.

GRÁFICO TAXA DE DESEMPREGO – DESSAZONALIZADA (EM %)

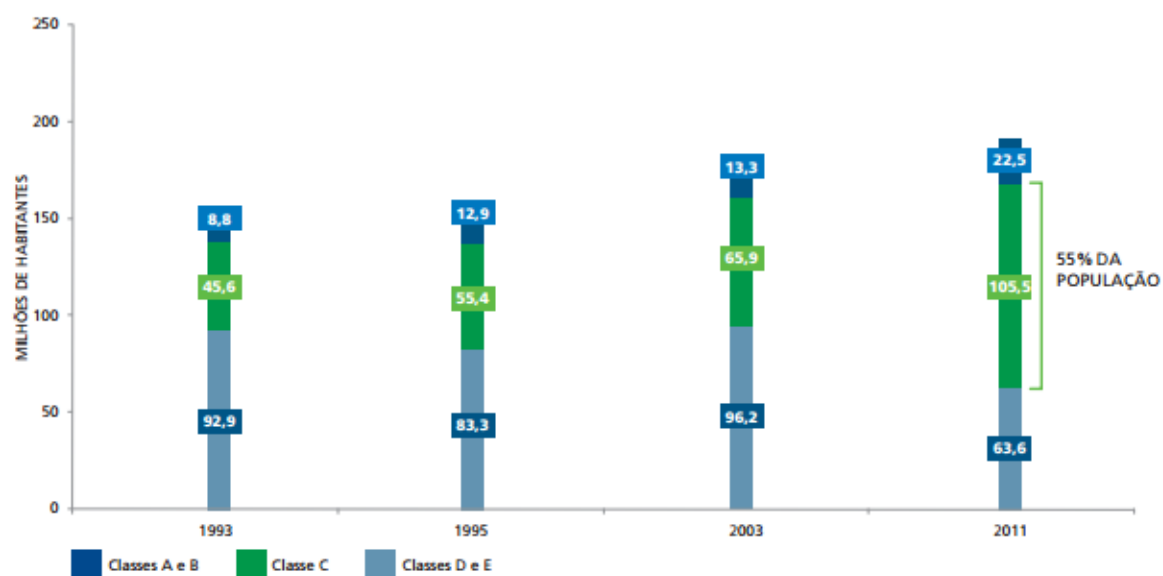


Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados do IBGE.

Gráfico 5: Taxa de Desemprego-Dessazonalizada.

Um dos fatores importantes para o crescimento do PIB no período foi este aumento de renda da população. Em termos sociais observa-se uma grande melhora de quadro, em que houve a formação de um mercado consumidor interno mais consistente. Pode-se observar no gráfico abaixo o expressivo aumento da Classe C. Esta se transformou em uma classe com importante potencial de consumo para alavancar o crescimento.

GRÁFICO DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR CLASSES DE RENDA (EM MILHÕES DE HABITANTES)



Fontes: FGV e Ministério da Fazenda.

Gráfico 6: Distribuição da população por Classes de Renda

.Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)

A peça central do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva era o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), divulgado em janeiro de 2007. Ao ser criado, o Programa tinha como base um crescimento econômico esperado de aproximadamente 4,5%, em 2007, e de 5% ao ano no período 2008/2010. Além de acelerar a expansão e elevar o nível de emprego, havia também um claro compromisso com os fundamentos econômicos: inflação limitada, superávits fiscais primários e exportações crescentes. O programa teria um impacto significativo nos gastos do governo. O seguinte trecho, retirado do livro “O novo Brasil”, de Albert Fishlow, apresenta uma dimensão do tamanho das despesas e como estas seriam feitas:

“O investimento foi dividido em três partes. Um primeiro elemento tinha por foco a logística. O montante de R\$ 58,3 bilhões foi reservado a esse objetivo, com participação federal de R\$ 38 bilhões. Uma segunda seção se relacionava à energia. A Petrobras seria a fonte principal nesse aspecto. Esse componente representava a maior parcela do investimento, com R\$ 274,8 bilhões, ou quase 60% do total, e contribuição zero do governo federal. A terceira área era a social e urbana com custo de R\$ 174,8 bilhões e participação federal de R\$ 34,8 bilhões. ”

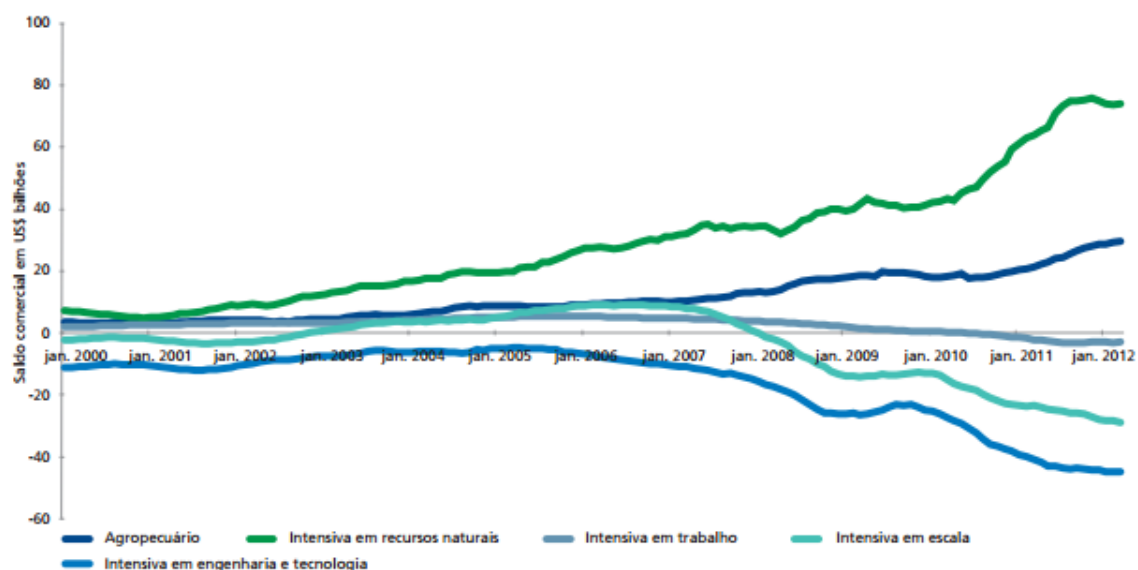
Além disso, o programa envolvia também realizações como: transferência de recursos para a Caixa Econômica Federal para investimento e habitação, criação de um fundo investimento em infraestrutura, redução do TJLP (taxa de juros que regia empréstimos subsidiados a empresas) e injeção de recursos no BNDES.

Como esperado, o PAC trouxe mais promessas do que realizações. Apenas cerca de metade das verbas reservadas foram realmente utilizadas. Lula, mesmo assim, ainda lançou o PAC II, ampliado, em 2010, no valor de R\$ 886 bilhões, com mais verbas a Petrobras e investimento em pré-sal.

2.3 Situação Externa

.Saldo Balança Comercial

O momento internacional, de uma forma geral, foi bastante benéfico para o Brasil. Entretanto, os diversos segmentos de sua economia apresentaram um resultado comercial com comportamentos distintos. O gráfico a seguir mostra a evolução do saldo comercial para cinco grupos de setores: agropecuário; setores intensivos em recursos naturais; setores intensivos em trabalho; setores intensivos em escala; e setores intensivos em engenharia e tecnologia.

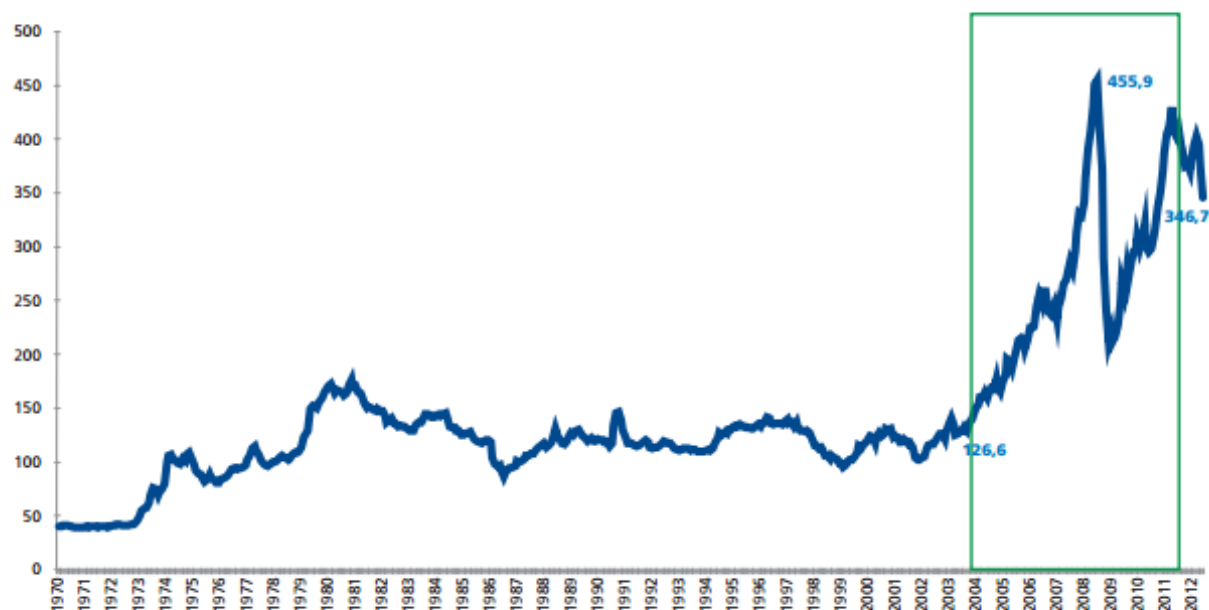
GRÁFICO SALDO COMERCIAL POR GRUPOS DE SETORES (ACUMULADO EM 12 MESES)

Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados da Secex/MDIC.

Gráfico 7: Saldo Comercial por grupos de setores

O aumento de déficit do saldo comercial dos grupos intensivos em escala e engenharia e tecnologia se explica pelo aumento de importação de produtos chineses. Esta intensificação da demanda é resultado de um aumento do crédito interno e de um mercado de trabalho aquecido. Já o crescimento do saldo dos setores agropecuário e intensivo em recursos naturais deve-se ao “boom” chinês e seu consequente aumento de demanda. Este aumento provocou alta nos preços das commodities agrícolas e minerais. No gráfico seguinte pode-se acompanhar o aumento do preço das commodities, um dos principais produtos comercializados pelo país, que possibilitou um ganho expressivo nas exportações.

GRÁFICO PREÇO DE COMMODITIES (ÍNDICE 2005 = 100)



Fonte: Banco Mundial.

Gráfico 8: Preço de Commodities

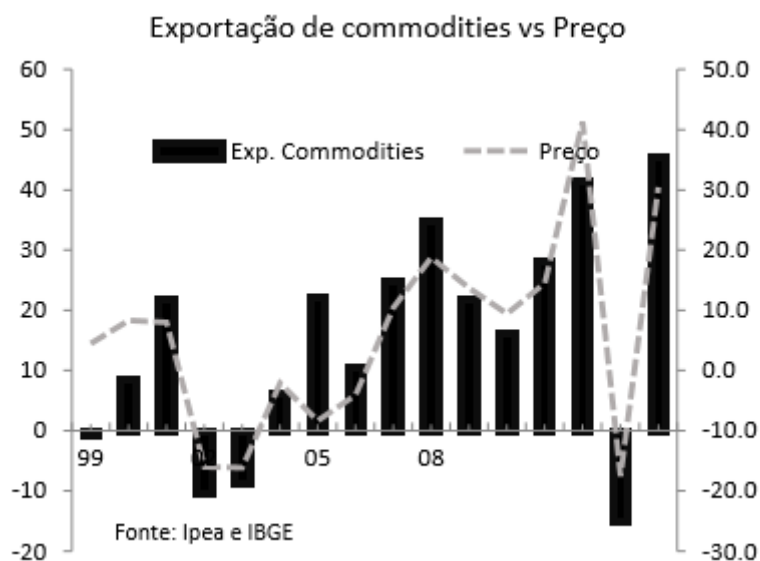


Gráfico 9: Exportação de Commodities vs Preço

Devido à crise de 2008, os preços das commodities sofreram forte queda. Entretanto, com a recuperação dos países asiáticos, estes retomaram os altos índices observados. O bom momento das commodities teve uma participação importantíssima no crescimento brasileiro no período.

Uma análise rápida dos dois gráficos acima possibilita observar uma relação entre o aumento do preço das commodities, a partir de 2004, e o aumento do saldo comercial no grupo Agropecuário. A soja, por exemplo, trata-se de uma commodity, cultivada pelos Agropecuários, que apresentou crescimento significativo de preço no início do século XXI.

Albert Fishlow, em seu livro, faz uma análise da situação da balança comercial da economia no período estudado. Segundo o mesmo, a elevação nos preços de exportação e a melhora nos termos de comércio ampliaram o superávit comercial. Um superávit em conta corrente surgiu no segundo semestre de 2002 e cresceu para quase 2% do PIB em 2003; esse superávit se manteve até 2007, quando um aumento no ritmo de crescimento do PIB, e as importações mais altas, levaram ao seu desaparecimento.

Este superávit em conta corrente e o fluxo de investimentos estrangeiros no país possibilitou um grande acúmulo de reservas e uma queda da dívida externa líquida brasileira. Como veremos mais a diante, esta chegou a se tornar negativa em 2008. O grande acúmulo de reservas provocou a valorização do Real, o que não é nada benéfico para as exportações do país. Em paralelo a esta valorização, houve o aumento em 164% dos preços em dólar das commodities exportadas pelo Brasil de 2002 a 2008. Já os produtos manufaturados exportados pelo país tiveram seus preços aumentados em 134%. A valorização do Real e o efeito de aumento de preços das commodities e manufaturados, fez a balança comercial se manter neutra.

Tabela: Balança de Pagamentos do Brasil – 2002-2010

Contas Do BP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transações Correntes	-7637	4177	11679	13985	13643	1551	-28192	-24302	-47518
Balança Comercial	13121	24794	33641	44703	46457	40032	24836	25290	20267
Exportações	60362	73084	96475	118308	137807	160649	197942	152995	201915
Importações	47240	48290	62835	73606	91351	120617	173106	127705	181649
Serviços	-23148	-23483	-25198	-34276	-37120	-42510	-57252	-52930	-70630
Bens e Serviços	-4957	-4931	-4678	-8309	-9640	-13219	-16690	-19245	-31071
Lucros e dividendos	-18191	-18552	-20520	-25967	-27480	-29291	-40562	-33684	-39558
Transferências	2390	2867	3236	3558	4306	4029	4224	3338	2845
Conta Capital e Financeira	8004	5111	-7523	-9464	16299	89086	29352	71301	100102
Investimento Direto	14108	9864	8339	12550	-9380	27518	24601	36033	36962
Investimento em Carteira	-5119	5308	-4750	4885	9081	48390	1133	50283	64458
Emprestimos e Fin.	1031	-1549	-10421	-26753	9851	13694	5172	4926	40772
Demais Operações	-2016	-8542	-691	-145	6747	-517	-1555	-19941	-42089
Erros e Omissões	-66	-793	-1912	-201	628	-3152	1809	-347	-3484
Resultado do Balanço	302	8496	2244	4319	30569	87484	2969	46651	49101

Fonte: BC

Tabela 3: Balança de Pagamentos do Brasil - 2002-2010

A valorização do Real e o aumento de demanda interna fizeram com que a posição externa do país se deteriorasse. A piora do resultado em conta corrente foi consequência desta apreciação e de políticas de incentivo ao consumo interno. Estas políticas de incentivo ao consumo feitas pelo governo se basearam, entre outras coisas, em programas de transferência de renda.

A exemplo disto, pode-se observar acima a piora das transações correntes a partir de 2006.

. Relação Brasil – China

Desde o final do século passado, Brasil e China apresentam um relacionamento estratégico, baseado no aumento de exportações brasileiras à China e maiores investimentos chineses em infraestrutura no Brasil. O país asiático, no período

estudado, foi um dos grandes responsáveis pela posição favorável na balança de pagamentos.

De acordo com a Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), Danielly Silva Ramos Becard, é bem relevante o papel dos chineses na abertura de diversos negócios para os brasileiros, sobretudo nas áreas de energia, minérios e produtos agropecuários. A exemplo disto, em 2008, a rápida recuperação do país chinês foi importantíssima para que o Brasil não tivesse suas exportações ainda mais prejudicadas. O retrato da importância dos chineses no mercado brasileiro pode ser expresso em números do ano de 2010. Neste ano, o país asiático foi o maior comprador das exportações brasileiras e se caracterizou como o principal investidor no Brasil- as exportações e importações atingiram US\$ 30 bilhões e US\$ 25 bilhões, respectivamente.

Sem dúvidas o boom chinês está diretamente relacionado ao crescimento da exportação e, em ultimas instâncias, no crescimento brasileiro do período e melhora nas contas externas. Este boom provocou um aumento de demanda por matérias primas brasileiras e, conseqüentemente, uma alta em seus preços. Tudo muito benéfico para o crescimento da economia do país.

O gráfico a seguir expressa, em números, o tamanho do comércio realizado entre os países e como este se intensificou ao longo dos primeiros anos do século XXI.

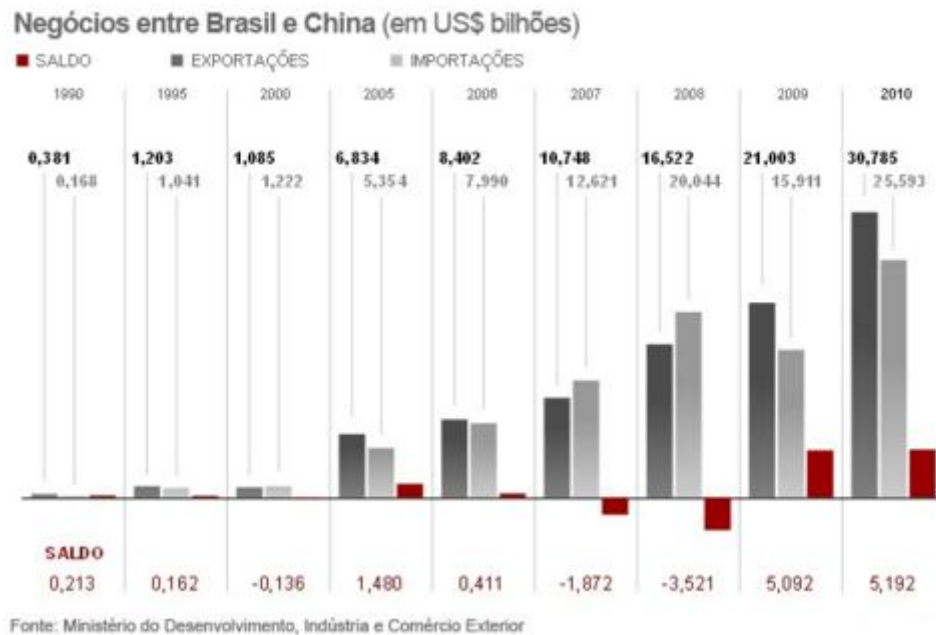


Gráfico 10: Negócios entre Brasil e China

Esta parceria comercial afetou de forma positiva, pelo menos quantitativamente, o saldo da balança comercial brasileira. As exportações brasileiras saltaram de um patamar de US\$ 55 bilhões em 2000 para US\$ 256 bilhões em 2011, enquanto as importações de US\$ 56 bilhões para US\$ 226 bilhões.

O gráfico seguinte é interessante no sentido de apresentar o tamanho da dependência do Brasil à China. É possível observar de forma clara a correlação entre os PIBs dos países. No momento em que foi feito, os PIBs de 2015 de China e Brasil ainda não eram conhecidos, assim foram determinados por projeção do FMI.

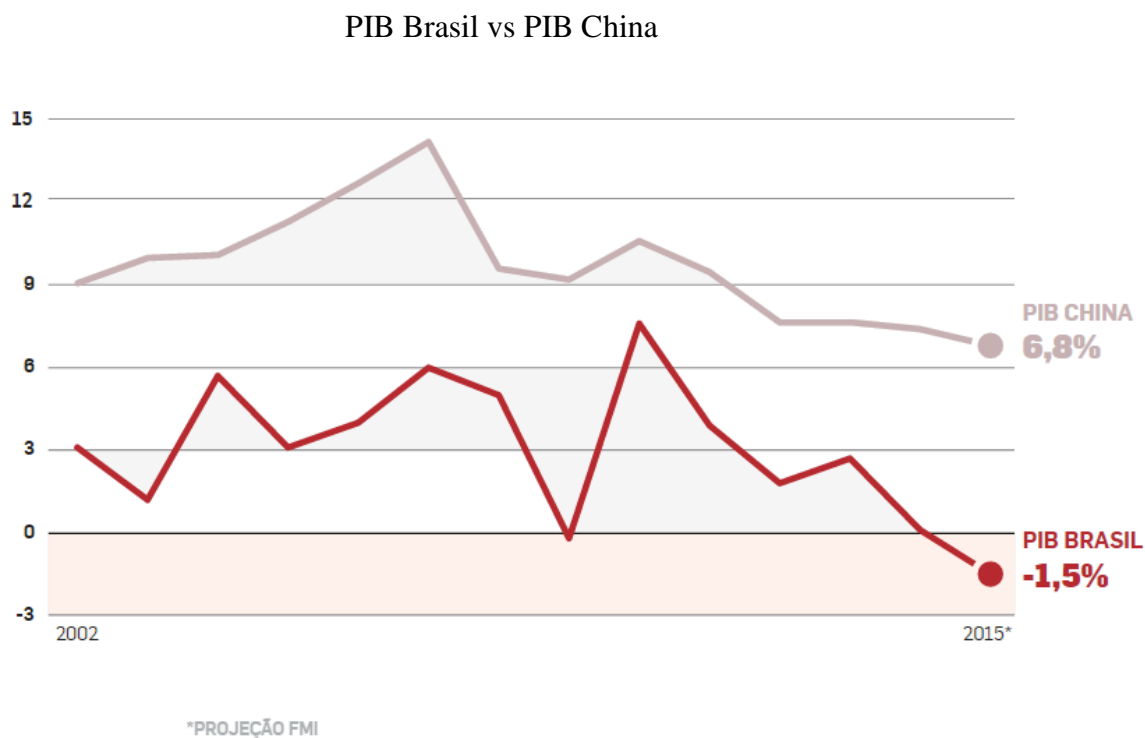


Gráfico 11: PIB Brasil vs PIB China

Crise de 2008

A piora da crise mundial, em Setembro de 2008, afetou o país de diferentes formas. Três das principais foram: (i) a redução das exportações, causada pela recessão internacional; (ii) fuga de capitais, devido a redução do crédito nas economias centrais; e (iii) pela enorme redução do crédito interno, muito por causa dos prejuízos das grandes firmas brasileiras nos mercados de derivativos cambiais. Devido a estes e outros fatores, o PIB do quarto trimestre de 2008 foi 3,3% menor do que o do terceiro tri. Além disso, nos três últimos meses de 2008, houve uma desvalorização de 36,6%, em média, da taxa de câmbio nominal.

No começo da crise, por causa desta diminuição de entrada de capital no país vinda de investidores, o Brasil buscou controlar o valor de sua moeda por meio de seus altos níveis de reservas do Banco Central. Desta forma, foi possível, em parte, frear a disparada do dólar.

Além disso, em meio à crise, este alto nível de reservas conseguiu reduzir o impacto também do fim da alta dos preços das commodities e petróleo.

De acordo, novamente, com o livro “O novo Brasil”, de Albert Fishlow, a velocidade da recuperação brasileira, e de outros países em desenvolvimento, foi acima das expectativas. Para manter o ritmo, o BNDES e o Banco do Brasil ampliaram a disponibilidade de crédito, a meta de superávit primário sofreu uma redução e as taxas de juros caíram também. A queda da produção diminuiu após o primeiro trimestre de 2009 e, assim, uma aceleração no crescimento econômico surgiu e se manteve. A expansão no início de 2010 era 9% superior à do mesmo período um ano antes, e representava o ritmo mais forte desde 1995.

Outra medida para impedir a queda abrupta do crescimento foi a redução de impostos como IPI e folha de pagamento, que veremos bem mais a fundo no penúltimo capítulo. Estas medidas conseguiram reduzir, de certa forma, o efeito da crise no nível de crescimento brasileiro. Entretanto, estas medidas de incentivos a economia permaneceram por um período maior do que o necessário e esperado, muito também devido às eleições de 2010 que se aproximavam. Isto explica, em parte, a deterioração vista de alguns índices macroeconômicos nos anos seguintes.

A consequência desta política fiscal agressiva, combinada com uma política monetária também expansionista, foi um futuro inflacionário bastante problemático. O estímulo foi tamanho que em 2010 já foi possível observar um significativo aumento da taxa de inflação.

2.4 Política Monetária e de Crédito

.Taxa Selic

O seguinte trecho do livro “Economia brasileira contemporânea”, de Fabio Giambiagi, resume de forma simples os diferentes momentos da taxa Selic no período:

“no começo do Governo, em 2003, quando, com o dólar ainda pressionado, a taxa Selic nominal — anualizada — foi aumentada de 25% para 26,5%; entre Setembro de 2004 e maio de 2005 quando, no contexto de uma forte alta das commodities ela passou de 16% para 19,75%; entre abril e setembro de 2008,

quando o forte crescimento da economia e o temor do Banco Central quanto a uma pressão de demanda levaram a uma alta de 11,25% para 13,75%; e, finalmente, entre abril e julho de 2010, quando a taxa, em função de um receio similar, já afastada a crise econômica de 2009, passou de 8,75% para 10,75%”.

Em outras palavras, os aumentos da taxa foram devidos a, respectivamente, pressão do câmbio, aumento do preço das commodities, risco de recessão e crescimento da demanda.

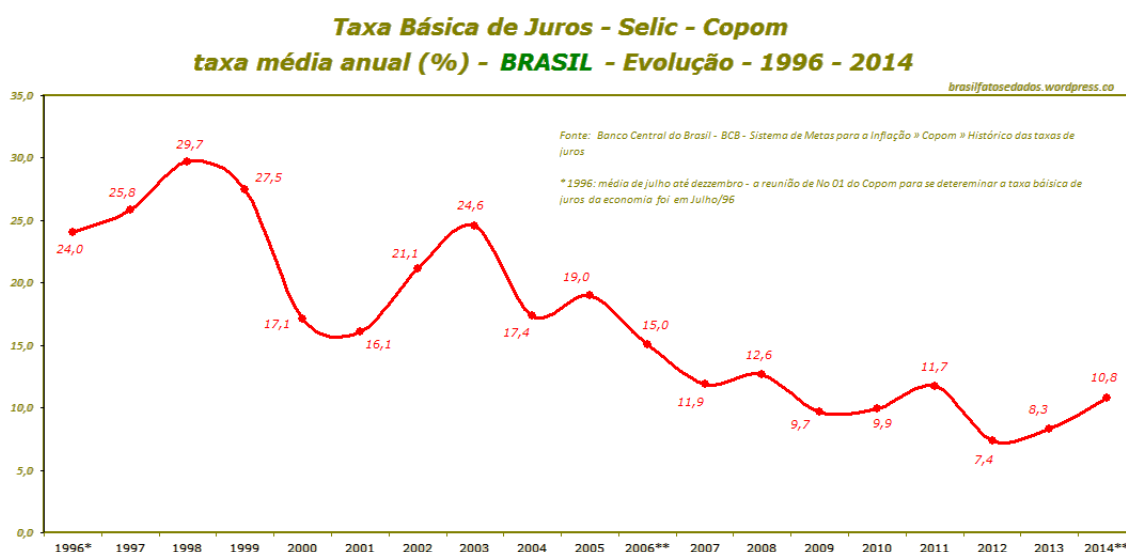


Gráfico 12: Taxa Básica de Juros – Evolução 1996-2014

O gráfico acima apresenta a taxa média anual da Selic. No início do governo do presidente Lula, a taxa média estava no nível de 24,6%, enquanto que no fim, no ano de 2010, a taxa era de 9,9%. Uma queda aproximada de incríveis 15 pontos percentuais. Desta forma, é possível entender, pelo menos parcialmente, tal crescimento do consumo e investimento no período.

Complementando o trecho de Giambiagi acima com outros fatores macroeconômicos, em outubro de 2005, o Brasil iniciou um período de forte queda da taxa Selic. De maio deste ano a dois anos mais tarde, a taxa sofreu uma queda de mais de 8%, passando de 19,75% a 11,25%. Assim, os juros reais sofreram uma também redução, de 13% a menos de 6% anuais. Com os retornos mais elevados oferecidos pelo Brasil, as reservas

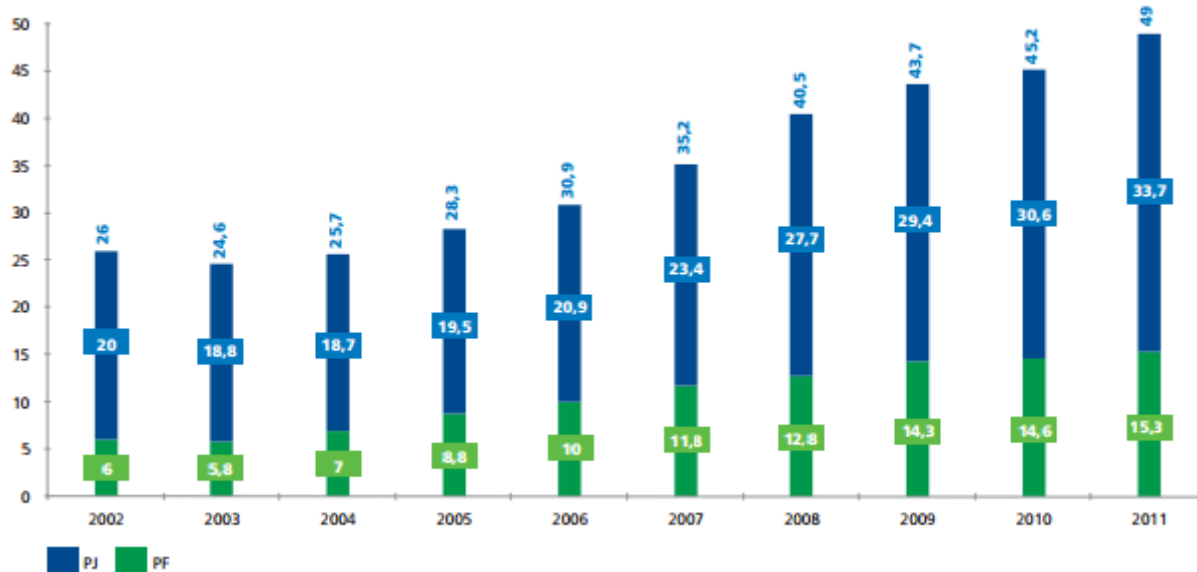
cambiais cresciam em ritmo acelerado. No início do ano de 2008, o país detinha um recorde de US\$ 190 bilhões em reservas. A consequência disto, foi a valorização do câmbio. No início deste mesmo ano, como visto anteriormente, a taxa de juros voltou a ser elevada devido a um temor de aumento de demanda e pressão inflacionária.

O começo do ano de 2009 foi início de um período de queda acentuada da taxa com o objetivo de estimular a economia. Esta sofreu uma queda de 5 pontos percentuais até julho, e os juros reais se reduziram à sua menor marca em todos os tempos.

.Crédito

Entre os estímulos do governo está a maior oferta de crédito para o setor produtivo e também para o setor de consumo. A partir de 2003, houve um processo de intensificação do crédito para as camadas mais baixas. Este processo de aumentar o acesso ao crédito envolveu medidas como a criação da modalidade de crédito consignado que provocou a redução da taxa de inadimplência, principalmente nos empréstimos àqueles que possuem menor poder aquisitivo. Junto com o aumento de renda da população e da redução das taxas de juros, estas medidas possibilitaram que a relação crédito PIB praticamente dobrasse entre 2002 e 2011, conforme o gráfico a seguir. Neste é possível observar um aumento do crédito às pessoas físicas também, subindo de 6% para 15,3% do PIB. Segundo o departamento APE/DAE do BNDES, este aumento em muito se deve às operações consignadas que, desde que tiveram início, em 2004, até 2011, cresceram a uma taxa média anual de 39%. Este aumento só não foi maior do que o avanço dos financiamentos imobiliários de 48,4% na média anual.

GRÁFICO RELAÇÃO CRÉDITO/PIB (%) – PESSOA FÍSICA (PF) E PESSOA JURÍDICA (PJ)

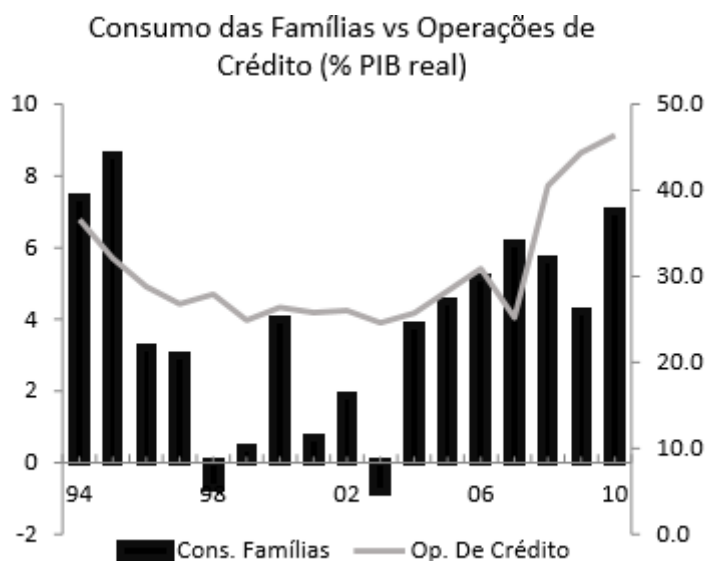


Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados do Banco Central do Brasil.

Gráfico 13: Relação Crédito/PIB – Pessoa Física e Pessoa Jurídica

Através do gráfico acima é possível observar tamanha evolução do crédito no período. A relação crédito/PIB para pessoa jurídica passou de 18,7% em 2004, para 30,6% em 2010. A relação para pessoa física mais do que dobrou.

O gráfico a seguir é ainda mais interessante no objetivo de apresentar a relação entre crédito e consumo.



Fonte: BC

Gráfico 14: Consumo das Famílias vs Operações de Crédito

No período pós-crise, o Banco do Brasil, Caixa Econômica e BNDES expandiram em muito seus empréstimos, enquanto o setor privado se retraía – o crédito total cresceu. Essa mudança veio acompanhada por alta nos gastos públicos.

BNDES

Um importante momento para a mudança de atuação do BNDES neste início de século XXI foi a troca do Ministro da Fazenda Antonio Palocci, no final do primeiro Governo Lula, por Guido Mantega, ex-ministro de Planejamento e Presidente do BNDES na época em que foi para a Fazenda.

Muito se questiona sobre o real papel desempenhado pelo banco neste início de século. Na opinião de muitos, os interesses das Grandes empresas tende a prevalecer no momento de decisão de investimento por parte do banco.

O Gráfico abaixo é muito esclarecedor no sentido de entender para que porte de empresa são direcionados a maioria dos desembolsos do banco.

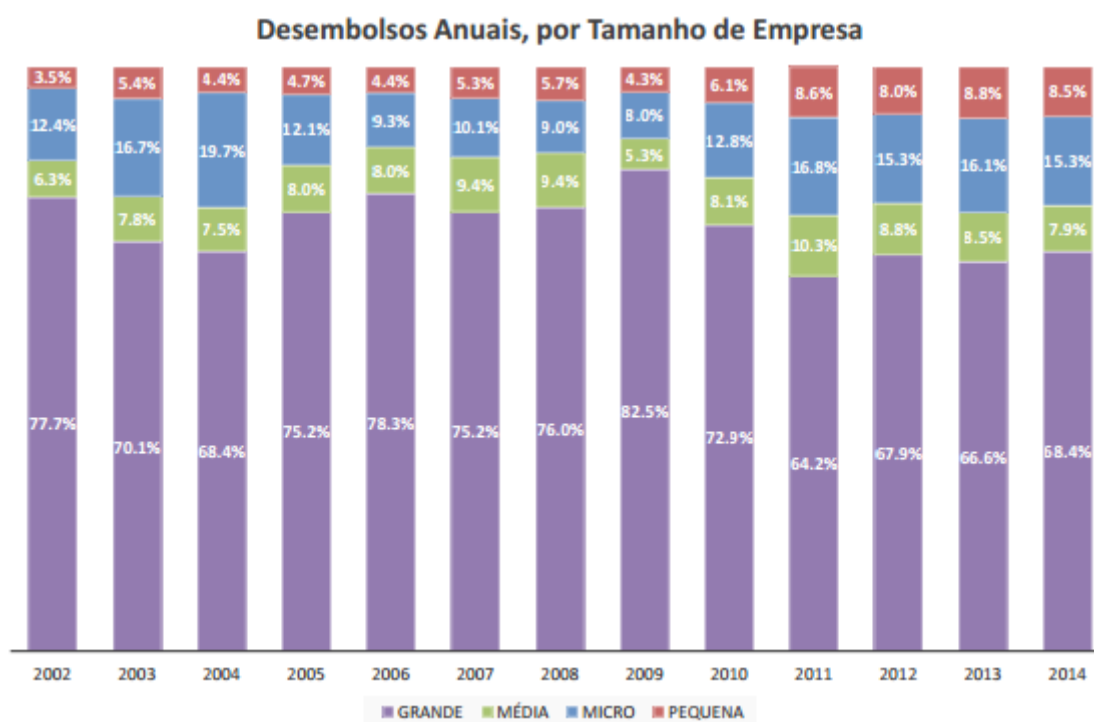
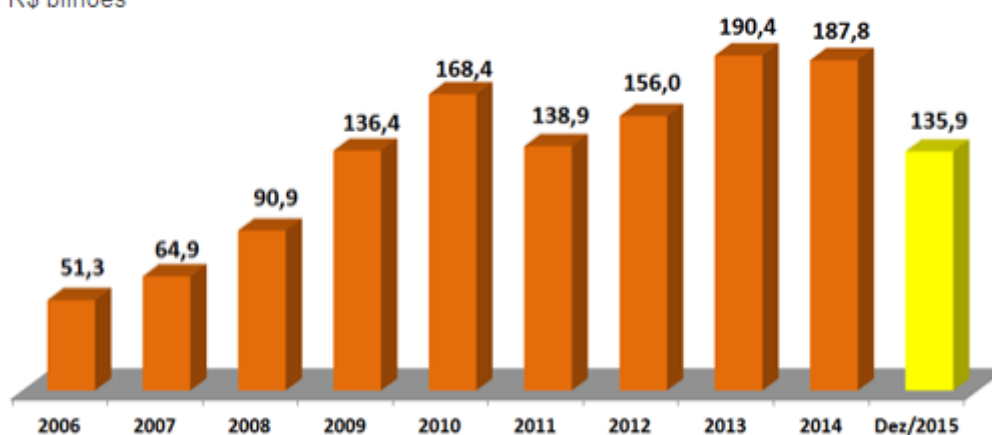


Gráfico 15: Desembolsos Anuais, por tamanho de Empresa

O gráfico seguinte apresenta os montantes desembolsados pelo Banco. Segundo dados do site do BNDES, os desembolsos nos anos de 2004 e 2005 foram, respectivamente, R\$ 40 e R\$ 47,1 bilhões. Assim é interessante observar como a entrada do ministro da fazenda Guido Mantega, em 2006, está relacionada com o aumento de importância e poder dada ao banco na economia brasileira e, conseqüentemente, no aumento dos desembolsos.

Evolução do desembolso do BNDES

R\$ bilhões



Fonte: Site do BNDES

Gráfico 16: Evolução do desembolso do BNDES

No governo Lula, os crescentes desembolsos por parte do BNDES tiveram auge em 2009 e 2010, quando foi atingido, respectivamente, os incríveis gastos anuais de 136,4 e 168,4 bilhões.

Muitos economistas defendem a ideia que a atuação do Banco no pós-crise foi essencial para restringir os efeitos da mesma e que, sem este, a economia do país ficaria seriamente fragilizada. Entretanto, outros economistas argumentam que como os desembolsos do BNDES são direcionados, em sua maioria, às grandes empresas e como estas tem acesso ao mercado de capitais, o setor privado conseguiria "substituir" este papel realizado pelo Banco, pelo menos parcialmente.

2.5 Inflação

No período 2004-2010, a taxa de inflação sempre se manteve no intervalo da banda. A taxa-meta de 4,5% foi a estabelecida para o período 2005/2010. Nestes cinco anos, a taxa efetiva de variação do IPCA foi de 4,9% e permite concluir que houve um elevado grau de eficiência da política monetária.

Tal eficiência é dificilmente alcançada. Além de outros fatores, isto é, geralmente, resultado de uma boa e transparente comunicação por parte do BC e da confiança adquirida dos investidores.

O seguinte trecho do livro de Fabio Giambiagi, “Economia Brasileira Contemporânea”, explica como isto foi possível:

“Para tal êxito contribuíram a trajetória excepcionalmente bem-comportada da taxa de câmbio — com exceção do ano de 2008 — e uma taxa de juros real, em média, ainda bastante elevada, embora com tendência de queda. No final da década, os desafios associados ao regime de metas eram quatro: i) combater a alta conjuntural da inflação observada em 2010, com chances de “contaminar” o resultado de 2011; ii) reduzir a meta, a médio prazo, para um número mais próximo da inflação nos países mais avançados, talvez para algo entre 3,0% e 4,0%, ligeiramente abaixo do alvo de 4,5% mantido durante vários anos; iii) conciliar a preservação do regime de metas com um crescimento médio sustentado mais robusto da economia, idealmente mais próximo de 5%; e iv) conseguir implementar (ii) e (iii) em um contexto de juros reais menores que as taxas observadas no Brasil na primeira década e meia a partir da estabilização de 1994.”

Taxas alvo e observadas da variação janeiro/dezembro do IPCA (%)

Ano	Meta original	Resultado observado	Variação cotação	
			R\$/US\$ ^a	Taxa Selic real ^b
1999	8,00	8,94	48,0	15,3
2000	6,00	5,97	9,3	10,8
2001	4,00	7,67	18,7	9,0
2002	3,50	12,53	52,3	5,9
2003	3,25	9,30	- 18,2	12,9
2004	3,75	7,60	- 8,1	8,0
2005	4,50	5,69	- 11,8	12,6
2006	4,50	3,14	- 8,7	11,6
2007	4,50	4,46	- 17,2	7,1
2008	4,50	5,90	31,9	6,2
2009	4,50	4,31	- 25,5	5,4
2010	4,50	5,91	- 4,3	3,6

^a Refere-se à cotação no final de dezembro.

^b Deflator: IPCA.

Obs.: Para 2004 e 2005, adotou-se uma margem de tolerância de + ou - 2,50% em relação à meta. Para os demais anos, a margem foi de + ou - 2,00%.

Fontes: Banco Central, IBGE.

Tabela 4: Taxas Alvo e observadas da variação janeiro/dezembro IPCA

O gráfico abaixo apresenta a inflação do período, e como esta, entre 2005-2010, se manteve “bem-comportada”, sem ameaçar a banda superior.

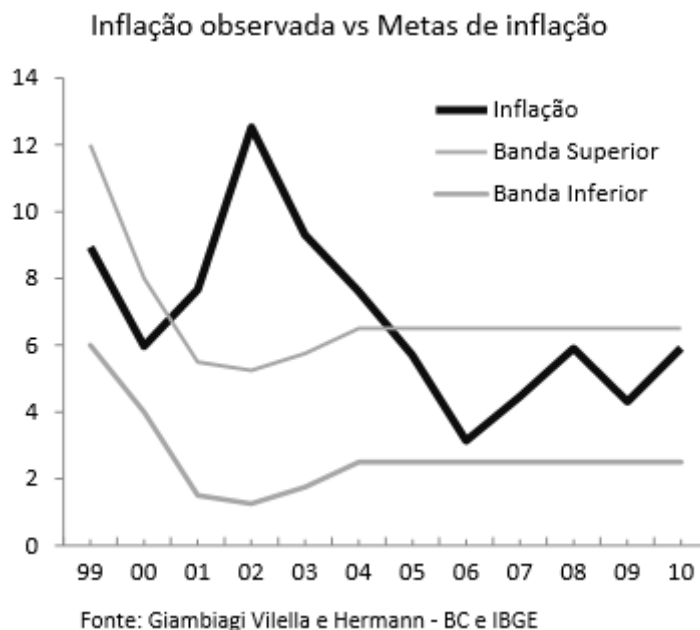


Gráfico 17: Inflação Observada vs Metas de Inflação

2.6 Fiscal

.Gastos Públicos

A queda do ministro da fazenda Antonio Palocci, em 2006, foi um marco de uma agressiva mudança de postura econômica que estava por vir. Esta mudança se baseia, principalmente, pela forte expansão do crédito e por uma política fiscal mais agressiva em termos de expansão do gasto público. Um dos resultados dessa alteração de comportamento econômico foi a aceleração do consumo, em particular o das famílias, que no segundo governo Lula cresceu a uma taxa muito superior à registrada na média dos primeiros quatro anos de Governo.

Um estímulo poderoso a este aumento do consumo foi a política de transferência direta a indivíduos – através de aposentadorias, aumentos reais do salário-mínimo, seguro desemprego e Bolsa-Família- que permitiu uma grande melhora na condição de vida de milhares, ainda mais em tempos de inflação baixa. A consequência óbvia desta política é, também, o aumento dos gastos do governo. Este assunto será visto de forma bem aprofundada, em breve, no próximo capítulo.

Como pode-se observar na tabela a seguir, o crescimento anual do gasto primário total do Governo dos seis anos 2005-2010 foi da ordem de 6,5% em termos reais, contra uma média de pouco mais de 2% nos dois primeiros anos do Governo Lula. Esta política expansionista certamente contribuiu para o crescimento do PIB observado.

Taxas de crescimento da receita e da despesa totais do Governo Central por períodos (% a.a.)^a

Variável	1999-2002	2003-2004	2005-2010	2003-2010
Receita total	5,9	3,3	5,2	4,8
Despesa primária/a	4,3	2,2	6,4	5,4
PIB	2,1	3,4	4,2	4,0

^a Inclui transferências a Estados e Municípios.

Fonte: STN. Deflator: Deflator implícito do PIB.

Tabela 5: Taxas de crescimento da receita e da despesa do Governo Central por períodos.

É interessante analisar como a taxa de crescimento da Despesa primária cresceu em ritmo bem superior ao da Receita total nos dois períodos do Governo Lula observados (2003-2004 e 2005-2010). O aumento é bem significativo, enquanto a taxa da Receita ampliou em 53%, a de Despesa primária quase triplicou. No primeiro período, a taxa de crescimento da Receita era superior ao da Despesa, já no segundo os papéis se inverteram. As consequências problemáticas desta política discricionária e imprudente chegam. E chegaram nos dias de hoje, no pós-2010, quando a economia apresenta péssimos resultados macroeconômicos. O conceito de “estagflação” há tempos não estava tão vivo nos noticiários econômicos - isto é, economia estagnada, recessão e inflação em índices superiores ao teto da meta.

Em resposta à Grande Crise, no ano de 2009, o Brasil optou por gastos públicos ampliados e reduções nos impostos a fim de encorajar o consumo, especialmente o de bem duráveis. Segundo o livro “O Novo Brasil”, um superávit primário menor e um déficit fiscal mais alto não resultaram em críticas: a resposta contra cíclica era a correta, diante de tamanha queda de atividade, especialmente na indústria.

.Dívida Pública brasileira

A tabela a seguir mostra a evolução do superávit primário e a tendência de redução do peso dos juros ao longo do tempo- diante da queda da relação Dívida/PIB e dos juros menores.

Necessidades de Financiamento do Setor Público — NFSP Conceito Nominal — 2002-2010 (% PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado primário	3,22	3,27	3,72	3,79	3,20	3,31	3,42	2,03	2,77
Governo Central									
Receita total	21,66	20,98	21,61	22,74	22,94	23,25	23,64	23,21	22,99
Tesouro/BC	16,85	16,23	16,78	17,69	17,73	17,97	18,25	17,50	17,22
INSS	4,81	4,75	4,83	5,05	5,21	5,28	5,39	5,71	5,77
(-) Transf.Est./Mun.	3,80	3,54	3,48	3,90	3,92	3,97	4,39	4,01	3,83
Receita líquida	17,86	17,44	18,13	18,84	19,02	19,28	19,25	19,20	19,16
Despesas	15,71	15,13	15,59	16,38	16,96	17,11	16,42	17,97	17,89
Pessoal	4,81	4,46	4,31	4,30	4,45	4,37	4,32	4,76	4,53
INSS	5,96	6,30	6,48	6,80	6,99	6,96	6,58	7,06	6,94
OCC	4,94	4,37	4,80	5,28	5,52	5,78	5,52	6,15	6,42
Fundo Soberano	-	-	-	-	-	-	- 0,47	-	-
Ajuste metodológico ^a	-	-	0,11	0,11	0,11	0,07	0,04	0,04	0,91
Erros e omissões ^b	0,01	- 0,03	0,05	0,03	0,00	- 0,01	- 0,05	0,06	- 0,04
Estados e Municípios									
Estados	0,72	0,81	0,90	0,99	0,83	1,13	1,01	0,66	0,56
Municípios	0,58	0,70	0,83	0,80	0,69	0,98	0,85	0,56	0,46
Empresas estatais									
Federais	0,14	0,11	0,07	0,19	0,14	0,15	0,16	0,10	0,10
Estaduais	0,34	0,18	0,12	0,20	0,20	- 0,05	0,06	0,04	0,07
Municipais	0,10	- 0,05	0,00	0,05	- 0,04	- 0,06	- 0,01	- 0,05	- 0,02
Juros setor público	0,24	0,22	0,12	0,14	0,24	0,01	0,07	0,08	0,07
	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02
NFSP	7,66	8,51	6,62	7,26	6,83	6,11	5,46	5,37	5,32
	4,44	5,24	2,90	3,47	3,63	2,80	2,04	3,34	2,55

^aRecursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional. Em 2010, inclui capitalização da Petrobras.

^bDiferença entre o resultado apurado pelo BC e pela STN.

Fonte: Banco Central. Para as receitas e despesas do Governo Central, STN.

Tabela 6: Necessidade de Financiamento do Setor Público

A tabela acima possibilita observar uma grande queda do superávit primário na segunda metade do segundo Governo Lula. Apesar disto, o fato é que a dívida pública era muito indexada ao câmbio, e no início do ano de 2003, uma apreciação cambial provocou um longo período de diminuição da dívida pública e da relação “Dívida líquida do setor público/PIB”. Além disso, a grande redução da taxa de juros real entre os governos FHC e Lula contribuiu para a queda das despesas financeiras e, assim, para a evolução favorável do patrimônio.

A próxima tabela apresenta este processo, que possibilitou a queda da dívida líquida do setor público de 60% do PIB em 2002, para 40% do PIB em 2010. É interessante observar que os efeitos patrimoniais – afetados pela apreciação do dólar – são responsáveis por quase $\frac{3}{4}$ da queda da relação Dívida/PIB.

Dívida líquida do setor público — 2002-2010 (% PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida interna	44,7	43,7	42,7	45,2	48,4	53,0	49,5	52,0	50,0
Governo Central	24,6	24,7	24,6	28,7	33,0	38,7	35,8	39,2	37,8
Base monetária	5,0	4,3	4,6	4,7	5,1	5,5	4,9	5,2	5,7
Dívida mobiliária	40,6	43,1	40,3	44,6	45,2	45,1	41,0	43,4	43,2
Renegociação est./mun.	-14,7	-14,3	-14,3	-13,5	-13,0	-12,4	-12,2	-11,5	-11,1
FAT	-5,1	-5,2	-5,3	-5,4	-5,5	-5,2	-5,1	-5,0	-4,6
Empréstimos ao BNDES	-0,8	-0,8	-0,9	-0,8	-0,4	-0,2	-1,1	-4,1	-6,5
Operações compromissadas	5,2	3,9	3,0	1,7	3,3	7,0	10,8	14,3	7,9
Outras	-5,6	-6,3	-2,8	-2,6	-1,7	-1,1	-2,5	-3,1	3,2
Estados e Municípios	18,4	17,5	17,1	15,6	14,7	13,6	13,1	12,2	11,7
Dívida renegociada	14,7	14,3	14,3	13,5	13,0	12,4	12,2	11,5	11,1
Outras	3,7	3,2	2,8	2,1	1,7	1,2	0,9	0,7	0,6
Empresas estatais	1,7	1,5	1,0	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
Dívida externa	15,7	11,1	7,9	3,2	-1,1	-7,5	-11,0	-9,2	-9,8
Dívida total	60,4	54,8	50,6	48,4	47,3	45,5	38,5	42,8	40,2
Dívida fiscal	39,2	39,3	37,3	37,3	37,5	36,2	33,8	35,5	33,3
Ajuste patrimonial	21,2	15,5	13,3	11,1	9,8	9,3	4,7	7,3	6,9
Privatização	-4,3	-3,7	-3,3	-3,0	-2,8	-2,6	-2,3	-2,3	-2,1
Outros ajustes	25,5	19,2	16,6	14,1	12,6	11,9	7,0	9,6	9,0
Dívida interna	10,3	7,6	6,5	5,7	5,0	4,4	3,9	3,6	3,2
Dívida externa	8,4	5,7	4,6	3,4	3,0	3,5	-0,5	2,5	2,7
Outros	6,8	5,9	5,5	5,0	4,6	4,0	3,6	3,5	3,1

Fonte: Banco Central.

Tabela 7: Dívida Líquida do Setor Público

No ano de 2006, a dívida externa brasileira passou de positiva para negativa, o que caracteriza o fato de o Brasil ser, neste momento, credor externo. Este fato foi imprescindível para a estabilização econômica. A dívida externa afetava negativamente o desenvolvimento econômico e social do país.

As consequências, nos cofres públicos, da política fiscal e oferta de crédito expansionistas, do crescimento dos investimentos e dos programas de transferência de renda, entre outros fatores analisados neste estudo, pode-se observar na tabela. Há pouco, foi visto que a taxa de crescimento da despesa primária crescia a níveis bem superiores que a taxa de crescimento da Receita total. O crescimento da dívida interna, com salto de 42,7% do PIB, em 2004, para 50% em 2010, é reflexo do que foi visto.

No ano de 2009, devido a Grande Crise ocorrida, o país teve seu crescimento bem reduzido. O momento era de problemas de receita, implantação de uma política anticíclica e aumento dos gastos públicos para “aquecer” a economia. Por estes fatores, no ano de 2009 é possível observar uma queda no superávit primário e um aumento da dívida pública.

É importante, porém, fazer uma ressalva. O grande acúmulo de reservas conquistadas ao longo dos últimos anos possibilitou ao país, em 2008, possuir uma quantidade de reservas internacionais muito superior à sua dívida externa bruta oficial.

3. Política Fiscal – Um estudo mais prolongado e aprofundado

No final de 1998, o Governo brasileiro adotou o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) com o objetivo principal de melhorar a situação fiscal e garantir a estabilidade econômica, para assim, permitir que o país retome o crescimento sustentado. A implementação da PEF – que tinha como ideia central evitar que a dívida pública entrasse em rota explosiva - representou uma guinada na condução da política econômica brasileira. Para resolver este problema da dívida, o governo anunciou estratégias para a gestão da dívida pública que eram, basicamente, o alongamento do prazo médio da mesma e a melhora na sua composição. Dentre todas as mudanças implementadas, a mais relevante, sem dúvida, foi a adoção de metas de superávit primário.

O crescimento da carga tributária bruta, em proporção do PIB, é um dos aspectos mais marcantes das finanças públicas brasileiras no pós-Plano Real. Este crescimento ocorreu de forma significativa no período 1998-2004 e foi de extrema importância para aprofundar o ajuste fiscal.

No ano 2000, o governo adotou uma postura mais austera, resultado, principalmente, deste ajuste do governo em busca de maior responsabilidade fiscal. Este processo se prolongou e em 2001 a política fiscal apresentou uma postura neutra, isto é, o governo manteve o processo contracionista.

Os anos seguintes foram escolhidos para o estudo e análise econômica sob a ótica fiscal. Este capítulo do estudo foi dividido em dois períodos, 2003-2006 e 2007-2010, de maneira que se possa acompanhar de forma clara e organizada detalhes sobre o campo fiscal do Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

3.1 2003-2006

Nos anos e momentos precedentes às eleições de 2002, o discurso realizado pelo Partido dos Trabalhadores era bastante controverso. Primeiramente, em 2001, o partido discursava a favor da renegociação da dívida externa e a imposição de um teto para os gastos com os juros da dívida. O discurso radical não foi bem interpretado pelo

mercado. Assim, já em 2002, o partido passou a se comprometer a “gerar o superávit primário que fosse necessário para honrar os compromissos”. O mercado, diante de tal discurso confuso, temia pelo futuro.

A indicação de Pallocci para Ministro da Fazenda foi importante no sentido de reduzir esta desconfiança. O novo ministro era considerado um grande adepto de políticas com fortes superávits primários. Já para o cargo de Presidente do Banco Central, o nome escolhido foi Henrique Meirelles.

O novo governo, no início de 2003, tomou cinco medidas necessárias para “afastar” a desconfiança de mercado sobre a economia brasileira. Três destas são mais relevantes neste capítulo do estudo:

- . A meta de superávit primário, em 2003, foi elevada de 3,75% para 4,25% do PIB.
- comprometeu-se, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) encaminhada ao Congresso em abril, a conservar a mesma meta de 4,25% do PIB de superávit primário durante todo o período de governo.
- submeteu à apreciação do Congresso duas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) posteriormente aprovadas, referentes à Previdência Social e ao sistema tributário.

A reforma previdenciária se baseou, resumidamente, na taxação dos inativos e no aumento de teto de benefício do INSS. Já a reforma tributária apresentou a extensão da taxa de 0,38% da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) até 2007. Além disso, houve uma mudança na forma de cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que se tornou uma importante fonte de arrecadação por parte do governo a partir de 2004.

No período de 2003-2006 houve uma significativa melhora do superávit primário em relação aos anos anteriores. A média de 1999-2002 foi de 2,1% do PIB, enquanto a de 2003-2005 foi próxima a 2,8%, como podemos ver abaixo.

Resultado primário do governo central
(Em % PIB)

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005	2006
Receita bruta	18,58	22,43	23,91	23,06	23,75	25,26	25,25
Tesouro/BC	13,48	17,28	18,63	17,87	18,44	19,65	19,60
INSS*	5,10	5,15	5,28	5,19	5,31	5,61	5,65
(-) Transf. Estados/municípios	2,83	3,81	4,17	3,87	3,82	4,34	4,30
Receita líquida	15,75	18,62	19,74	19,19	19,93	20,92	20,95
Despesas primárias	15,35	16,59	17,39	16,67	17,13	18,21	18,55
Pessoal	5,16	5,24	5,45	5,02	4,74	4,77	4,75
Ativos	2,66	2,70	2,83	2,61	2,56	2,58	2,56
Civis	2,11	2,17	2,21	2,09	2,14	2,17	2,13
Militares	0,55	0,53	0,62	0,52	0,42	0,41	0,43
Inativos	2,21	2,30	2,36	2,37	2,16	2,19	2,19
Civis	1,53	1,49	1,48	1,57	1,45	1,46	1,42
Militares	0,68	0,81	0,88	0,80	0,71	0,73	0,77
Transferências	0,29	0,24	0,26	0,04	0,02	0,00	0,00
Benefícios INSS	5,40	6,20	6,54	6,88	7,12	7,55	7,85
Outras despesas (OCC*)	7,79	5,15	5,40	4,77	5,27	5,89	5,95
Despesas FAT*	0,55	0,55	0,59	0,55	0,56	0,62	0,60
Subsídios e subvenções	n.d.*	0,29	0,17	0,39	0,31	0,54	0,40
Loas/RMV*	n.d.	0,20	0,26	0,29	0,42	0,48	0,55
Despesas com BC	n.d.	n.d.	n.d.	0,10	0,13	0,12	0,10
Demais despesas	4,24	4,11	4,38	3,44	3,85	4,13	4,30
Ajuste metodológico (pgto. Itaipu)							
Discrepância estatística	-0,12	0,07	0,02	-0,03	0,03	0,05	0,00
Superávit primário	0,28	2,10	2,37	2,49	2,97	2,88	2,50
Tesouro/BC	0,58	3,15	3,63	4,18	4,78	4,82	4,70
INSS	-0,30	-1,05	-1,26	-1,69	-1,81	-1,94	-2,20
Memo:							
Gasto primário total ¹	18,18	20,40	21,56	20,54	20,95	22,55	22,85
Coefficiente inativos/Ativos	0,83	0,85	0,83	0,91	0,84	0,85	0,86
Civis	0,73	0,69	0,67	0,75	0,68	0,67	0,67
Militares	1,24	1,53	1,42	1,54	1,69	1,78	1,79

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), Banco Central. Para 2006, orçamento geral da União, com modificações resultantes de atualizações posteriores ao seu encaminhamento ao Congresso Nacional.

Notas: ¹Inclui transferências a estados e municípios.

Obs.: *Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Outros Custeios e Capital (OCC); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); Renda Mensal Vitalícia (RMV); e não disponível (n.d.).

Tabela 8: Resultado Primário do governo central

Na tabela acima é possível observar o crescimento, em relação aos anos anteriores, da Receita bruta e Gasto primário no primeiro Governo Lula. A combinação destes possibilitou o crescimento do superávit primário encontrado no período.

O crescimento dos gastos do INSS também é bem relevante. Estes passaram de 6,5% do PIB em 2002 para 7,8% em 2005. Em breve, veremos este assunto de forma mais detalhada.

O aumento de receita pode ser melhor analisado a partir da tabela seguinte:

Receita do governo federal
(Em % PIB)

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto de importação	0,65	0,73	0,59	0,52	0,52	0,47	0,50
IPI*	1,95	1,62	1,47	1,26	1,30	1,36	1,30
Imposto de Renda	4,50	5,55	6,37	5,98	5,83	6,45	6,35
Pessoa física	0,33	0,33	0,33	0,33	0,35	0,38	0,40
Pessoa jurídica	1,49	1,74	2,52	2,17	2,21	2,65	2,60
Retido na fonte	2,68	3,48	3,52	3,48	3,27	3,42	3,35
Rendimentos do trabalho	1,53	1,67	1,67	1,70	1,78	1,85	1,90
Rendimentos do capital	0,79	1,22	1,22	1,22	0,98	1,03	0,90
Outros	0,36	0,59	0,63	0,56	0,51	0,54	0,55
CPMF	0,43	1,27	1,51	1,48	1,50	1,51	1,50
IOF*	0,42	0,35	0,30	0,29	0,30	0,32	0,30
Cofins	2,23	3,67	3,88	3,83	4,49	4,55	4,55
PIS/Pasep	0,90	0,96	0,96	1,11	1,13	1,14	1,15
Contribuição sobre lucro líquido	0,87	0,84	0,99	1,08	1,16	1,36	1,35
Outras receitas	1,23	1,53	1,98	2,02	2,03	1,68	1,80
Total de receita federal	13,18	16,52	18,05	17,57	18,26	18,84	18,80

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Para 2006, estimativa feita com base no orçamento, ajustado com base na divulgação de dados posteriores.

Obs.: * Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Tabela 9: Receita do governo federal

Destaca-se nesta, a evolução do Cofins que passou de 3,88% do PIB, em 2002, para 4,55% em 2006. O grande aumento desta proporção já no ano de 2004 é resultado da mudança na forma de cobrança que ocorreu neste ano, como vimos há pouco. Apenas entre 2003 e 2004, o aumento foi de 0,7%. O crescimento do PIS e do Imposto de Renda sobre pessoas jurídicas também chama atenção.

Associado a este aumento da carga tributária, a elevação da relação dívida pública-PIB, pelo oitavo ano seguido em 2002, atingindo níveis acima de 55% do PIB preocupava em muito o novo governo em 2003. Os superávits primários deveriam ser enormes para o pagamento de uma dívida monstruosa como esta.

A tabela a seguir apresenta um detalhamento maior sobre a dívida pública nos últimos anos.

Evolução da dívida líquida do setor público: 1994-2005 – dezembro

(Em % PIB)

Composição	1994	1998	2002	2003	2004	2005
Dívida interna	21,5	35,5	41,2	45,5	44,2	49,0
Governo central	6,7	20,8	22,9	26,2	25,8	31,7
Base monetária	3,6	4,2	4,6	4,6	4,8	5,2
Dívida mobiliária	11,7	34,5	37,8	44,4	42,2	49,4
Indexada ao câmbio	1,0	7,3	14,6	10,1	4,3	0,6
Outros indexadores	10,7	27,2	23,2	34,3	37,9	48,8
Renegociação dívidas est./mun.	0,0	-9,3	-13,7	-15,2	-15,0	-14,9
Outros créditos	-8,6	-8,6	-5,8	-7,6	-6,2	-8,0
Estados e Municípios	9,6	13,5	17,1	18,6	17,9	17,3
Dívida renegociada	0,0	9,3	13,7	15,2	15,0	14,9
Outras dívidas	9,6	4,2	3,4	3,4	2,9	2,4
Empresas estatais	5,2	1,2	1,2	0,7	0,5	0,0
Dívida externa	8,5	6,2	14,3	11,7	7,5	2,6
Governo central	6,3	4,1	12,4	10,0	6,7	2,4
Estados e municípios	0,3	0,7	1,4	1,2	1,0	0,8
Empresas estatais	1,9	1,4	0,5	0,5	-0,2	-0,6
Total	30,0	41,7	55,5	57,2	51,7	51,6
Dívida fiscal	30,0	40,6	36,1	40,9	37,8	39,3
Ajuste patrimonial	-	1,1	19,4	16,3	13,9	12,3
Privatização	-	-3,3	-4,0	-4,0	-3,5	-3,4
Outros ajustes	-	4,4	23,4	20,3	17,4	15,7
Ajustes sobre div. interna	-	0,4	9,6	8,1	6,8	6,3
Ajustes sobre div. externa	-	0,5	8,0	6,3	5,2	4,1
Demais ajust. patrimoniais	-	3,5	5,8	5,9	5,4	5,3

Fonte: Banco Central.

Tabela 10: Evolução da dívida líquida do setor público:1994-2005

É interessante observar como a dívida pública ainda cresceu entre 2002 e 2003, passando de 55,5% para 57,2. Entretanto no ano de 2004, esta sofre uma forte queda. Segundo Giambiagi(2006) é importante ressaltar a redução da exposição cambial dos títulos da dívida interna, um elemento essencial que distingue o que ocorreu antes e depois de 2003. Esta política de Lula, de não renovar os títulos cambiais e de substituir os mesmos por outros tipos de papéis, foi, segundo Giambiagi, decisiva para se diminuir a dívida interna indexada ao câmbio de 15% do PIB, em 2002, para menos de 1% do PIB em dezembro de 2005.

Em paralelo a isso, o governo iniciou um processo de aumento da reserva internacional por meio de emissão de títulos de dívida interna. No final das contas, o que ocorria na prática era a troca da dívida externa por dívida interna. Este processo de troca, junto com o efeito dos juros limitando a redução da dívida total, é responsável pelo grande aumento observado, por exemplo, na dívida mobiliária. Na tabela acima é possível observar que a dívida interna passou de 41,2% do PIB, em 2002, para 49% em 2005. Já a dívida externa sofreu queda de quase 12% entre 2002 e 2006.

Para se entender a trajetória da relação dívida pública-PIB do período, é importante acompanhar as mudanças em torno do componente “ajustes patrimoniais” da dívida, que está presente na tabela acima. Este componente está associado tanto a evolução da

dívida fiscal, quanto a mudanças do item “privatização” e do impacto do câmbio sobre as dívidas externas e internas. Para analisarmos o efeito da variação dos “ajustes patrimoniais” é importante, primeiramente, lembrar a trajetória declinante da cotação do dólar observada no início dos anos 2000 – Em dezembro 2002, a cotação era de R\$ 3,53, caindo para R\$2,89 e R\$2,65 no final de 2003 e 2004, respectivamente, e para R\$ 2,34 em dezembro de 2005. A queda observada possui efeito sobre a parcela da dívida pública, externa e interna, que está associada ao dólar.

Assim, apesar da dívida fiscal entre 2002 e 2005 ter apresentado um aumento de 36% para 39% do PIB, a queda dos ajustes patrimoniais fez com que a dívida líquida do setor público também caísse. Enquanto ocorreu o aumento da dívida fiscal em 3% do PIB, os ajustes patrimoniais cederam de 19% para 12% do PIB, devido à apreciação cambial. Como consequência, a dívida líquida do setor público, depois de ter aumentado de 56% para 57% do PIB entre 2002 e 2003, caiu para 52% do PIB em dezembro de 2005.

Com o passar dos anos, com a implantação de políticas que visavam aumentos de reservas internacionais e a diminuição da dívida externa, o efeito das variações das taxas de câmbio passaram a ser mais suaves. Isto pode também ser observado na tabela acima, a partir dos itens “indexada ao câmbio” e dívida externa. Em 2002, 14,6% da dívida era indexada ao câmbio, enquanto no ano de 2005 já havia caído para incríveis 0,6%. A dívida externa, que em dezembro de 2002 era equivalente a 14,3% do PIB, apresentou queda de aproximadamente 12%, atingindo o nível, também impressionante, de 2,6%. Desta forma, é possível observar como o governo teve sucesso no objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa que o país estava exposto.

Os quatro primeiros anos de Governo Lula foram marcados por uma expansão dos gastos do governo e do aumento da relação gasto público-PIB, se comparado com o fim do governo de FHC em 2002.

Uma das principais causas para que isso ocorresse foi o maior dispêndio com gastos previdenciários. O aumento relativo da despesa previdenciária como proporção do PIB, de 2002 a 2006, deu continuidade a um processo iniciado no final da década de 80. De 1988 a 2006 não houve um ano sequer que o gasto com INSS, como proporção do PIB, tenha caído. No ano de 1991, este gasto representava 25% da despesa primária do governo, enquanto no ano de 2005 já equivalia a 34%. Na análise da relação da variável

e o PIB, os números também chamam atenção. Esta relação passou de 6,5% do PIB no fim do governo Fernando Henrique Cardoso (2002) para 7,9% do PIB em 2006.

Segundo Giambiagi (2006), o aumento do gasto previdenciário se deve, principalmente, a três componentes. O primeiro é o aumento real do salário mínimo. Isto se deve, pois dois de cada três benefícios são pagos no valor do piso previdenciário que, no caso, se trata do salário mínimo. Assim, o aumento do salário mínimo representa um aumento do piso previdenciário. Ainda segundo o autor, um aumento real de 10% do salário mínimo equivale aproximadamente a um incremento real de 3% a 4% da despesa previdenciária. O aumento real do salário mínimo, que já tinha sido de 4,5% ao ano em média no governo de FHC, foi equivalente a 7,7% ao ano entre 2003 e 2006. Assim, com o aumento do número de beneficiários e o fato de que mais de 60% do número de benefícios tiveram aumentos reais expressivos, devido aos reajustes do salário mínimo, a relação gastos do INSS-PIB apenas cresceu.

Despesas do INSS

(Em % PIB)

Ano	% PIB	Ano	% PIB	Ano	% PIB
1998	2,5	1991	3,4	2001	6,3
1989	2,7	1992	4,3	2002	6,5
1990	3,4	1993	4,9	2003	6,9
		1994	4,9	2004	7,1
		1995	5,0	2005	7,6
		1996	5,3	2006	7,9
		1997	5,4		
		1998	5,8		
		1999	6,0		
		2000	6,0		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 11: Despesas do INSS

Variação do salário mínimo: janeiro/dezembro

(Em %)

Ano	Varição nominal SM	Varição IPCA	Varição real SM
1995-1998 ¹	16,7	9,4	6,7
1999-2002 ¹	11,4	8,8	2,4
2003	20,0	9,3	9,8
2004	8,3	7,6	0,7
2005	15,4	5,7	9,2
2006 ²	16,7	4,8	11,4
2003-2006 ²	15,0	6,8	7,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Notas: ¹ Média (% a.a.).

² Para o IPCA, estimativa do autor. Para o SM, R\$ 350.

Tabela 12: Variação do salário mínimo: janeiro/dezembro

Quantidade de benefícios emitidos: dezembro
(Em milhares)

Composição	Benefícios dez.			Taxas de crescimento (indivíduos, %)			
	2002	2005	1999-2002 ¹	2003	2004	2005	2003-2005 ²
Previdenciários	18.153	20.394	3,7	3,5	5,1	3,3	4,0
Aposentadorias	11.787	13.053	3,1	3,0	4,0	3,3	3,5
Pensões	5.356	5.776	3,2	2,2	3,4	2,1	2,5
Auxílios-doença	849	1.493	13,8	28,3	26,9	8,0	20,7
Outros	161	72	34,6	-48,9	-6,3	-6,3	-23,5
Acidentários	720	755	2,9	2,2	2,9	-0,2	1,6
Assistenciais	2.253	2.793	5,4	3,4	12,8	6,2	7,4
Encargos Prev. União-EPU	-	n.c.*	n.c.	9	-17,9	n.c.	n.c.
Total	21.126	23.951	3,8	3,4	5,9	3,5	4,3

Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS).

Notas: ¹ Taxa média em quatro anos (% a.a.).

² Taxa média em três anos (% a.a.).

Obs.: * Não considerada (n.c.).

Tabela 13: Quantidade de benefícios emitidos

As três tabelas acima são um reflexo em números do que foi dito. Na primeira, os gastos crescentes com INSS ao longo dos anos e, principalmente, no primeiro governo Lula. Na segunda, podemos observar o grande crescimento do salário mínimo no período 2003-2006, onde o salário mínimo cresce a ritmos superiores ao do IPCA. Na última podemos observar o aumento de benefícios emitidos. A taxa de crescimento total de beneficiados do período 1999-2002 foi equivalente a 3,8%, já a de 2003-2005 já apresenta um aumento, atingindo a taxa de crescimento de 4,3%.

Vale ressaltar que o aumento da relação despesa do INSS-PIB entre 2002-2006 também se deve ao baixo crescimento médio da economia, isto é, a queda do denominador da relação. Quando se computa o agregado das despesas previdenciárias e acidentárias da última tabela, o número de benefícios emitidos entre 2002 e 2005 cresceu a uma média anual de 3,9%, enquanto que o crescimento econômico médio foi inferior a 2,5%.

Para suportar este aumento dos gastos, o governo teve que também aumentar a carga tributária. A “taxação” passou de 29% do PIB em 1998 para 35% em 2002 e atingiu a marca de 37% do PIB em 2006.

Na tabela abaixo pode-se observar o aumento da carga tributária do governo central e também dos estados e municípios.

Carga tributária						
(Em % PIB)						
Ano	Receita bruta Governo central	Carga tributária	Composição receita disponível (%)			
			União	Estados	Municípios	Total
1991	14,6	24,4	54,7	29,6	15,7	100,0
1992	15,2	25,0	56,9	28,2	14,9	100,0
1993	17,3	25,3	57,8	26,4	15,8	100,0
1994	18,9	27,9	59,3	25,1	15,6	100,0
1995	18,3	28,4	51,4	30,4	18,2	100,0
1996	17,5	28,6	52,4	29,4	18,2	100,0
1997	18,4	28,6	52,9	28,7	18,4	100,0
1998	20,1	29,3	51,7	28,4	19,9	100,0
1999	21,7	31,1	53,2	27,0	19,8	100,0
2000	21,5	31,6	51,2	29,4	19,4	100,0
2001	22,7	33,4	50,5	29,6	19,9	100,0
2002	23,9	34,9	52,0	30,1	17,9	100,0
2003	23,1	34,0	52,2	28,5	19,3	100,0
2004	23,8	35,0	n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.
2005	25,3	36,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2006 [†]	25,3	36,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1991	14,6	24,4	54,7	29,6	15,7	-
1991-2005	16,9	26,2	56,0	27,9	16,1	-
1996-2000	19,8	29,8	52,3	28,6	19,1	-
2001-2005	23,8	34,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2006	25,3	36,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fontes: Para a receita bruta do governo central, Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para a carga tributária e a composição da receita disponível, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para a carga tributária de 2004-2006, estimativa do autor.

Obs.: * Não disponível (n.d.).

Nota: † Previsão orçamento, ajustada pelo dado observado em 2005.

Tabela 14: Carga Tributária

O aumento da taxa também teve consequências ruins em termos de eficiência econômica. A maior cobrança de impostos em cima do setor formal da economia desestimula a contratação de mais mão de obra. Outro exemplo de perda de eficiência é o efeito de “desencorajamento” por parte dos investidores, provocando queda na taxa de investimento.

O investimento público foi pouco estimulado no período 2003-2006. Este se manteve praticamente constante em relação aos anos anteriores (em torno de 1,3% PIB entre 2003 e 2006, segundo dados do Ipea), bem como os gastos com o funcionalismo público e com as despesas correntes das administrações públicas com bens e serviços (escolas, hospitais etc.)

A alta taxa, que já era alvo de muitas críticas no ano de 2002, sendo tratada como grande entrave para um maior crescimento e estímulos às exportações, persistia como um sério problema.

Com o aumento da carga tributária, o governo se viu pressionado a aumentar também os gastos sociais. Entretanto, há um grande problema nessa questão. Os gastos públicos

que já apresentavam níveis bem altos deviam diminuir na opinião de muitos economistas na época. Em direção contrária estava a pressão popular por aumento dos gastos sociais.

Assim, o problema em que o governo se encontrava era: ou se preserva a proporção do gasto social no PIB - o que dificulta a queda dos gastos públicos totais - ou se ataca os gastos como um todo, isto é, a bem provável queda da razão “gasto social/PIB”.

De acordo com Ohanna (1997), nos primeiros anos do Plano Real: “uma grande parte do ajustamento deveria vir dos setores sociais. Um dos maiores problemas da economia brasileira é a necessidade de desenhar um novo papel para o setor público nas áreas sociais. Considerando que, a médio prazo, não há que esperar grandes ganhos de eficiência do Governo, falar de reforma fiscal no Brasil significa cortar o gasto social”.

O comentário de Ohanna, apesar de ter sido feito há quase 20 anos, não deixou de ser pertinente em todos esses anos passados.

A tabela a seguir apresenta a evolução da despesa corrente no final do século XX e início de século XXI. Pode-se observar que esta passa de 9,86% do PIB em 1991 para 17,31% do PIB em 2005.

Despesas correntes do governo central, excluindo transferências a estados e municípios

(Em % PIB)

Ano	Total	INSS + Loas/RMV	Outras ¹
1991	9,86	3,36	6,50
1992	10,57	4,25	6,32
1993	11,62	4,94	6,68
1994	12,85	4,85	8,00
1995	14,09	5,04	9,05
1996	13,80	5,30	8,50
1997	14,57	5,49	9,08
1998	15,64	5,96	9,68
1999	15,28	6,16	9,12
2000	14,98	6,15	8,83
2001	15,81	6,50	9,31
2002	16,64	6,80	9,84
2003	16,26	7,17	9,09
2004	16,51	7,54	8,97
2005	17,31	8,03	9,28

Fonte: As transferências a estados e municípios e os investimentos do governo central (tabela 26), retiradas da despesa primária total divulgada ao longo dos anos pela SPE e depois pela STN.

Elaboração do autor.

Nota: ¹Inclui despesas com pessoal e outras despesas correntes. Não inclui despesas com benefícios previdenciários, com Loas/RMV e com gastos de investimento.

31. A tabela foi elaborada a partir dos dados fiscais "acima da linha" que originariamente eram divulgados pela Secretaria de Política Econômica e hoje são rotineiramente divulgados por meio da internet por esta secretaria. Considerou-se a despesa primária do governo central, deduzida das transferências a estados e municípios e descontando-se o valor do investimento do governo federal (tabela 26). Este último procedimento pode implicar pequenos erros, graças ao fato de que os critérios de contabilização das estatísticas primárias do gasto primário por um lado e do investimento por outro não são plenamente consistentes entre si. Contudo, na ausência de séries históricas específicas sobre a despesa desagregada entre gastos correntes e investimento no quadro do resultado primário da STN, o procedimento adotado nos parece defensável e não deveria gerar distorções relevantes.

Tabela 15: Despesas correntes do governo central, excluindo transferências a estados e municípios

Entretanto, no momento em que se exclui o montante que é gasto com INSS + Loas/RMV do total, esta diferença sofre uma grande queda – em 1991, o valor seria equivalente a 6,5% do PIB, enquanto no ano de 2005, de 9,28%.

A seguir, podemos ter uma visão mais geral sobre os gastos sociais e das políticas públicas realizadas pelo governo nos primeiros anos do século.

Gasto social direto do governo federal¹
(Em % gasto social)

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
Previdência Social	68,6	69,8	71,2	70,2	70,1
Regime Geral (INSS)	49,5	51,1	52,7	53,8	54,4
Pessoal Inativo da União (RIU)	19,1	18,8	18,4	16,3	15,8
Assistência Social	5,7	6,1	6,3	6,9	6,9
Bolsa Família	1,0	1,4	1,7	2,5	2,3
Auxílio-Gás	-	0,4	0,4	-	-
Bolsa-Alimentação	-	0,1	0,2	-	-
Bolsa Escola	1,0	0,9	0,8	-	-
Cartão Alimentação	-	-	0,3	-	-
Loas/RMV	3,0	3,1	3,1	3,2	3,4
Idosos	1,1	1,1	1,2	1,3	-
Portadores de deficiência	1,9	1,9	1,9	1,9	-
Outros	1,7	1,6	1,5	1,2	1,2
Proteção do trabalhador e geração de emprego	4,6	4,7	4,5	4,3	4,5
Seguro-Desemprego	3,3	3,4	3,4	3,1	-
Abono Salarial (PIS/Pasep)	0,6	0,8	0,9	1,0	-
Outros	0,7	0,5	0,2	0,2	-
Organização agrária	0,9	0,9	0,7	1,0	0,9
Educação e cultura	3,1	2,3	2,7	2,7	2,8
Ensino fundamental	1,1	0,8	1,0	1,0	-
Transferências para estados e municípios (Complementação da União ao Fundef)	0,3	0,3	0,3	0,3	-
Livro didático, bibliotecas e transporte escolar	0,4	0,2	0,4	0,4	-
Outros	0,3	0,3	0,3	0,4	-
Ensino superior	1,2	0,9	1,0	1,1	-
Graduação	0,8	0,5	0,5	0,5	-
Bolsas de estudo	0,3	0,3	0,4	0,4	-
Outros	0,1	0,1	0,1	0,2	-
Ensino médio e profissional	0,3	0,2	0,2	0,3	-
Ensino profissional	0,2	0,1	0,2	0,1	-
Ensino médio	0,1	0,1	0,0	0,1	-
Outros	0,5	0,5	0,5	0,3	-
Saúde	12,5	12,4	11,6	11,8	11,9
Sistema Único de Saúde (SUS)	8,6	8,3	7,4	7,5	-
Atendimento ambulatorial, hospitalar e emergencial	7,3	7,2	6,6	6,4	-
Implantação, ampliação e modernização do sus	0,6	0,4	0,3	0,3	-
Outros	0,8	0,7	0,5	0,7	-
Atenção Básica PAB – Fixo	1,2	1,1	0,9	1,0	-
Saúde em família e agentes comunitários	0,7	0,8	0,8	1,0	-
Medicamento e vacinas	0,5	0,7	0,7	1,0	-
Vigilância epidemiológica	0,5	0,5	0,5	0,5	-
Doenças Sexualmente Transmissíveis	0,4	0,4	0,3	0,3	-
Sangue e hemoderivados	0,1	0,1	0,1	0,1	-
Vigilância sanitária	0,1	0,1	0,1	0,1	-
Outros	0,4	0,5	0,7	0,4	-
Saneamento básico e habitação	1,3	0,7	0,4	0,6	0,6
Programa de subsídio à habitação	-	0,1	0,1	0,2	-
Habitações urbanas	0,2	0,1	0,1	0,1	-
Infra-estrutura urbana e saneamento	1,1	0,5	0,2	0,3	-
Benefícios aos servidores federais	1,5	1,2	1,2	1,1	1,1
Sistema S	1,8	1,8	1,4	1,3	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE), 2005, com ajuste para os valores modificados do PIB nominal. Para demais ajustes, ver texto.

Nota: ¹ Exclui gastos com pessoal.

Tabela 16: Gasto social direto do Governo Federal

De forma bem resumida, a tabela acima apresenta que:

- . Os gastos com aposentadoria representam, em 2005, 70% do gasto social.
- . Os gastos com Assistência Social apresentaram um aumento de 1,2% do total dos gastos sociais entre 2001 e 2005.

. A participação do programa Bolsa Família no total dos gastos sociais mais do que dobrou entre 2001 e 2005.

Além disso, vale dizer que, segundo dados da Secretaria de Política Econômica (SPE), entre 2001 e 2005 o gasto social aumentou 1,5% do PIB.

A tendência de crescimento das despesas com aposentadoria – associada, principalmente, ao INSS, como se pode ver em tabelas anteriores- se deve, em sua maior parte, pelo efeito de aumento do salário mínimo. Ou seja, este aumento real do salário mínimo é o principal responsável pelo crescimento da relação “despesas com benefícios do INSS/PIB”, o que provoca a tendência de crescimento das despesas com aposentadoria.

Assim, é importante sempre ressaltar que aumentos reais do salário mínimo tem um “custo” e que sempre irão provocar, por definição, novos aumentos na relação (INSS-PIB).

Segundo Fabio Giambiagi, a falta de uma avaliação adequada da eficácia das despesas sociais é um problema para o Estado. O fato das despesas sociais serem em sua maioria compostas por “gastos com aposentadoria”, como vimos, dificulta a solução dos três principais desafios colocados para a ação do estado: 1) redução da pobreza extrema e da alta desigualdade; 2) resolução do problema da violência e insegurança nas maiores cidades; 3) promover crescimento econômico. Ainda segundo Giambiagi, a solução para o primeiro desafio estaria associada à focalização do gasto público na infância. Sobre o problema de violência, praticada em sua maioria por jovens, e insegurança nas grandes cidades, vale dizer que os benefícios do aumento do salário mínimo real são basicamente rurais e recebidos por idosos. Para finalizar, o crescimento econômico do país nos próximos anos depende muito mais à “como” e “quanto” o país investirá no capital humano da infância e da juventude do que da remuneração dos idosos.

A partir de tudo o que foi visto e na opinião de grandes economistas, a despesa previdenciária/assistencial é considerada o maior problema fiscal brasileiro do período. O aumento da relação “gasto público-PIB” sustentada pela elevação da carga tributária, o fraco desempenho do “investimento público” foram também grandes problemas.

Com a proximidade das eleições de 2006, o país ampliava ainda mais os gastos públicos correntes com o objetivo de resultados mais positivos. Em novembro de 2005, a declaração da então ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, é um exemplo do momento:

“Essa história de que investimento é bom e despesa corrente é má é outra simplificação grotesca. Despesa corrente é vida: ou você proíbe o povo de nascer, de morrer, de comer ou de adoecer ou vai ter despesas correntes” (Estado de São Paulo).

3.2 2007-2010

A partir do ano de 2006, a política fiscal brasileira tornou-se mais flexível, provocando impactos sobre o consumo privado que, em última instância, induziram o investimento privado de forma mais relevante. Junto a um cenário externo favorável e a maior disponibilidade de crédito, o PIB cresceu 6,1% em 2007 e 5,2% em 2008.

Depois de se manter estável entre o período 2003-2006 – em torno de 1,3% do PIB – o investimento público chegou a 2,3% do PIB em 2008 e cresceu 17% a.a. de 2008 a 2010. Em 2009 atingiu seus maiores valores desde o primeiro governo FHC. Este crescimento extraordinário muito se deve à criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, como já visto, e, também, aos grandes investimentos em infraestrutura realizados pela Petrobras. O financiamento público (via BNDES) passou a desempenhar no período pós-crise um papel ainda mais significativo na formação de capital fixo do setor privado, como veremos mais a diante.

Como foi visto anteriormente, na página 27, a crise de 2008 provocou principalmente a queda das exportações, a fuga de capitais e a redução do crédito interno. A crise criou, em escala mundial, espaço para que fossem adotadas políticas não-convencionais - em diversos países centrais estas políticas se basearam em programas de compra de ativos. Já no Brasil, uma política fiscal mais flexível do que o normal foi a “ferramenta” utilizada.

À exemplo disto, o governo optou por “postergar” o recolhimento de impostos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), PIS/COFINS e imposto de renda retido na fonte e acelerou o processo de devolução de créditos tributários para as empresas. Além disso, os gastos com programas sociais e PAC foram ainda reforçados. A capitalização destes ocorreu, de forma significativa, através do Tesouro, de bancos públicos (Caixa Econômica e Banco do Brasil) e do BNDES.

Dado este contexto, e como pode ser observado no gráfico a seguir, o resultado primário do governo central apresentou uma grande queda em 2009, o que já era bem esperado. Segundo o site do Banco Central Brasileiro, o resultado primário caiu de 4,1% em outubro de 2008 para 1,0% em outubro de 2009 - uma queda de 3,1 p.p. em 12 meses.

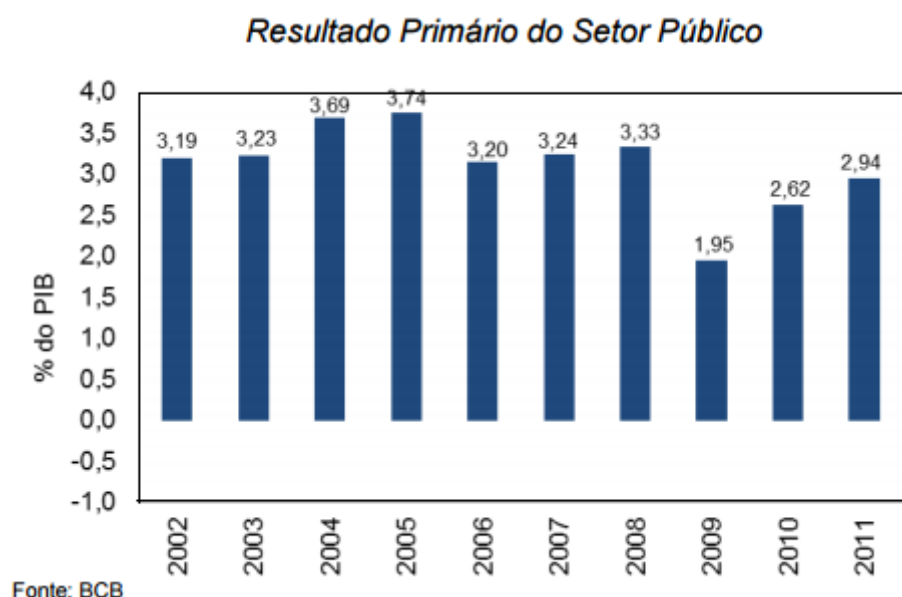


Gráfico 18: Resultado Primário do Setor Público

O relatório de inflação do Banco Central em junho de 2009 permite uma boa análise da situação fiscal do país na época:

“A retração registrada no superávit do Governo Central refletiu tanto o recuo de R\$23,7 bilhões, 2,78% do PIB, observado no resultado do Governo Federal, resultante da combinação de redução nas receitas e aumento nas despesas, quanto o crescimento de R\$2,6 bilhões, 0,24% do PIB, assinalado no déficit da Previdência Social, decorrente do impacto mais acentuado do aumento das despesas com benefícios em relação ao proporcionado pela elevação registrada nas receitas. As receitas do Tesouro Nacional decresceram 5,2% nos quatro primeiros meses do ano, em relação a igual período de

2008, evolução compatível com os desdobramentos da crise econômica mundial sobre o nível da atividade econômica e com a renúncia fiscal associada às medidas temporárias de incentivo fiscal implementadas pelo governo. Nesse cenário, a arrecadação do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) apresentou redução de 5,6%, no período, enquanto os recursos associados à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e ao PIS/Pasep registraram decréscimos respectivos de 9,9% e 5,3%. As receitas provenientes do IPI decresceram 23,5% nos quatro primeiros meses do ano. A redução nominal de R\$2,9 bilhões evidenciou as alterações introduzidas nas alíquotas incidentes sobre o setor automobilístico, as mudanças no período de apuração da tributação do setor de bebidas, que passou de decendial para mensal, e o impacto da redução na produção industrial observada no período. ”

No trecho acima do relatório podemos observar medidas da política anticíclica implementada. Resumidamente, refere-se a resultados de medidas de incentivo fiscal como: queda da arrecadação do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) em 5,6% e da arrecadação do Cofins e do PIS/Pasep em, respectivamente, 9,9% e 5,3%. Além disso, ainda houve também queda nas receitas provenientes do IPI.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os resultados consolidados indicam que a receita tributária nas três esferas de governo totalizou, em 2009, R\$ 1,077 trilhão, enquanto a de 2008, havia totalizado R\$ 1,047 trilhão. Assim, a carga tributária caiu de 34,85% para 34,28% do PIB de 2008 para 2009.

Resumo da carga tributária bruta (em R\$ milhões e % do PIB):

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receita tributária	479.855	542.863	637.442	731.162	806.042	917.090	1.047.194	1.077.306
Federal	322.480	360.606	425.185	494.150	541.799	624.843	706.045	721.549
Estadual e Municipal	157.375	182.257	212.257	237.012	264.244	292.247	341.149	355.757
PIB	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.239	2.369.484	2.661.344	3.004.881	3.143.015
Carga tributária (%)	32,47	31,93	32,83	34,05	34,02	34,46	34,85	34,28
Federal	21,82	21,21	21,90	23,01	22,87	23,48	23,50	22,96
Estadual e Municipal	10,65	10,72	10,93	11,04	11,15	10,98	11,35	11,32

Fonte: IPEA

Tabela 17: Resumo da carga tributária bruta

Em relação ao período anteriormente analisado, é interessante observar na tabela acima que a carga tributária, em proporção do PIB, retomou seu crescimento em 2007. Entre 2005 e 2006 esta ficou praticamente estabilizada, enquanto em 2007 já apresentou um aumento em 0,44% e em 2008 de 0,39%. Em 2009, na esfera estadual e municipal, a

carga tributária, medida em proporção do PIB, ficou praticamente estabilizada, enquanto na federal, houve queda de 23,50% do PIB para 22,96%.

Receita Tributária por Tributo e Competência - 2006 a 2010 - em % do PIB

Tributo	% do PIB				
	2006	2007	2008	2009	2010
Total da Receita Tributária	33,36%	33,95%	34,11%	33,14%	33,56%
Tributos do Governo Federal	23,34%	23,94%	23,91%	23,14%	23,46%
Orçamento Fiscal	7,85%	8,23%	9,14%	8,30%	8,42%
Imposto de Renda	5,74%	6,02%	6,38%	6,04%	5,81%
Pessoas Físicas	0,34%	0,48%	0,47%	0,44%	0,45%
Pessoas Jurídicas	2,21%	2,49%	2,61%	2,46%	2,27%
Retido na Fonte	3,19%	3,05%	3,30%	3,14%	3,09%
Imposto sobre Produtos Industrializados	1,14%	1,18%	1,22%	0,87%	1,02%
Imposto sobre Operações Financeiras	0,29%	0,29%	0,67%	0,60%	0,72%
Impostos sobre o Comércio Exterior	0,42%	0,46%	0,56%	0,50%	0,57%
Orçamento Seguridade Social	13,05%	13,28%	12,37%	12,35%	12,54%
Contribuição para a Previdência Social	5,21%	5,28%	5,39%	5,71%	5,77%
Cofins	3,82%	3,80%	3,93%	3,64%	3,79%
Contribuição Prov. sobre Mov. Financeira	1,35%	1,37%	0,03%	0,00%	0,00%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	1,14%	1,26%	1,41%	1,37%	1,24%
Contribuição para o PIS	0,85%	0,83%	0,85%	0,81%	0,83%
Contribuição para o Pasep	0,15%	0,15%	0,16%	0,16%	0,27%
Contribuição para o FGTS	1,54%	1,56%	1,61%	1,72%	1,68%
Tributos do Governo Estadual	25,74%	24,90%	25,43%	25,59%	25,23%
ICMS	21,15%	20,39%	21,13%	21,23%	20,82%
IPVA	1,54%	1,59%	1,62%	1,66%	1,68%
IICD	0,12%	0,13%	0,14%	0,15%	0,19%
Taxas Estaduais	0,78%	0,78%	0,79%	0,75%	0,86%
Previdência Estadual	1,97%	1,84%	1,58%	1,62%	1,48%
Outros	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,19%
Tributos do Governo Municipal	4,28%	4,58%	4,47%	4,58%	4,87%
ISS	1,84%	1,96%	2,07%	2,12%	2,22%
IPTU	1,21%	1,21%	1,13%	1,16%	1,25%
ITBI	0,27%	0,32%	0,35%	0,35%	0,36%
Taxas Municipais	0,33%	0,38%	0,30%	0,31%	0,34%
Previdência Municipal	0,40%	0,46%	0,39%	0,40%	0,45%
Outros Tributos	0,25%	0,26%	0,23%	0,24%	0,25%

Fonte: Receita Federal (tabela adaptada)

Tabela 18: Receita tributária por tributo e competência

É possível observar na tabela acima que a queda da carga tributária observada teria sido ainda maior se não fosse a “atuação” dos impostos sobre a folha de pagamento, isto é, desde a receita do FGTS até a “contribuição para a Previdência Social”. Estes apresentaram aumentos relevantes e impediram uma queda ainda maior da tributação.

A queda observada muito se deve também à performance da arrecadação da produção (IPI, Cofins + PIS/Pasep) e renda. A queda destas foi significativa devido à diminuição

no ritmo de atividade e lucro de setores econômicos que representam grande parte da arrecadação tributária, além da própria política de desoneração do governo.

Tributos como o ICMS e o IPVA foram preservados pelo governo e não precisaram ter tido alteração em suas “políticas de arrecadação”. O aumento da proporção do IPVA é resultado, principalmente, de uma melhora nas vendas do setor automobilístico, registrado a partir de abril de 2009.

As duas principais receitas dos municípios, o IPTU e o ISS continuaram crescendo em 2009. Segundo estudo realizado pelo IPEA, o bom desempenho do ISS reflete tanto um movimento estrutural e continuado de aumento da arrecadação desde 2004 quanto uma relativa resistência do setor de serviços à crise econômica. O PIB do setor de serviços cresceu 2,6% em 2009, enquanto o da indústria teve queda de 5,5%.

A cobrança de tributos nos anos anteriores a 2009 também deve ser destacada. No período 2005-2008 é surpreendente o fato de a carga tributária ter aumentado cerca de 2% do PIB. Isto porque houveram seguidas desonerações tributárias ao longo do período e, principalmente, a cobrança da CPMF – que representava cerca de 1,3% do PIB – foi extinta a partir de 2008. Apesar disto, pode-se observar na última tabela que o total da receita tributária cresceu neste ano 0,16% em relação ao ano anterior. Também pode ser visto que parcela considerável do aumento da carga tributária nestes anos pode ser explicada a partir da contribuição social sobre os lucros e da arrecadação do imposto de renda, além da cobrança do IOF e das contribuições previdenciárias.

É importante também fazer menção às contribuições previdenciárias e para os fundos públicos (CPFPs). Estas, em 2010, representavam cerca de 30% da carga tributária. Segundo Cláudio dos Santos e Antônio Carlos Silva, em seus estudos sobre Finanças Públicas, é preciso desagregá-las em cinco grupos. Os três primeiros são: os vários tipos de contribuições para o regime geral da previdência social (RGPS, que não inclui os funcionários públicos), as contribuições para o FGTS e para o PIS/PASEP. Além disso, há também a contribuição dos funcionários públicos para a previdência e as contribuições do governo como empregador para a previdência dos servidores públicos.

As contribuições para o RGPS e FGTS são diretamente relacionadas à situação do mercado de trabalho. As contribuições para o PIS/PASEP – cuja base de incidência é essencialmente a mesma do COFINS – se relacionam com a conjuntura do mercado de

bens. Já as contribuições dos dois últimos grupos estão diretamente relacionadas às decisões das administrações públicas.

A desagregação nestes cinco grupos possibilita uma análise interessante da tabela a seguir. Desde 2004 as contribuições para previdência e para os fundos públicos estão crescendo a ritmos superiores ao PIB.

Taxas de crescimento reais anuais – segundo o deflator do PIB – dos quatro mais importantes das contribuições previdenciárias e para os fundos públicos (CPFps), destas últimas propriamente ditas e do PIB.							
Ano	CPFps	RGPS	FGTS	PIS/PASEP	Servidores Públicos	PIB	
2003	1.34%	0.69%	-1.61%	16.19%	-3.13%	1.18%	
2004	9.82%	9.29%	4.75%	8.14%	21.88%	5.69%	
2005	3.53%	6.27%	6.59%	3.22%	-11.93%	3.15%	
2006	9.75%	7.54%	6.66%	3.51%	32.35%	3.93%	
2007	9.02%	5.31%	4.31%	4.14%	34.44%	6.09%	
2008	7.47%	5.77%	4.28%	13.59%	12.53%	5.14%	
2009	6.09%	7.74%	7.16%	-4.10%	6.31%	-0.17%	

Fontes: IBGE, STN.

Tabela 19: Taxas de crescimento reais anuais dos quatro mais importantes das contribuições previdenciárias e para os fundos públicos

Além disso, observa-se que os anos de 2003 e 2007 foram os únicos anos em que as contribuições previdenciárias cresceram menos do que o PIB. O grande aumento da carga tributária foi necessário para financiar o enorme aumento também dos gastos previdenciários, como já vimos e veremos em breve.

Os gastos públicos podem ser divididos em quatro grupos: transferências de assistência e previdência social (TAPS); consumo das administrações públicas (consumo do governo); a formação bruta de capital fixo do governo (FBKF); e o pagamento dos juros sobre dívida pública.

Pode-se analisar a evolução destes grupos na tabela seguinte:

Componentes Selecionados dos Gastos Públicos (em % do PIB)						
Ano	Consumos das Adms. Públicas	Valor Adicionado das Adms. Públicas	Consumo Intermediário das Adms. Públicas	TAPS	FBKF	Juros líquidos
1997	19.90%	13.02%	6.88%	12.30%	1.83%	4.14%
1998	20.64%	13.34%	7.30%	13.70%	2.62%	6.82%
1999	20.30%	13.28%	7.02%	13.42%	1.58%	7.67%
2000	19.17%	12.93%	6.24%	13.40%	1.81%	6.31%
2001	19.82%	13.33%	6.49%	13.63%	1.99%	6.30%
2002	20.57%	13.38%	7.19%	14.06%	2.06%	7.04%
2003	19.39%	13.08%	6.31%	14.58%	1.51%	8.34%
2004	19.23%	12.59%	6.64%	14.14%	1.72%	6.74%
2005	19.91%	12.91%	7.00%	14.52%	1.75%	7.25%
2006	20.04%	13.14%	6.90%	14.87%	2.04%	6.84%
2007	20.26%	13.29%	6.96%	14.78%	2.05%	6.08%
2008	19.58%	13.36%	6.21%	14.53%	2.42%	5.39%
2009	20.81%	14.33%	6.48%	15.70%	2.63%	5.37%

Fonte: Contas Nacionais (IBGE, vários anos), Banco Central do Brasil.

Tabela 20: Componentes selecionados dos Gastos Públicos

O “Valor adicionado das Adms. Públicas” representa a soma dos pagamentos de funcionários públicos ativos e a “depreciação do estoque de capital” das administrações públicas (desgaste dos equipamentos públicos). Já o “Consumo intermediário das Adms. Públicas” representa a compra de bens e serviços por parte do governo.

Enquanto o primeiro apresentou um crescimento de 1,3% do PIB de 2003 a 2009, o segundo não apresenta grandes variações – de 2003 a 2009 não houve crescimento significativo no consumo de bens e serviços do governo. Chama atenção o fato de este não ter apresentado um crescimento tão significativo, ao longo dos anos, como o esperado, dado que houve um aumento expressivo da carga tributária neste mesmo período. É importante lembrar que o aumento do “Valor Adicionado das Adms. Públicas”, em 2009, também se deve à contração da economia neste ano.

As transferências previdenciárias e de assistência social também podem ser divididas em grupos, de forma a facilitar o entendimento da sua evolução ao longo do tempo. Estes são: despesas do regime geral de previdência social (RGPS), isto é, o pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios a brasileiros não funcionários públicos; seguro desemprego; pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios a funcionários públicos; o pagamento de benefícios de natureza assistencial; os saques do FGTS; as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos; e subsídios à produção.

As tabelas a seguir mostram a evolução dos componentes da TAPS, em porcentagem do PIB, e suas respectivas taxas de crescimento ao longo dos anos:

Componentes Selecionados das Transferências de Assistência e Previdência e Subsídios (TAPS, em % do PIB)						
	FGTS	LOAS	RGPS	Seguro Desemprego	Servidores Públicos	TAPS
1997	1.45%	ND	5.01%	0.46%	4.62%	12.30%
1998	1.76%	ND	5.45%	0.46%	4.71%	13.70%
1999	1.65%	ND	5.50%	0.45%	4.23%	13.42%
2000	1.46%	ND	5.58%	0.39%	4.70%	13.40%
2001	1.44%	ND	5.78%	0.43%	4.86%	13.63%
2002	1.33%	0.23%	5.96%	0.49%	4.77%	14.06%
2003	1.20%	0.26%	6.30%	0.49%	4.63%	14.58%
2004	1.14%	0.39%	6.48%	0.49%	4.35%	14.14%
2005	1.21%	0.43%	6.80%	0.53%	4.39%	14.52%
2006	1.25%	0.49%	6.99%	0.62%	4.41%	14.87%
2007	1.53%	0.53%	6.96%	0.68%	4.27%	14.78%
2008	1.45%	0.53%	6.64%	0.68%	4.24%	14.53%
2009	1.55%	0.60%	7.15%	0.86%	4.53%	15.70%

Fonte: IBGE, STN

Taxas de crescimento reais anuais de componentes selecionados das Transferências de Assistência e Previdência e Subsídios (TAPS) e do salário mínimo médio.							
	FGTS	LOAS	RGPS	Seguro Desemprego	Servidores Públicos	TAPS	Sal. Mínimo
2003	-8.80%	13.85%	7.02%	1.18%	-1.77%	4.89%	0.70%
2004	0.38%	56.11%	8.64%	6.61%	-0.66%	2.55%	3.72%
2005	9.57%	15.05%	8.30%	12.29%	4.07%	5.96%	6.96%
2006	7.82%	18.50%	6.84%	21.05%	4.45%	6.40%	14.06%
2007	29.28%	15.18%	5.70%	15.17%	2.81%	5.49%	6.04%
2008	-0.13%	5.22%	0.29%	5.63%	4.32%	3.32%	3.08%
2009	6.57%	12.74%	7.53%	25.89%	6.57%	7.89%	7.22%

Fonte: IBGE, STN, IPEADATA

Tabelas 21 e 22: Componentes das TAPS e Crescimentos reais anuais das TAPS.

Pode-se observar que os maiores crescimentos registrados foram dos menores componentes das TAPS, isto é, no pagamento de benefícios do Seguro Desemprego e LOAS. Estes componentes somados, em 2002, representavam 0,72% do PIB, enquanto em 2009 já atingiam 1,44% do PIB.

No ano de 2009 é possível observar um grande aumento na taxa de crescimento real das TAPS – a taxa mais do que dobrou de 2008 para o ano seguinte – que é consequência,

principalmente, das políticas anticíclicas que foram adotadas pelo governo. É importante ressaltar que este aumento da proporção das TAPS no PIB é resultado também da retração econômica ocorrida neste ano.

Ainda em 2009, os investimentos das empresas estatais corresponderam a 11% da FBKF da economia. Os investimentos das empresas estatais fazem parte dos investimentos privados da economia e são utilizados como um importante instrumento para se atingir objetivos macroeconômicos. As decisões de investimento das empresas estatais são de enorme importância para os bancos públicos, responsáveis pelo financiamento.

Uma análise desagregada nos permite observar que a União é a grande responsável pelo avanço do investimento público no período estudado. A partir de 2004, os gastos de investimento de empresas estatais federais aumentaram de forma acelerada até 2010 – esta aceleração é bem superior à de crescimento do PIB.

Estimativas anuais das participações relativas da União, dos estados e dos municípios na FBKF das Administrações Públicas			
Ano	União	Estados	Municípios
2002	15.64%	39.67%	44.69%
2003	12.88%	39.46%	47.66%
2004	18.38%	36.47%	45.15%
2005	25.64%	40.96%	33.40%
2006	21.29%	38.01%	40.70%
2007	31.45%	28.47%	40.08%
2008	24.74%	33.70%	41.56%
2009	30.23%	40.51%	29.25%
Fontes: Balanço geral da União (vários anos), Execução Orçamentária dos Estados, FINBRA (vários anos).			

Tabela 23: Estimativas anuais das participações relativas da União, estados e municípios na FBKF

Esta aceleração é, em grande parte, explicada pelo aumento dos investimentos da Petrobras que tiveram grande importância nos anos 2008-2009. Para se ter dimensão do tamanho destas despesas, no ano de 2009, a Petrobras foi responsável por 90% dos investimentos totais das estatais federais.

Vale dizer que o FGTS, visto na penúltima tabela, vem atuando em diferentes frentes e sendo utilizado há tempos como um grande financiador de políticas públicas. Segundo dados do próprio site oficial do Fundo, os gastos com subsídios para habitação explodiram a partir do lançamento do programa Minha Casa Minha Vida. Entre 2001 e

2008, estes foram no montante de R\$ 7,4 bilhões a título de subsídio. A partir de 2009, com o lançamento do programa, até janeiro de 2016 o montante aumentou para R\$ 43,8 bilhões, ou seja, valor seis vezes maior ao anteriormente visto. Deste total, R\$ 36 bilhões foram destinados ao Minha Casa.

Depois do estudo sobre gastos públicos é sempre importante analisar também a situação da dívida pública do período.

A tabela a seguir apresenta detalhes sobre a dívida entre 2006-2010:

Dívida Bruta do Governo Geral ("nova metodologia"): Total e Componentes Seleccionados (em % do PIB nominal)						
Período	Dívida Bruta do Governo Geral (1) = (2)+(6)	Dívida Interna Total (2) = (3)+(4)+(5)	Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (3)	Títulos do Tesouro utilizados em "operações compromissadas" pelo BACEN (4)	Outras Dívidas Internas (5)	Dívida Externa do Governo Geral (6)
Dez/2006	56.41%	50.06%	45.17%	3.27%	1.62%	6.36%
Dez/2007	57.97%	53.59%	45.06%	7.04%	1.48%	4.39%
Dez/ 2008	57.94%	53.11%	41.43%	10.82%	0.86%	4.83%
Jun/ 2009	60.90%	56.83%	42.64%	13.46%	0.73%	4.07%
Dez/2009	62.79%	59.24%	43.97%	14.47%	0.81%	3.55%
Jun/2010	60.10%	56.72%	44.87%	11.31%	0.53%	3.38%

Fonte: Banco Central do Brasil

Tabela 24: Dívida Bruta do Governo Geral

Ao analisarmos vemos que a Dívida Bruta do Governo Geral cresceu, em proporção do PIB, 5% de Dez/2008 a Dez/2009, um dado bem impressionante e preocupante por se tratar de um acréscimo de R\$ 233 bilhões. Este aumento se deve às operações de "enxugamento de liquidez" feitas pelo Banco Central - conhecidas como operações compromissadas – que cresceram de menos de 11% do PIB em Dez/2008 para 14,5% do PIB em Dez/2009.

Assim como no período anterior analisado (2003-2006) a situação da dívida externa melhorou ao longo dos anos. Como se pode ver na tabela, em proporção do PIB, ela reduziu de 2007-2010.

Outro aspecto importante a se observar é o crescimento também da Dívida Mobiliária do Tesouro que cresceu aproximadamente 2,5% neste mesmo período. Em análise mais longa, entre Dez/2008 e Jun/2010, o crescimento registrado foi de quase 3,5%.

Entretanto, neste caso o aumento se trata mais de uma recomposição da dívida, pois, como se pode observar, em 2007 e anos anteriores esta já apresentava altos níveis.

O aumento da dívida bruta no período 2008/2009 se deu por diferentes motivos. Primeiramente, o Governo, dado um enorme acúmulo de reservas cambiais, se viu com necessidade de reduzir o impacto monetário e o fez através da emissão de papéis da dívida. Outro grande motivo para o aumento, se deve aos grandes empréstimos feitos pelo Tesouro ao BNDES.

A seguir podemos observar a evolução da dívida do BNDES com a União, entre outros ativos financeiros do Governo Geral:

Ativos Financeiros do Governo Geral: Total e Componentes Seleccionados (em % do PIB nominal)					
Período	Ativos Financeiros Totais do Governo Geral	Disponibilidades no BACEN	BNDES	FAT	Outros
Dez/2006	19.63%	9.54%	0.42%	5.18%	4.50%
Dez/2007	20.03%	10.36%	0.25%	4.83%	4.59%
Dez/ 2008	18.75%	8.49%	1.18%	4.53%	4.55%
Jun/ 2009	25.22%	13.00%	2.52%	4.49%	5.21%
Dez/2009	26.43%	12.93%	4.11%	4.46%	4.93%
Jun/2010	26.59%	10.66%	6.34%	4.26%	5.33%
Fonte: Banco Central do Brasil					

Tabela 25: Ativos Financeiros do Governo Geral

Podemos observar que a dívida do BNDES com a União passou de 0,42% em Dez/2006 para 6,34% em Jun/2010 -um enorme aumento que está associado obviamente ao papel adquirido pelo Banco neste período.

Dados sobre valores do acúmulo de reservas cambiais não aparecem na tabela, pois estes ativos pertencem ao Banco Central e não ao Governo Geral. Entretanto, estes possuem forte ligação tanto com a Dívida Bruta, como com os ativos financeiros do Governo Geral. Com a dívida, pois, como comentado anteriormente, pode ser necessário que ocorra emissão de dívida por parte do Governo para conseguir reduzir o impacto monetário gerado pelo acúmulo. No caso dos ativos financeiros, pois parte dos “ajustes patrimoniais” relacionados as reservas devem ser transferidos para o Tesouro. A dívida líquida do setor só começou a apresentar melhoras a partir do final de 2009

como podemos ver a seguir:

Evolução recente da dívida líquida e do superávit primário (anualizado) do setor Público consolidado (excluindo Petrobras) e das administrações públicas. Dados em % do PIB nominal acumulado nos últimos 12 meses.				
	Dívida Líquida do Setor Público (excluindo Petrobras)	Dívida Líquida das Administrações Públicas	Superávit Primário do Setor Público (excluindo Petrobras)	Superávit Primário das Adms. Públicas
Set/2008	40.73	41.30	4.00	4.03
Dez/2008	38.39	39.11	3.54	3.41
Mar/2009	39.11	39.51	2.72	2.64
Jun/2009	41.23	41.65	1.96	1.92
Set/2009	43.15	44.03	1.13	1.07
Dez/2009	42.80	43.85	2.05	2.05
Mar/2010	42.02	43.04	1.92	1.94
Jun/2010	41.07	42.20	2.06	2.04

Fonte: Banco Central do Brasil

Tabela 26: Evolução Recente da dívida líquida e do superávit primário

O superávit primário, com a meta formal fixada em 3,3% do PIB, estabilizou em aproximadamente 2% ao ano. Este resultado decepcionante em relação a meta é consequência das políticas anticíclicas, dos altos gastos públicos com previdências e transferências, e a baixa arrecadação tributária. Como em 2010, os gastos já apresentavam uma certa desaceleração e a arrecadação apresentava crescimento - além da redução dos aumentos do salário mínimo - já foi possível observar uma melhora no superávit em relação aos meses anteriores.

A queda da dívida líquida do setor público durante a crise ocorreu, principalmente, devido à desvalorização cambial, onde as reservas internacionais, no valor de US\$ 200 bilhões de dólares, aumentaram consideravelmente com a perda de força do real frente ao dólar.

4. Conclusão

O estudo, de uma forma ampla, foi dividido em duas partes: na primeira pudemos ter uma análise geral da situação macroeconômica de 2004-2010 que nos ajudou a entender melhor o contexto de atuação da política fiscal nos anos 2003-2010, “objeto de estudo” da segunda parte.

Vimos, na primeira, que o PIB apresentou um alto crescimento no período 2004-2010 com taxa média de 4,47% - apenas para se ter uma comparação com os dias atuais, em 2015 a taxa de crescimento do PIB foi de - 3,8%. O único ano em que a taxa foi negativa no período foi em 2009, devido aos efeitos da talvez maior crise financeira mundial, o crescimento foi equivalente a - 0,33%.

Este bom desempenho do PIB pode ser explicado por diferentes fatores como: formação de um enorme mercado consumidor interno (aumento do poder de renda da população, crescimento da classe C e queda das classes menos favorecidas, expansão do crédito) que possibilitou o aumento do consumo, um cenário externo bem favorável (aumento do preço das commodities, boom chinês) e aumento do investimento público nos últimos anos da década, além de outros fatores.

A inflação nestes anos esteve muito bem-comportada, apenas em 2004 não cumpriu com a meta e ultrapassou a banda superior. Vale ainda dizer que isto foi possível em um cenário de enorme queda da taxa Selic ao longo dos anos – Em 2003 a taxa era de 24,6%, enquanto que no fim, no ano de 2010, já havia caído para 9,9%.

Na segunda parte vimos de forma exaustiva os aspectos fiscais entre 2003-2010. Dividimos esta análise em dois subperíodos (2003-2006 e 2007-2010) com o objetivo de apresentar com clareza e organização questões que julgamos necessárias para o estudo fiscal.

Estes anos apresentaram, em geral, um aumento da relação gasto público-PIB, onde o gasto previdenciário foi fator de destaque em sua composição. Em todos os anos analisados o gasto previdenciário cresceu comparativamente ao ano anterior. Este apresenta relação, como vimos, com o “salário mínimo” – é o valor do piso

previdenciário de dois de cada três benefícios que são pagos – que, assim, pode ser apontado como um dos responsáveis pelo aumento do gasto previdenciário ao longo de todos estes anos.

O crescimento do gasto público-PIB também ocorreu devido aos altíssimos gastos com transferência de renda. No final do estudo sobre o período 2003-2006, vimos que nesta época já havia uma preocupação de economistas sobre as altíssimas despesas com as transferências de renda e muito se discutia a importância da redução das mesmas. Fábio Giambiagi, em seu estudo feito no final do ano de 2006 sobre a situação fiscal do país, expressou a necessidade de se tomar estas medidas, dado que estávamos tomando um rumo insustentável. Nesta época, os gastos com transferência giravam em torno de 8,1% do PIB. Para o período 2007-2010 estes ainda aumentaram e passaram a representar 8,3% do PIB em média. Se a dez anos atrás este já era um sério problema fiscal, hoje em dia – quando os gastos com transferências em 2014 e 2015 representaram impressionantes 9% e 9,3% do PIB, respectivamente – a situação já está mais do que descontrolada. Não à toa, o país hoje se encontra em uma de suas maiores crises da história, onde o “preço” dos gastos discricionários destes primeiros anos de século está sendo pago de forma bastante amarga. À exemplo disto, a inflação atual já ultrapassa os 10% e as metas de inflação já não passam mais credibilidade.

Já os investimentos públicos que permaneceram estáveis entre o período 2003-2006 atuaram de forma bem significativa no segundo governo Lula. Como visto, no primeiro período estes representavam aproximadamente 1,3% do PIB, enquanto que chegou a níveis de 2,3% do PIB em 2008 e cresceu 17% a.a. de 2008 a 2010. O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007, foi um dos responsáveis por este aumento. Os investimentos públicos foram outra “ferramenta” do governo na atuação das políticas anticíclicas e em 2009 atingiu seus maiores valores, em proporção do PIB, desde o primeiro governo FHC. O BNDES realizou um papel de destaque na formação de capital fixo do setor privado. A partir de 2007, este banco teve um enorme ganho de importância e atuação na economia. Coincidência ou não, Guido Mantega, nomeado Ministro da Fazenda em 2006, é ex-presidente do BNDES. Além do BNDES, é importante ressaltar também o papel do Banco do Brasil e Caixa Econômica no financiamento de investimentos no período 2007-2010.

Junto com a expansão dos gastos houve também o crescimento da arrecadação tributária ao longo dos anos. Em 2004 a mudança na forma de cobrança do Cofins possibilitou um grande aumento na receita do governo - como visto, o Cofins passou de 3,88% do PIB em 2002 para 4,55% do PIB em 2006. Além disso, também houve aumento significativo na arrecadação do PIS e do Imposto de Renda. Mudanças na cobrança de impostos foram “ferramentas” bem utilizadas para melhorar a situação econômica do país no pós-crise de 2008. Algumas das medidas da política anticíclica implementada foram redução na cobrança de Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), na arrecadação do Cofins e do PIS/Pasep. Devido a estes incentivos fiscais, o ano de 2009 foi o único em que não houve crescimento da carga tributária como proporção do PIB em relação ao ano anterior. Nesta época economistas também discutiam a possibilidade de redução da carga tributária. Com o passar dos anos até hoje houve apenas aumento na cobrança, entretanto na opinião do economista Mansueto Almeida, há necessidade, nos dias atuais, de expandir ainda mais a cobrança de tributos.

Após falarmos de gastos públicos e arrecadação, temos que comentar sobre a situação da dívida pública no período. A dívida pública alta que já era um problema recorrente dos governos no final do século passado e início deste ganhou outro contorno no governo Luiz Inácio Lula da Silva. No ano de 2004 esta já sofre uma forte queda. Como vimos, a medida de sucesso adotada para esta mudança foi a redução da exposição cambial dos títulos da dívida interna. Os títulos cambiais foram substituídos por outros papéis – diminuição da dívida interna indexada ao câmbio de 15% do PIB, em 2002, para menos de 1% do PIB em dezembro de 2005 – e, assim, o país ficou menos exposto e vulnerável às variações e choques externos. Ao mesmo tempo, o governo, com o acúmulo de reservas internacionais e emissão de títulos da dívida interna, iniciou um processo de troca da dívida externa para interna. Desta forma, a dívida interna passou de 41,2% do PIB, em 2002, para 49% em 2005 e a dívida externa sofreu queda de quase 12% entre 2002 e 2006. Nos anos 2007-2010, a dívida bruta do Governo, como proporção do PIB, cresceu em quase todos os anos em relação ao anterior, somente em 2010 não houve crescimento. Isto, pois devido às políticas anticíclicas implementadas, houve redução da arrecadação e aumento dos gastos em 2009, enquanto em 2010, arrecadação e gastos já haviam retornado ao padrão usual.

Através deste estudo, acredito que podemos, de forma mais esclarecedora, entender os motivos da situação que nos encontramos nos dias atuais. Além disso, é interessante

observarmos como questões que eram frequentemente discutidas por economistas anos atrás, permanecem em pauta até os dias de hoje. A ótica fiscal discricionária, escolhida como principal campo de estudo, apresenta duras consequências hoje em dia, depois de quase uma década, e o “remédio” para esta ainda não conhecemos ao certo.

5. Referências bibliográficas

.Estudo do BNDES. **“A Economia Brasileira: Conquistas dos Últimos Dez Anos e Perspectivas para o futuro”**

.Giambiagi, Fabio; Leal, Barros, Octavio. **“Brasil Pós-crise”**, *Elsevier*.

.**Blog do Mansueto Almeida:** <https://mansueto.wordpress.com/>

. Fishlow, Albert (2010) .**“O Novo Brasil – As conquistas políticas”**, *Saint Paul*.

. Giambiagi, Fabio; Villela, André; Castro, Lavínia; Hermann, Jennifer. **“ Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]”**- *Segunda Edição, Editora: Campus*

. Becard, Danielly. **“O que esperar das relações Brasil – China?”**

. Giambiagi, Fábio - **“A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público”**- 2006

. Jorge, Caroline; Martins, Norberto - **“Política fiscal e a desaceleração da economia brasileira no governo Dilma (2010-2012)”**

. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – **“Estimativa da Carga Tributária”**.

. Receita Federal – **“Análise por tributos e Bases de Incidência”**

. Santos, Cláudio; Siva, Antônio Carlos - **“Um Panorama Macroeconômico das Finanças Públicas 2007-2010)”**

. **Site Valor Econômico**