

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS

**POLÍTICA FISCAL E CONFLITO DISTRIBUTIVO NO GOVERNO LULA E
DILMA**

CINTHIA RODRIGUES DE OLIVEIRA

Orientadora: Prof^ª. Ma. Elisa Alonso Monçores Viana

Co-orientadora: Prof^ª. Ma. Simone Fioritti Silva

TRÊS RIOS

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS

CINTHIA RODRIGUES DE OLIVEIRA

**POLÍTICA FISCAL E CONFLITO DISTRIBUTIVO NO GOVERNO LULA E
DILMA**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas do Departamento de Ciências
Econômicas e Exatas da Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios.

Orientadora: Prof^ª. Ma. Elisa Alonso Monçores Viana

Co-orientadora: Prof^ª. Ma. Simone Fioritti Silva

TRÊS RIOS

2016

CINTHIA RODRIGUES DE OLIVEIRA

**POLÍTICA FISCAL E CONFLITO DISTRIBUTIVO NO GOVERNO LULA E
DILMA**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas do Departamento de Ciências
Econômicas e Exatas da Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Ma. Elisa Alonso Monçores Viana (UFRRJ/ITR)

Prof^ª. Ma. Simone Fioritti Silva (UFRRJ/IM)

Prof. Me. Israel Sanches Marcellino (UFRRJ/ITR)

Prof. Dr. Paulo José Saraiva (UFRRJ/ITR)

TRÊS RIOS

2016

Aos meus pais, Lucinéa de Moraes e Waldenir França.

AGRADECIMENTOS

Elisa Monçores, minha orientadora, sou grata por ter aceito esse desafio e mais grata ainda pelo fato de ter conhecido um ser humano tão evoluído e compreensivo, que caminha firme e com delicadeza.

À minha mestra e co-orientadora Simone Fioritti eu agradeço imensamente por ter guiado os meus passos desde a escolha do tema ao produto final deste trabalho. O seu dom e carinho pela docência tornou essa caminhada menos longa e construiu uma relação entre nós de ternura e respeito. Sou uma grande admiradora do seu conhecimento, obrigada por compartilhá-lo comigo e obrigada também pela sincera amizade.

Agradeço aos demais professores da UFRRJ Instituto Três Rios pela contribuição à minha formação, à maneira de cada um, em especial, ao professor Paulo Saraiva pelos debates em sala de aula e principalmente pela atenção e a forma carinhosa com que trata os alunos. Aos professores Leandro Gomes, Roberto Santolin, José Leonardo Macrini e Cid Botelho, meu mais profundo agradecimento.

Agradeço aos meus pais, Lucinéa de Moraes e Waldenir França. Pai, a sua luta pela vida muitas vezes me manteve firme quando batia o cansaço e faz com que eu me lembre de que o tamanho dos nossos problemas depende de como os enxergamos. Mãe, eu consegui! A sua batalha diária para que eu tivesse acesso a uma universidade de qualidade me motivou a chegar até o fim. Sem você, divina mãe, eu jamais alcançaria os meus objetivos. Gratidão por todo o seu amor e esforço.

À minha querida irmã, Pétala Rodrigues, que teceu valiosos comentários e foi minha companheira de monografia. Nada seria possível sem a cumplicidade que construímos desde a infância, sabemos das limitações uma da outra e trabalhamos sempre juntas para superar cada uma delas. Flor que furou o asfalto, este trabalho é nosso!

Ao meu companheiro de vida, Gabriel Masquete, que com o seu amor e sua paciência me ensinou da forma mais doce que posso dominar todas as técnicas e conhecer todas as teorias, mas ao tocar uma alma humana, seja simplesmente outra alma humana. Aos meus sogros por me apoiarem durante essa trajetória e pelo amor com que me receberam na família.

Aos amigos de Cafh em Três Rios, que me abraçaram com tanto carinho quando escolhi caminhar de uma forma diferente. Com eles eu descobri que todos os discursos, os livros, as práticas, são vãos e cansativos se a alma não pratica, ela mesma, a vida espiritual.

À Keynes e Kalecki, pelo despertar da consciência.

Por fim, agradeço a Deus, tão ser vivo e tão abstrato ao mesmo tempo.

*“Nada é impossível de mudar.
Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada, de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de
mudar.”*

Bertold Brecht

RESUMO

Esta monografia analisa o perfil da política fiscal no Brasil no governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) e seus efeitos sobre a atividade econômica e distribuição de renda. Para tanto, o trabalho expõe o papel que coube à política fiscal na gestão macroeconômica no período considerado, procurando avaliar a evolução da carga tributária e o comportamento dos componentes da demanda agregada, a partir do Princípio da Demanda Efetiva. Fica, então, evidente que no período de 2003 a 2010 a economia experimentou uma fase de intenso crescimento econômico liderado pela demanda agregada, viabilizado pela política fiscal expansionista com a ampliação dos gastos governamentais, investimento público, benefícios e transferências de renda às famílias. Há indícios de que tais medidas contribuíram à melhora da distribuição de renda e fortaleceram o poder de barganha do trabalhador. Observa-se, contudo, uma desaceleração da economia brasileira para os anos de 2011-2014 que pode estar associada à decisão do governo de reorientar a política fiscal através do desaquecimento da demanda interna e redução do investimento público. O resultado esperado com relação ao conjunto de medidas praticado no governo Dilma é de que tenha ocorrido uma piora na distribuição de renda em favor dos grandes empresários e capitalistas financeiros.

Palavras-chave: Política Fiscal; Conflito Distributivo; Crescimento Econômico.

ABSTRACT

This monograph analyzes the profile of fiscal policy in Brazil under Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2014) and its effects on economic activity and income distribution. Thus, the work has exposed the role which fiscal policy in macroeconomic management in the period considered, trying to evaluate the evolution of the tax burden and the behavior of the components of aggregate demand, from the Effective Demand Principle. It is then clear that in the period 2003 to 2010 the economy experienced a substantial phase of economic growth led by aggregate demand, made possible by the expansionary fiscal policy with the expansion of government spending, public investment, benefits and income transfers to families. There are indications that such measures contributed to improved income distribution and strengthened the workers' bargaining power. It is observed, however, a slowdown of the Brazilian economy for the years 2011-2014 that may be associated with the government's decision to reorient fiscal policy through the slowdown of domestic demand and reducing public investment. The expected result with regard to all the measures practiced in government Dilma is that there has been a worsening in income distribution in favor of big business and finance capitalists.

Keywords: Fiscal Policy; Distributive conflict; Economic growth.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Expansão dos gastos do governo no modelo neoclássico	16
Figura 2 – Política fiscal no modelo IS-LM	17
Figura 3 – Política fiscal no modelo monetarista	18
Figura 4 – Política fiscal no modelo novo consenso	20
Figura 5 – Demanda efetiva.....	22
Figura 6 – Resultado primário, juros nominais, NFSP e fixação de meta entre 2003-2010 (em % PIB)	52
Figura 7 – Evolução da carga tributária total e dos gastos totais (em % PIB)	55
Figura 8 – Taxa real de crescimento do salário mínimo (em % a.a.)	57
Figura 9 – Investimento do governo central e das empresas estatais entre 2003-2010 (R\$ milhões)	58
Figura 10 – Participação dos componentes da demanda agregada no PIB entre 2003-2010 .	60
Figura 11– Resultado primário, juros nominais, NFSP e fixação de meta entre 2011-2014 (em % PIB)	63
Figura 12– Investimento do governo central e das empresas estatais entre 2011-2014 (R\$ milhões)	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de renda nos anos 60-70.....	43
Tabela 2- Componente do produto agregado sob a ótica da renda (em %).....	46
Tabela 3- Índice de desigualdade entre os grupos de renda (em %)	47
Tabela 4 – Carga tributária do setor público entre 2002-2010 (em % PIB).....	53
Tabela 5 – Carga tributária por base de incidência 2003-2010 (em % da arrecadação total) .	54
Tabela 6 – Gastos do setor público entre 2003-2010 (em % PIB)	56
Tabela 7 – Crescimento real do PIB por componente da demanda agregada entre 2003-2010	59
Tabela 8 – Carga tributária do setor público entre 2011- 2014 (em % PIB).....	63
Tabela 9 – Carga tributária por base de incidência entre 2011- 2014 (em % da arrecadação total).....	64
Tabela 10 – Gastos do setor público entre 2011- 2014 (em % PIB)	65
Tabela 11 – Crescimento real do PIB por componente da demanda agregada 2011- 2014 (em %).....	68
Tabela 12 – Taxa de crescimento de indicadores macroeconômicos selecionados	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro-síntese das escolas da macroeconomia: uma visão simplificada.....	14
Quadro 2 – Determinação da renda nacional por departamento	24
Quadro 3 – Cálculo das principais variáveis das finanças públicas	50

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1 – O papel da política fiscal nas visões ortodoxa e heterodoxa	14
1.1 – A inatividade da política fiscal: uma perspectiva ortodoxa.....	15
1.1.1 – Neoclássicos	15
1.1.2 – Síntese Neoclássica.....	16
1.1.3 – Monetaristas.....	18
1.1.4 – Novos-Clássicos	19
1.1.5 – Novo Consenso.....	20
1.2 – A política fiscal sob uma perspectiva de demanda efetiva.....	21
1.2.1 – Keynes e a Teoria Geral	21
1.2.2 – Michal Kalecki	23
1.2.3 – Das finanças funcionais de Lerner ao orçamento equilibrado de Haavelmo	27
Capítulo 2 – Política fiscal e conflito distributivo no Brasil	30
2.1 – Antecedentes: política fiscal.....	30
2.1.1 – Da década de 1960 a 1970.....	30
2.1.2 – Da década de 1980 a 1990.....	35
2.2 – Antecedentes: o conflito distributivo	40
2.2.1 – O debate sobre a distribuição de renda na década de 60-70.....	40
2.2.2 – A distribuição de renda nos anos 90	44
Capítulo 3 – Política fiscal e conflito distributivo no governo Lula e Dilma.....	48
3.1 – Aspectos metodológicos das finanças públicas	48
3.2 – O governo Lula da Silva: 2003-2010	50
3.3 – O governo Dilma Rousseff: 2011-2014.....	62
Conclusão	72
Referências Bibliográficas	75

INTRODUÇÃO

A depender da Escola Macroeconômica, a política fiscal pode desempenhar uma função dinamizadora na macroeconomia decorrente das decisões de dispêndio, tributação e transferências. A sua efetividade pode ser estudada com base nos impactos que o instrumento fiscal exerce sobre a demanda agregada fundamentada, teoricamente, em dois diferentes pilares econômicos: a ortodoxia e a heterodoxia. De maneira geral, a leitura convencional ortodoxa atribui aos gastos públicos o problema da instabilidade econômica, afinal, em uma economia de livre mercado, há uma tendência ao pleno emprego – desde que o Estado nela não intervenha. Para os heterodoxos, o Estado desempenha sua função eficientemente, embora com limites, pois existe uma insuficiência de demanda que leva ao desemprego involuntário.

A visão da política fiscal sob uma perspectiva heterodoxa – base teórica deste trabalho – ganhou força face à crise da década de 1930, quando ficou claro que a teoria macroeconômica clássica não condizia com a realidade tal qual se confrontava. O modelo clássico, assim como descrevia Keynes (1936), é uma teoria monetária do nível de preços que se aplica a Lei de Say, na qual as forças de livre mercado são suficientemente capazes de conduzir a economia ao equilíbrio. A política fiscal no tratamento neoclássico não exerce nenhum papel potencial, devido ao fato de causar o efeito *crowding out*. Keynes (1936) em sua *Teoria do Emprego, do Juro e da Moeda* chamou atenção para a questão mais precisa em tempos de recessão: dada a insuficiência de demanda efetiva, como se pode gerar emprego? Fundamentado nesse debate, Keynes propôs que a política fiscal é um mecanismo fundamental para alcançar um nível desejado de demanda agregada e emprego, já que o uso do gasto público inicial induz a uma série de consumo adicional via efeito multiplicador. Na mesma linha, Kalecki (1977) desenvolveu uma teoria sobre a dinâmica da economia capitalista com base no Princípio de Demanda Efetiva e, embora com um ponto de vista analítico diferente das convicções de Keynes, mostra a importância dos gastos públicos para a economia e as restrições políticas de realizá-lo. Já segundo a abordagem das finanças funcionais difundida por Abba Lerner (1943), a realização da política fiscal através dos gastos públicos é a mais eficaz, haja vista o impacto direto sobre a demanda agregada. Além disso, Haavelmo (1945) destaca que a política fiscal pode ser expansionista mantendo o orçamento equilibrado, desde que o aumento da arrecadação ocorra *ex post* à execução dos gastos públicos.

A ideia desta monografia é utilizar a base teórica oferecida pelos heterodoxos, em especial Kalecki, para analisar a política fiscal e o conflito distributivo nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). No Brasil, a política fiscal assumiu agendas múltiplas entre o período de 1964 a 2002 na tentativa de conter a inflação e retomar a atividade econômica. A natureza das causas da inflação desempenhou um papel importante na decisão da política macroeconômica, de modo que, à política fiscal coube o papel de sustentar os programas e planos de estabilização do governo através do controle do déficit público e aumento dos impostos.

Sob o comando do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre o período de 2003 a 2010, o Brasil experimentou uma fase de crescimento econômico liderado pela demanda agregada. Os primeiros anos do mandato do então presidente da república foram marcados pelo ajuste fiscal ortodoxo, decorrente ainda do compromisso com o Fundo Monetário Internacional (FMI), herdado do governo anterior. No entanto, apesar de não ter abandonado as metas de superávit primário, a economia apresentou um rápido crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nos anos posteriores, após um longo período de baixo dinamismo. A política fiscal expansionista orientada para o aumento da demanda agregada e o cenário externo favorável foi condicionante para a recuperação econômica. Assim sendo, o conjunto de medidas realizadas no governo Lula pode ter contribuído à melhora da distribuição de renda em favor dos trabalhadores. A partir de 2011 observa-se, no entanto, uma desaceleração da economia brasileira, que pode ser explicada pela mudança no sentido da política econômica, resultando em uma retração da demanda agregada e, portanto, do produto.

Posto isso, a razão deste trabalho é fazer uma análise da política fiscal no governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). Ademais, identificar de que maneira a atuação do Estado na economia influenciou na trajetória da demanda agregada e do produto, bem como analisar o efeito da política fiscal sobre o quadro distributivo. Este debate será feito com base na observação do comportamento dos principais índices da política fiscal, a saber: carga tributária e componentes da demanda agregada, interpretados à luz da contribuição heterodoxa, especialmente kaleckiana.

Para tanto, o argumento procederá ao longo de três capítulos organizados de acordo com a seguinte estrutura: O primeiro capítulo apresenta de forma sintetizada dois pilares macroeconômicos acerca do debate sobre a política fiscal, que servirão de base para a construção da análise sobre o viés da política econômica no Brasil no período de 2003 a 2014,

quais sejam: a concepção ortodoxa e heterodoxa. Parte-se da visão heterodoxa para fundamentar o estudo em questão, em específico da linha de pensamento kaleckiana, segundo a qual a decisão autônoma de gastar determina a renda agregada. O segundo capítulo descreve a maneira breve como a medida fiscal entre 1964-2002 foi utilizada para atingir o objetivo principal de conter a inflação e os gastos públicos, configurados nos programas e planos de estabilização do governo, e pondera, ainda, o debate sobre a distribuição de renda dos anos 70 e 90. Por fim, o terceiro capítulo discute sobre a inflexão expansiva que a política fiscal sofreu no governo Lula da Silva (2003-2010) com a ampliação dos gastos públicos e das políticas sociais, que podem ter levado a uma melhora na distribuição da renda. Este capítulo expõe, ainda, a mudança na orientação da política fiscal no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), que se refletiu na desaceleração da economia e pôde ter contribuído à piora do quadro distributivo.

CAPÍTULO 1 – O Papel da Política Fiscal nas Visões Ortodoxa e Heterodoxa

O objetivo deste capítulo é apresentar as diferentes interpretações sobre o impacto da política fiscal para determinar a demanda e o produto agregado, que servirão de base para avaliar o viés do instrumento fiscal no Brasil. Nessa perspectiva, o capítulo está dividido em duas seções: a primeira apresenta de forma sintetizada o debate sobre a política fiscal da macroeconomia neoclássica ao novo consenso. A seção seguinte faz uma exposição mais aprofundada do Princípio da Demanda Efetiva que fundamentará a análise da política fiscal no terceiro capítulo, além de apresentar o enfoque das finanças funcionais e a teoria do orçamento equilibrado. A construção da base teórica está estruturada segundo o quadro-síntese das escolas da macroeconomia apresentado no Quadro 1 abaixo, construído sob uma visão simplificada.

Quadro 1 – Quadro-síntese das escolas da macroeconomia: uma visão simplificada

Período	Escola	Principais Teóricos	Política Fiscal	Dinâmica Macroeconômica
Século 20	Neoclássica	Marshall e Wicksell	Ineficaz no LP	Livre Mercado
1930	Keynes e a TG*	Keynes	Eficaz	Intervencionismo
	Kalecki	Kalecki	Eficaz	Intervencionismo
1940	Síntese-Neoclássica	Hicks e Modigliani	Eficaz	Intervencionismo
1960	Monetaristas	Friedman	Ineficaz	Livre Mercado
1970-1990	Novo-clássica	Lucas e Sargent	Ineficaz	Livre Mercado
	Novo-Keynesiana	Robson	Em geral, ineficaz no LP	Em geral, intervencionismo
	Pós-Keynesianos	Davidson e Minsky	Eficaz	Intervencionismo
	Novo-Consenso	Romer e Taylor	Ineficaz	Em geral, intervencionismo

Nota: (*) Livro Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda publicado por Keynes em 1936.

Fonte: Froyen (2002) e Freitas et al (2015). Elaboração própria.

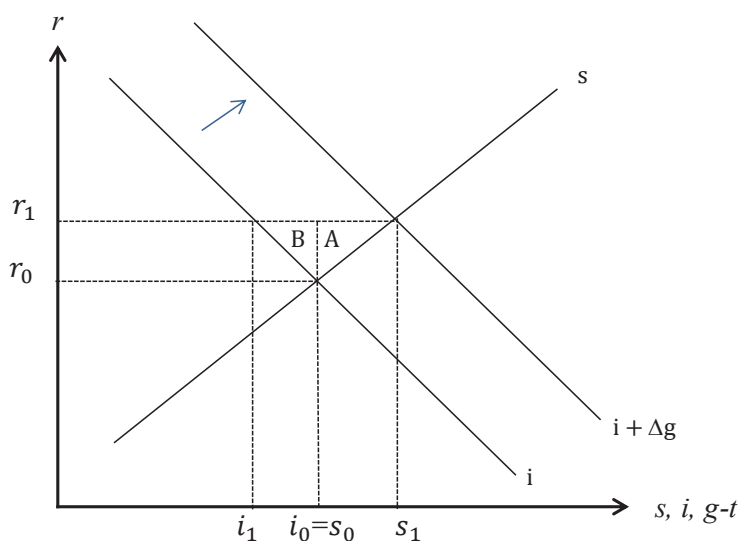
1.1 – A inatividade da política fiscal: uma perspectiva ortodoxa

1.1.1 – Neoclássicos

De uma maneira geral, na concepção clássica o comportamento do produto agregado é explicado por meio de variações na quantidade de moeda, determinadas exogenamente por fatores institucionais. O ponto de partida do modelo clássico recai sobre a afirmação de que toda a renda é gerada no ato da produção, de modo que, a demanda pelas mercadorias é limitada apenas pela produção, pois toda a renda é gasta na aquisição de novos bens. Essa preposição é a que chamamos de Lei de Say e equivale ao pressuposto de que o investimento agregado é igual à poupança agregada, regulado pela taxa de juros que exerce uma função estabilizadora. O efeito da política fiscal no enfoque neoclássico depende da forma como essa política será financiada e do impacto sobre a demanda e oferta de fundos emprestáveis.

Partindo do pressuposto de que o governo financiará a expansão do gasto público por meio da emissão de títulos, essa medida deslocará para a direita a curva de demanda de recursos em uma proporção $i + \Delta g$, conforme demonstrado na Figura 1. Nesse ponto, há um excesso de tomadores de empréstimo em relação aos agentes dispostos a emprestar a uma taxa de juros r_0 , pressionando-a para um nível mais elevado em r_1 . A uma taxa de juros maior, os agentes substituirão o consumo presente pelo consumo futuro, elevando a poupança de s_0 para s_1 , mensurado pela distância A no gráfico e que será equivalente à diminuição do consumo. Um segundo movimento ocorre com o volume de investimento. Uma taxa de juros r_1 desestimula os investimentos, na medida em que, custos maiores ao se tomar empréstimos, representam lucros menores, assim, o nível de investimento diminuirá para i_1 . Portanto, a expansão dos gastos do governo não exerce nenhum efeito independente sobre a demanda agregada e, por isso, não afeta o nível de preços e produto da economia. Uma política fiscal expansionista via aumento do gasto somente afetaria o nível geral de preços se o déficit fosse financiado via emissão de moeda, pois aumentaria a demanda agregada advinda da Teoria Quantitativa da Moeda (FROYEN, 2002).

Figura 1 – Expansão dos gastos do governo no modelo neoclássico



Fonte: Froyen (2002).

Supondo que governo realize uma política fiscal expansionista financiada por meio da redução dos impostos, os efeitos seriam análogos a um aumento do gasto do governo. Se para financiar a redução da receita o governo venda título ao público, ocorrerá o efeito *crowding out*, isto é, o aumento dos gastos não seria eficaz em elevar o investimento privado, pois o aumento da taxa de juros causaria uma redução do investimento e consumo. Caso a expansão fiscal fosse acompanhada pelo financiado via emissão de moeda, a demanda agregada e o nível de preços se elevariam, no entanto, o produto agregado que, segundo essa visão só varia através de mudanças ligadas à oferta, permaneceria inalterado. Ao consideramos uma redução da alíquota do imposto de renda, haja vista uma mudança que afeta a oferta agregada advinda do mercado de trabalho, o produto e o emprego serão afetados. Ao reduzir a alíquota, os agentes passarão a ter salários reais maiores, resultando no aumento da oferta de trabalho. Um nível de emprego de equilíbrio maior leva a um nível também maior do produto, e como não há variações na demanda agregada, a elevação da oferta agregada pressiona o nível de preços a um patamar menor que o valor inicial.

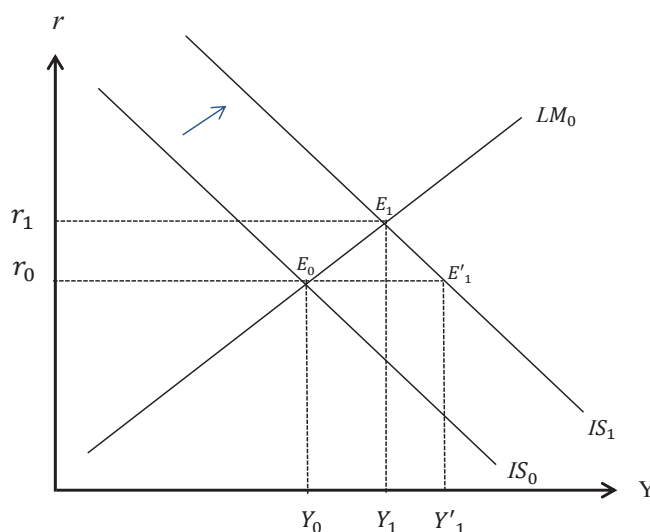
1.1.2 – Síntese Neoclássica

A síntese neoclássica surge próximo dos anos de 1940, como uma interpretação do modelo IS-LM apresentado por Hicks (1937) e Modigliani (1944). O aspecto fundamental dessa abordagem é o de dar uma nova interpretação à Teoria Geral do Emprego, do Juro e da

Moeda e mostrar que a teoria do produto e do emprego defendida por Keynes é complementar à teoria neoclássica. A síntese neoclássica assume que a taxa de juros é determinada tanto por fatores monetários, conforme admite a Teoria da Preferência pela Liquidez (TPL), quanto pelo mercado de fundos emprestáveis. Da mesma maneira, o produto agregado e o emprego na economia podem ser afetados tanto pela política fiscal (impacta o mercado de bens através do descolamento da curva IS) quanto pela política monetária (gera efeito sobre o mercado monetário através do movimento da curva LM).

A política fiscal, dentro do modelo IS-LM, atua através da curva IS. Partindo de uma posição de equilíbrio no ponto E_0 , o aumento dos gastos do governo desloca a curva IS para a direita a um ponto onde o produto estará a um nível mais elevado, em Y'_1 . O novo ponto de equilíbrio do mercado de bens provoca o aumento da renda e, portanto, da demanda agregada, configurando-se como um excesso de demanda com relação à oferta de bens (FROYEN, 2002). Esse excesso pressionará a taxa de juros que passará de r_0 para r_1 , como pode ser observado na figura 2. Com o aumento da taxa de juros, o investimento declinará e, conseqüentemente, a demanda agregada se reduzirá até o ponto onde é estabelecido um novo equilíbrio entre as curvas IS-LM, em Y_1 . Portanto, o impacto da política fiscal expansionista será o aumento da demanda por moeda, induzido pelo aumento da renda, e o declínio na demanda por títulos que provocará o aumento da taxa de juros e a redução do investimento, levando o produto agregado de Y_0 para Y_1 , a um patamar ainda menor que o inicial (Y'_1).

Figura 2 – Política fiscal no modelo IS-LM



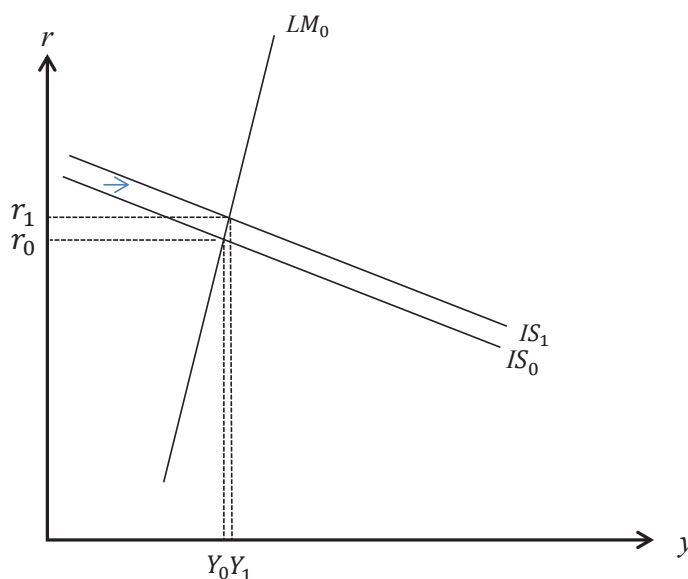
Fonte: Froyen (2002).

1.1.3 – Monetaristas

Milton Friedman, que se tornou referência para a teoria monetária nos anos de 1950, liderou o movimento da “contra-revolução monetarista” ao defender a não neutralidade da moeda e sua importância, apenas no curto prazo, para a determinação do produto e da renda nacional. A Teoria Quantitativa da Moeda (TQM) foi reformulada e passou a ser uma teoria da renda nominal que busca evidenciar a relação causal entre oferta de moeda e renda nominal. A política fiscal, em si, não exerce nenhum efeito significativo sobre a renda nominal (apenas se ela estiver vinculada à política monetária), pois, o fundamental para afetar o produto agregado é o impacto sobre a quantidade de moeda.

Se a política fiscal expansionista for acompanhada por uma política monetária também expansionista, dentro da perspectiva das curvas IS-LM (considerando a LM bastante vertical devido à pouca sensibilidade da demanda de moeda aos juros para os monetaristas), ambas as curvas se deslocarão para a direita e o efeito final será eficaz, decorrente das alterações no estoque de moeda. Porém, se partirmos da hipótese de que a política fiscal será financiada através da venda de títulos sem que houvesse, simultaneamente, mudanças na oferta de moeda, a política fiscal terá pouco efeito sobre a renda, conforme ilustrado na figura abaixo (FROYEN, 2002).

Figura 3 – Política fiscal no modelo monetarista



Fonte: Froyen (2002).

A Figura 3 demonstra que um aumento nos gastos do governo financiado pela venda de título ao público ou pela diminuição do imposto causa uma ligeira variação da renda, de Y_0 para Y_1 , e uma elevação da taxa de juros, de r_0 para r_1 . A renda aumentada leva a uma elevação da demanda por moeda, mas como o estoque de moeda se mantém constante, a taxa de juros é pressionada para cima até o ponto no qual se estabelece um novo equilíbrio macroeconômico. Isso ocorre em função da baixa elasticidade da demanda em relação à taxa de juros, o que justifica a inclinação da curva IS. Caso a sensibilidade do investimento seja elevada em relação aos juros, um nível maior de r reduzirá o investimento, resultando no efeito *crowding out*.

1.1.4 – Novos-Clássicos

Na década de 1970, a preocupação em estabelecer políticas econômicas não intervencionistas e o controle cada vez maior das contas públicas levou a um novo desdobramento teórico: os novos- clássicos. Esse enfoque admite uma completa flexibilidade dos preços e parte da noção de que os agentes usam todas as informações disponíveis no mercado para fazer suas previsões, olhando para o passado (*backward-looking*). A escola novo-clássica assume que a política fiscal expansionista é capaz de afetar o produto agregado, no entanto, não por meio do efeito sobre a demanda, mas pelo o impacto no lado da oferta. As mudanças na carga tributária, por exemplo, afetarão as escolhas dos agentes econômicos, contudo, os possíveis erros de previsão dos agentes serão os principais responsáveis pela flutuação do produto. Alterações na política fiscal levam os agentes a se anteciparem aos efeitos dessa medida, de modo que, os níveis de preços passam a corresponder ao preço esperado ($p_t = p_t^*$) e seu efeito final será manter inalterado o produto agregado. Assim, como forma de minimizar as distorções e manter a inflação estabilizada, a política fiscal será acompanhada de uma política monetária, dado o componente de incerteza que a política fiscal carrega (KLAMER, 1988).

A Equivalência Ricardiana, cujo expoente é Robert Barro, é considerada uma vertente da economia novo-clássica. Segundo essa concepção, o impacto da política fiscal está de acordo com o que o consumidor espera que ocorra no futuro. Se a expectativa for de que o governo está reduzindo os impostos sem que altere o plano de suas despesas e, por isso, financie essa perda de receita via déficit público, os agentes atentos decidirão não alterar seu consumo (BLANCHARD, 2011). Os indivíduos partem do princípio de que, em algum momento no futuro, o governo elevará os impostos para compensar sua dívida e a despesa

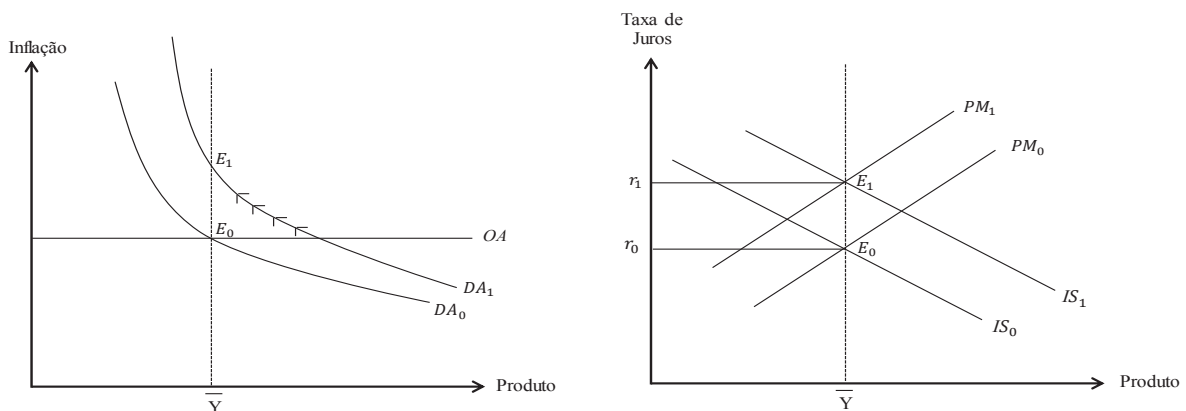
com juros. Por isso, eles acreditam que o incremento na renda é apenas provisório. Os agentes econômicos entendem, ainda, que o déficit público no presente corresponde a uma elevação dos impostos no futuro. Assim, essa mudança não afeta a renda permanente dos indivíduos, que decidirão não expandir seu consumo.

1.1.5 – Novo Consenso

Contemporâneo aos novos-clássicos, o novo consenso é conhecido como um modelo das três equações que se referem às curvas IS, Política Monetária (PM) e curva de Phillips. A curva IS representa o equilíbrio no mercado de bens, a PM denomina-se regra de Taylor cuja curva reflete os efeitos da política monetária sobre a taxa de juros, e a curva de Phillips associa a aceleração inflacionária ao hiato no produto, assumindo que exista certa rigidez nominal de salários no curto prazo (ALMEIDA, 2009).

Ao considerar uma política fiscal, partindo do pressuposto de que o produto encontra-se em seu ponto natural, a curva de demanda agregada (*IS*) se desloca para a direita e leva o produto para um ponto acima do natural. A autoridade monetária não reagirá imediatamente à realização da política fiscal, pois a reação ao que o modelo considera como um “choque” ocorre apenas quando houver uma elevação da inflação, dado o aumento inesperado do produto potencial. A partir desse cenário, as autoridades monetárias responderão a esse efeito com uma política monetária contracionista para fazer com que a inflação retorne à meta estabelecida, elevando a taxa de juros. A decisão da autoridade monetária em reagir quando a economia sai do seu estado de equilíbrio consiste na regra de Taylor, demonstrado na Figura 4 (ALMEIDA, 2009).

Figura 4 – Política fiscal no modelo novo consenso



Fonte: Almeida (2009).

Ao promover uma taxa de juros maior, o investimento se reduz, e o produto retorna ao seu estado natural, em \bar{Y} . O resultado da política fiscal nesse ponto foi apenas o de elevar a taxa de inflação e de juros, ocorrendo o efeito *crowding out* completo. A inflação, porém, atingiu um patamar mais elevado que o ponto inicial antes da realização da política fiscal, conforme conclui Almeida: “o único impacto permanente da política fiscal foi gerar grande volatilidade nos níveis de produto e inflação, além do *crowding out* completo do investimento” (2009, p. 63). O autor chama atenção, ainda, para caso as autoridades monetária antecipem imediatamente a “taxa natural de juros para seu novo nível de equilíbrio mais alto, a política fiscal expansionista não teria impacto nenhum, nem temporário, sobre o produto e inflação” (ALMEIDA, 2009, p. 64).

1.2 – A política fiscal sob uma perspectiva de demanda efetiva

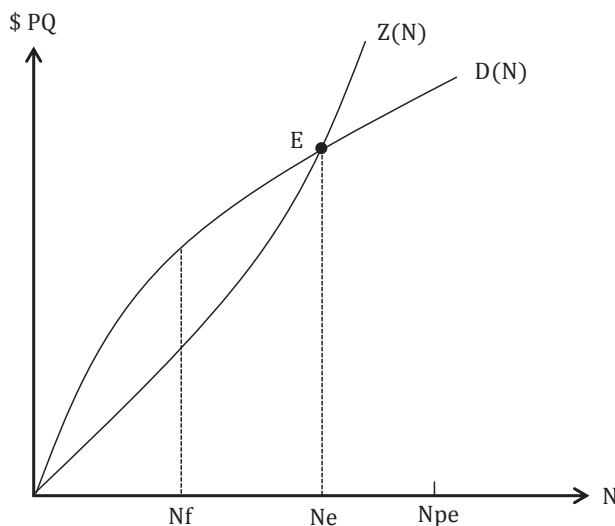
1.2.1 – Keynes e a Teoria Geral

Em 1936, Keynes lançou o livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* erguido a partir da desconstrução de alguns dos pilares fundamentais da teoria neoclássica. Ao desfazer os postulados que dominavam a macroeconomia até então, Keynes propôs o Princípio da Demanda Efetiva (PDE) e a Teoria da Preferência pela Liquidez (TPL) para dizer que a economia opera em um ambiente de incerteza quanto ao futuro e, por isso, a decisão de investir reage ao que se espera do comportamento da demanda. O produto é determinado pela demanda efetiva, e a política fiscal impacta diretamente a demanda agregada através de um mecanismo em que o gasto público induz a uma série de gastos adicionais em consumo por meio do efeito multiplicador.

Na economia monetária estabelecida por Keynes (1936), a moeda desempenha um papel real e a racionalidade da demanda por moeda reage às funções que ela cumpre: meio de troca, unidade de conta e reserva de valor. O investimento agregado é orientado pela comparação entre a Eficiência Marginal do Capital (EMgk) e pela taxa de juros, e em ambas as variáveis estão implícitas as expectativas de longo prazo. A taxa de juros, determinada pela teoria da preferência pela liquidez representa, de um lado, o custo financeiro de realizar investimento e, do outro, a recompensa pelo não entesouramento da moeda. A permanente incerteza justifica o fato de que os agentes econômicos entesouram parte da renda em forma de moeda, mesmo que ela não renda juros.

Os empresários ao decidirem investir analisam o comportamento da função preço de oferta global $Z(N)$ e preço de demanda global $D(N)$, conforme demonstrado na Figura 5 abaixo. A primeira função corresponde ao que os investidores exigem receber para cobrir seus custos salariais, inclusive os custos de bens intermediários. A função de demanda global é a soma de rendimentos que os empresários esperam receber da venda do produto de N trabalhadores empregados (KEYNES, 1936). A intersecção entre ambas as funções (E) é o ponto em que as expectativas de lucro dos empresários são maximizadas, e que determina, pois, a demanda efetiva.

Figura 5 – Demanda efetiva



Fonte: Lima (2003).

Com base no Princípio da Demanda Efetiva, variações no investimento e no gasto público são ampliadas pela dinâmica do multiplicador. O multiplicador será, então, o resultado dessa expansão sobre a demanda agregada e seu efeito induz gastos adicionais impulsionados pelo gasto inicial. O consumo de bens e serviços de um indivíduo aumentará a renda do provedor desses mesmos bens e com sua renda aumentada, este último reajustará seu consumo de acordo com a sua propensão marginal a consumir, impactando a renda de um terceiro grupo de agentes e assim sucessivamente. A psicologia da comunidade é tal que os indivíduos estão dispostos a aumentar seu consumo sempre quando há um incremento em sua renda, embora não na mesma magnitude em que seu rendimento se amplia (KEYNES, 1936).

Deve-se notar que o efeito multiplicador não é infinito, pois cada gasto adicional é menor que o recebido, já que cada agente poupa uma parcela da renda recebida.

Para Keynes (1936), a economia capitalista sofria no ano de 1930 de uma incapacidade de gerar demanda. Em face de uma insuficiência de demanda efetiva, os empresários preferirão reter seus recursos monetários na forma de moeda a ter que aplicá-los em ativos produtivos. Assim, o Estado intervém através da execução do gasto público a um nível inferior à deficiência observada, já que o gasto inicial do governo levará ao aumento da demanda agregada de maneira mais que proporcional. A utilização do déficit fiscal, afirma Carvalho (2008), ocorreria somente se o gasto público não fosse efetivo em expandir o nível de produção, situação verificada em uma economia em estado de depressão, em que agentes econômicos, tendo expectativas negativas quanto ao futuro, não se sentiriam seguros em corresponder ao gasto público.

Outro aspecto que rege a sociedade capitalista, segundo Keynes (1936) é a crescente concentração de renda e a incapacidade de proporcionar o pleno emprego, estabelecendo uma relação de causalidade entre ambos. A propensão marginal a consumir dos pobres, sendo superior ao dos ricos, faz com que a má distribuição de renda limite a capacidade de consumo das camadas mais baixas. Isso levaria a uma demanda por bens e serviços inferior ao esperado pelos empresários e, conseqüentemente, não haveria a ampliação do investimento. A solução para este problema, explica Keynes (1936), consiste na cobrança de impostos progressivos incididos sobre a herança e o capital. Essa medida não diminuiria a riqueza de um país, pois o crescimento do capital não depende de uma baixa propensão ao consumo, mas pelo contrário, a demanda é deprimida dada a concentração de renda e riqueza. O autor complementa esse argumento dizendo que, supondo que o Estado aplicasse na economia a receita arrecadada dos impostos incididos sobre a herança e o capital para estimular o consumo, “de modo que os impostos sobre o rendimento e o consumo se reduzam ou anulem correspondentemente”, o resultado seria, “naturalmente inegável que uma política fiscal de altos impostos sucessórios leve ao aumento da propensão da comunidade ao consumo” (KEYNES, 1936, p. 340).

1.2.2 – Michal Kalecki

Michal Kalecki publicou seus primeiros trabalhos entre 1933 e 1935, cuja obra principal é a Teoria da Dinâmica Econômica. Para o autor, em uma economia capitalista a sociedade se divide em classes (capitalistas e trabalhadores), de forma que, o consumo destas duas classes e o investimento dos capitalistas é o que determina a dinâmica macroeconômica.

A partir dessa hipótese, Kalecki (1980) concluiu que os trabalhadores gastam o que ganham e os capitalistas ganham o que gastam, colocando em debate o problema da realização da produção que passou a ser um problema da demanda efetiva. Porém, a teoria desenvolvida por Kalecki não se limita à ampliação da capacidade produtiva, ele se preocupou em formular uma proposta de política econômica em que sugere medidas para a redistribuição da renda.

Em seu modelo, Kalecki (1977) considera a existência de três departamentos produtores: o departamento I, produtor de bens de investimento; o departamento II, que produz bens de consumo para os capitalistas; e o departamento III, produtor de bens de consumo para os trabalhadores. Cada departamento é produtor de bens finais (bens de consumo e investimento) e também de bens intermediários, sendo que este entra na composição daquele. Assim, a produção de cada departamento produtor de bens finais é dividida apenas entre salários e lucros, e passa a ser igual ao valor adicionado correspondente da soma de ambos, supondo, ainda, que os insumos são produzidos dentro do próprio setor produtor de bens finais¹.

Quadro 2 – Determinação da renda nacional por departamento

Departamentos				
	DI Bens de Capital	DII Bens de Consumo dos Capitalistas	DIII Bens de Consumo dos Trabalhadores	TOTAL
Lucros	P_1	P_2	P_3	P
Salários	W_1	W_2	W_3	W
Valor bruto da produção	I	C_k	C_w	Y

Fonte: Miglioli (1985).

De acordo com o Quadro 2, o valor total da produção do departamento I corresponde a todos os bens de investimento, aos lucros auferidos e ao montante de salário pago nesse período, desse modo temos: $I = P_1 + W_1$. O valor da produção do departamento II é igual a todos os bens de consumo dos capitalistas, ou seja, C_k onde $C_k = P_2 + W_2$. O valor de produção do departamento III corresponde a C_w , que é o valor de todos os bens de consumo dos trabalhadores. Assim, a soma dos lucros gerados e dos salários pagos nesse departamento é dado por $C_w = P_3 + C_3$. Por fim, o total de lucros ($P = P_1 + P_2 + P_3$) e o total de salários

¹Ver mais detalhadamente em Miglioli (1985, p. 217-218).

($W = W_1 + W_2 + W_3$) representados por P e W , respectivamente, fornece a renda nacional $Y = P + W$ ou então $Y = I + C_k + C_w$. De um modo geral, o somatório das linhas da tabela nos mostra os componentes de renda (lucros e salários) enquanto que o somatório das colunas os componente de gasto (investimento, consumo dos capitalistas e consumo dos trabalhadores).

De acordo com as duas equações da renda nacional, podemos escrever a seguinte equação: $P + W = I + C_k + C_w$. Dada a hipótese de que os trabalhadores consomem toda a sua renda, então toda a produção do departamento III é consumida, de modo que $W = C_w$. Assim, podemos cancelar na equação acima as variáveis W e C_w e chegamos a $P = I + C_k$. Esta equação nos informa que o lucro total corresponde à soma do investimento com o consumo dos capitalistas, ou de outra forma, à soma dos departamentos I e II. O valor da produção do departamento III estabelecido pelo somatório de $W_1 + W_2 + W_3$, em que este último é o montante de salário pago nesse departamento, varia de acordo com o que é produzido de bens de consumo para os trabalhadores nos departamentos I e II. Portanto, “o valor da produção do Dep. III (C_w), que é igual ao total de salários nos três departamentos (W), é determinado pelo investimento e consumo dos capitalistas” (MIGLIOLI, 1985, p. 249).

Um aumento do investimento ou consumo dos capitalistas nos setores DI ou DII gera, com efeito, o aumento da demanda e a produção destes departamentos. Mas para isto, é necessário elevar o volume de emprego, resultando no aumento da massa de salários na economia, já que mais trabalhadores estão empregados. Estes ampliarão o consumo, elevando a demanda por bens de consumo do departamento III, de modo que, este setor passará a produzir a níveis maiores, auferindo mais lucro aos capitalistas e mais emprego aos trabalhadores no DIII. Haverá uma massa maior de salário, que estimulará a atividade produtiva e assim sucessivamente. Portanto, o multiplicador do investimento e consumo dos capitalistas é o principal determinante para o crescimento da renda nacional, pois geram aumento do volume de emprego na economia, em uma relação que, quanto maior a participação dos salários na renda, mais elevado será o nível de emprego.

Ao desenvolver sua teoria, Kalecki (1980) deixa explícita sua preocupação em reduzir o desemprego e sugere três possíveis caminhos para alcançar e manter o pleno emprego em uma economia capitalista, medidas essas que exigem uma posição ativa do Estado na geração de demanda efetiva. Os métodos considerados pelo autor são: i) o dispêndio do governo em

investimento público ou através do subsídio ao consumo das famílias; ii) a redistribuição de renda e iii) o estímulo ao investimento privado.

O dispêndio deficitário gera demanda efetiva através de duas maneiras: a realização de investimento público que não concorre com o investimento privado (como a construção de escolas e hospitais, por exemplo); e o subsídio ao consumo das famílias via redução da tributação indireta, auxílio popular ou entre outras medidas. Este dispêndio não implica a redução do investimento privado, pois, desde que seja mantida constante a taxa de juros, o aumento do gasto do governo levará ao aumento da renda, de forma a criar uma demanda efetiva adicional e uma poupança de igual magnitude ao déficit orçamentário (KALECKI, 1944). Deve-se notar que esse mecanismo, ao gerar o aumento da renda provoca, “depois de algum tempo, uma elevação da receita tributária, de modo que o déficit orçamentário final é menor do que o incremento das despesas governamentais” (KALECKI, 1980, p. 76).

O segundo caminho citado por Kalecki como forma de assegurar e manter o pleno emprego é a redistribuição de renda das classes de mais alta para as de mais baixa renda. A redistribuição pode ocorrer por meio da redução das margens de lucro – sob forma da diminuição do preço dos bens de consumo ou pela elevação dos salários, enquanto os preços são mantidos constantes – implicando aumento da demanda efetiva. Parte-se do pressuposto de que algum déficit orçamentário será necessário para manter o pleno emprego e que, além disso, para manter os preços constantes, o governo subsidiará a elevação do custo salarial. Adicionalmente ao deslocamento da margem de lucro a favor dos salários, deve ser cobrado um imposto sobre a renda da classe mais alta para reduzir o déficit orçamentário e contrabalancear a tendência ao crescimento do consumo e dos salários. Este movimento produzirá um aumento do consumo dos assalariados maior que a redução do consumo da classe de renda mais alta afetada pelo imposto, pois a propensão marginal a consumir deste último é menor comparado à dos trabalhadores (KALECKI, 1980).

Com relação à forma de financiamento dos gastos públicos, na concepção de Kalecki (1980), a introdução do imposto sobre o capital talvez seja a melhor forma de estimular os negócios e reduzir o desemprego. Esse método “tem todos os méritos do financiamento da despesa governamental por meio de empréstimo, mas distingue-se do empréstimo pelo governo não se tornar devedor” (KALECKI, 1980, p. 70). Contudo, ele afirma ser difícil acreditar que esse mecanismo venha a ser de fato levado adiante, “porque ela parece minar o principio da propriedade privada e, portanto [...] ‘qualquer governo que tenha tanto o poder

como a vontade de remediar os maiores defeitos do sistema capitalista teria a vontade e o poder de aboli-lo completamente” (KALECKI, 1980, p. 70).

Em os “Aspectos Políticos do Pleno Emprego” (1943), Kalecki aponta os motivos pelos quais a presença do Estado em assegurar a economia no pleno emprego sofre forte oposição. A questão fundamental da oposição consiste no fato de que uma maior participação do governo na economia resultaria na redução do poder econômico da classe capitalista e, conseqüentemente, aumentaria a participação dos trabalhadores nas decisões de política pública e dentro das próprias firmas onde trabalham. Isso causaria um conflito distributivo, pois a classe trabalhadora tomaria consciência de si e reivindicaria aumentos salariais e melhores condições de trabalho, possibilitando aos trabalhadores maior poder de barganha. Por essa razão, atingir o pleno emprego é indesejável sob a ótica dos “homens de negócio” e, por isso, o desemprego é considerado uma parte integrante e natural do sistema capitalista.

Na concepção ortodoxa, a intervenção do governo é capaz de abalar o estado de confiança e fazer declinar o investimento privado, o produto e emprego. Para Kalecki (1979) isso faz com que os capitalistas exerçam indiretamente poder sobre as políticas governamentais, pois a sua intervenção é considerada a causa mesma de crises econômica. Conforme defende a doutrina das “finanças sadias”, o nível de emprego depende apenas do estado de confiança e, por isso, a presença do Estado é ainda julgada mais perigosa quando o gasto do governo se volta para o investimento público com vistas ao subsídio do consumo. Para o autor, essa medida fere os princípios morais do capitalismo de que “você ganhará seu pão como o suor do seu rosto- a menos que você tenha meios privados” (KALECKI, 1943, p.55).

1.2.3 - Das finanças funcionais de Lerner ao orçamento equilibrado de Haavelmo

A teoria das finanças funcionais foi desenvolvida por Abba Lerner (1943) e defende que o governo possui os instrumentos para controlar o gasto total ou induzir os gastos privados e, assim, atingir o produto de pleno emprego (LERNER apud SERRANO e SUMMA). A ideia contida nessa abordagem é que as finanças funcionais é o método mais correto de se fazer política fiscal, pois a decisão suficiente do governo é o quanto deve gastar e quais os feitos disso para a demanda agregada e para a questão distributiva. Nota-se que a preocupação central é a de manter um nível geral de gasto, de modo que a noção convencional de orçamento é apenas um instrumento que auxilia no planejamento da alocação dos gastos.

Serrano e Suma (2012) com base em Lerner (1943) afirmam que o pleno emprego é uma situação em que os indivíduos que desejam trabalhar a certo nível de salário encontram emprego facilmente. Existe, no entanto, duas possibilidades de pleno emprego: o baixo pleno emprego (*low full employment*) resultante da escassez de oferta de trabalhadores a um dado salário e o alto pleno emprego (*high full employment*), referente ao excesso de demanda por trabalho. Se o gasto total realizado pelo governo gerar um produto abaixo do pleno emprego ou se os gastos forem excessivos, o governo pode compensar essa deficiência através de três diferentes medidas: i) o Estado pode aumentar/diminuir o gasto total aumentando/diminuindo suas compras; ii) o governo pode induzir o consumo aumentando as transferências às famílias ou reduzir os impostos; e iii) de maneira indireta, o governo pode emprestar dinheiro ou pagar determinadas dívidas com dinheiro novo, essa medida levaria a uma redução da taxa de juros e, conseqüentemente, induziria o gasto em investimento (SERRANO e SUMMA, 2012).

A principal forma de financiar o gasto do governo, na abordagem das finanças funcionais, é através da emissão de moeda. Esse pressuposto parte da Teoria da Moeda Estatal que afirma que não é necessário recorrer aos recursos tributários para financiar seus gastos, pois o a decisão de gastar acaba tornando-se uma maneira de emitir moeda. De acordo com Serrano e Summa (2012), a ideia contida nessa argumentação é que, além de poder emitir sua própria moeda, o Estado legitima sua moeda porque sem a criação dela o setor privado não terá moeda estatal para pagar os seus tributos. Mas, a emissão de moeda é apenas subsidiária à política fiscal, na medida em que, o governo cria moeda ao realizar transferências, comprar bens e serviços do setor privado, pagar dívidas, entre outras medidas. Embora o governo possa criar moeda para financiar seus gastos totais, a emissão de títulos é um instrumento importante para influenciar uma parcela do gasto privado, pois através da compra e venda de títulos o governo controla a taxa básica de juros.

O Teorema de Haavelmo (1945), conforme argumenta Carvalho (2008), trata do financiamento dos gastos públicos a partir da perspectiva do orçamento equilibrado. O teorema defende que o gasto público impacta diretamente a demanda agregada via efeito multiplicador, que refletirá no aumento da carga tributária dada a natureza endógena da arrecadação. Carvalho (2008) ressalta que, sob esse ponto de vista, a política fiscal é definida a partir da fixação de um nível de gasto público não necessariamente deficitário, já que o aumento da despesa pública induzirá a elevação da arrecadação tributária. Deve-se notar que, se o aumento dos tributos incidir mais sobre aqueles com propensão marginal a consumir

menor, ainda há possibilidade de se obter impactos positivos sobre a demanda agregada, de forma que, a política fiscal poderá ser expansionista.

CAPÍTULO 2 – Política fiscal e conflito distributivo no Brasil

Este capítulo tem por objetivo apresentar de maneira sintetizada o papel que coube à política fiscal e seu efeito sobre o quadro distributivo no período de 1964 a 2002. Para tanto, o capítulo está dividido em quatro seções: a primeira apresenta a política fiscal da década de 1960 a 1970. A segunda seção expõe a política fiscal da década de 1980 a 1990, sob a égide neoliberal. A seção seguinte mostra o debate sobre a distribuição da renda após a divulgação pelo IBGE dos dados do Censo de 1970. Por fim, a seção quatro mostra os efeitos do instrumento fiscal sobre o quadro distributivo nos anos de 1980 e 1990, a partir da perspectiva de Dedecca e Pochmann.

2.1 – Antecedentes: política fiscal

2.1.1 – Da década de 60 a 70

No início dos anos 60, a economia brasileira experimentou uma fase de queda do seu dinamismo depois de ter apresentado mais de uma década de vigoroso crescimento. Em 1963, a taxa de crescimento do PIB foi de 1% (ante 7% no ano anterior) e essa desaceleração foi acompanhada por uma tendência de contínuo aumento da inflação (EARP e PRADO, 2003). Em 1964 tem início o regime militar, tendo à frente o presidente Castello Branco, que tinha como principal desafio reverter o cenário inflacionário e retomar o ritmo de crescimento da economia. Visando a estabilização, o governo deu início a reformas no marco institucional que criaram novos instrumentos de política econômica, os quais foram amparados por medidas restritivas sobre a demanda agregada e salários, na tentativa de atenuar as pressões inflacionárias.

A nova equipe econômica era composta por Roberto Campos, para o Ministério do Planejamento, e Octávio Bulhões no Ministério da Fazenda, comandada por Castello Branco a partir do Ato Institucional nº 1. O diagnóstico da inflação foi atribuído ao crescente déficit público e ao ajuste salarial superior ao nível de produtividade, levando ao anúncio em 1964 do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Em linhas gerais, o PAEG pretendia conter gradualmente a inflação e acelerar o ritmo de crescimento da economia acompanhado, ainda, pelas reformas tributária e financeira. Tais objetivos seriam alcançados segundo o arcabouço ortodoxo de aperto fiscal associado a uma

política de contenção dos salários, com o objetivo principal de eliminar as distorções dos preços.

A reforma tributária criaria ao Estado condições de intervir no processo de desenvolvimento do país através do aumento da sua capacidade de gasto em infraestrutura, e dotaria o governo de maior controle sobre as isenções fiscais. Desta forma, a estrutura de arrecadação foi modificada, substituindo o imposto em cascata por impostos sobre o valor adicionado, tais como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICM). Os impostos de pouca relevância foram eliminados, na medida em que se criava novas tributações, como o Imposto Sobre Serviço (ISS). Além disso, foram gerados incentivos para áreas consideradas prioritárias e redefiniu-se a repartição dos impostos entre as três esferas do governo, de forma a fortalecer o governo central (EARP e PRADO, 2003; HERMANN, 2005).

Os efeitos da reforma tributária sobre o aumento da carga total são descritos por Mattos, Bastos e Barone (2015):

A receita federal subiu de 7,8% do PIB, em 1963, para 8,3% em 1964, para 8,9% em 1965, para 11,1% em 1966. Esta ampliação da receita teve papel decisivo para a redução do déficit público, que caiu de 4,2% do PIB em 1963, para 3,2% em 1964, para 1,6% em 1965 e para apenas 1,1% em 1966 (Oliveira, 1981). Em 1960, a carga tributária bruta brasileira representava 17,4% do PIB; em 1965, 19,0% do PIB e em 1970, quando já se haviam materializado os efeitos da reforma de 1966, a carga tributária já havia saltado para 26,0% do PIB, mantendo-se nesse patamar até às vésperas da promulgação da Constituição de 1988. (2015, p. 9).

Mattos, Bastos e Barone (2015) ressaltam que o conjunto de medidas tributárias, além de contribuir para elevar a receita fiscal do governo, promoveu uma mudança na estrutura de arrecadação. Dada as melhorias no processo de arrecadação, a expansão do imposto onerava os trabalhadores assalariados na fonte e evitava a sonegação. Porém, a base se elevou consideravelmente, pois a recuperação da atividade econômica ampliou a massa salarial do país crescendo, assim, o número de contribuintes. Outro fator que merece destaque diz respeito ao aumento do peso dos impostos indiretos sobre a carga tributária total. Ainda para os autores, a ampliação dos impostos indiretos revela o caráter regressivo do sistema, haja vista sua natureza reprodutora de desigualdade. Os impostos como IPI, ICM e ISS torna mais caro o consumo de bens e serviços na economia e subtrai uma parcela expressiva da renda, penalizando a classe de renda mais baixa ao reduzir a participação do salário no produto agregado. A elevação das receitas do governo foi alinhada a uma redução do gasto público, refletindo uma queda dos gastos sociais de 4,8% entre 1964-1966 para 4% no período de

1967-1969, chegando a uma média de despesa do governo de apenas 2% entre 1970-1973 (MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015). Assim, O contingenciamento dos gastos do governo nesse período contribuiu para tornar ainda mais regressivo o sistema tributário.

A reforma financeira cumpriu a sua função de complementar o sistema tributário brasileiro, de modo a fortalecer as receitas fiscais e criar um mecanismo de financiamento não inflacionário. De forma geral, esta reforma buscou eliminar os impasses do financiamento via emissão título público através da eliminação da lei da Usura que impunha um teto de 12% ao ano da taxa de juros nominal. Este mecanismo tornou mais atrativo os títulos do governo e manteve os valores reais dos ativos. Para o controle monetário, a antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) foi substituída pelo Banco Central e esta passou a coordenar as políticas monetárias através do Conselho Monetário Nacional. O governo introduziu, ainda, o princípio da correção monetária dos títulos públicos e as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) visando à credibilidade da dívida pública, que passou a ser subscrita voluntariamente por este mecanismo.

A combinação entre as políticas fiscal e tributária deu maior dinamismo ao setor produtor de bens de consumo duráveis e à construção civil, liderando o crescimento econômico do período posterior, conhecido como “Milagre econômico” (1968 – 1973). O setor da construção civil foi viabilizado pela reforma financeira através da criação do Banco Nacional de Habitação, com o objetivo de gerar recurso para o financiamento de imóveis. Para Mattos, Bastos e Barone (2015), os propósitos declarados na criação do Sistema financeiro de Habitação (SFH) eram o de fomentar o financiamento de imóveis para a classe de renda mais baixa. Os autores argumentam que, “os reformistas reconheciam não somente a redução (que prometiam ser temporária) dos salários reais, como também a recessão da economia, considerada por eles medida necessária e profilática para o enfrentamento das causas da inflação” (MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015, p. 12). Assim, criou-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como uma forma de “compensação às perdas salariais promovidas pela regra de reajustes salariais” (MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015, p. 12).

As perdas salariais à que se referem os autores estão associadas às duras políticas sobre o mercado de trabalho. No âmbito das reformas, partiu-se do pressuposto de que os salários vinham sendo ajustados acima do aumento verificado na produtividade e, por isso, alimentavam as pressões inflacionárias. Dessa forma, introduziu-se um mecanismo segundo o qual o salário real passou a ser reajustado pela média, e não mais pelo pico como ocorria até

então. Além disso, o salário passou a incorporar uma parcela da produtividade verificada no período. Porém, Earp e Prado (2003) chamam atenção para o fato de que a inflação futura que esse modelo previa para o ano seguinte foi “sistematicamente subestimada”, implicando aumentos salariais abaixo da inflação do período. Eles complementam ainda dizendo que o diagnóstico da inflação justificou o arrocho salarial e gerou uma “despolitização” das negociações salariais, submetendo os movimentos sindicais à forte coerção do Estado.

A conjugação do PAEG às reformas foi eficaz em reduzir a inflação, apesar dos índices não condizerem com as metas estabelecidas pelo programa de estabilização, e gerou condições para o crescimento econômico ao final dos anos 60, sobretudo, a partir da criação do mercado de títulos público. O padrão de intervenção do Estado na economia instalado com o golpe militar possibilitou importantes mudanças estruturais sustentados pelas reformas fiscal e financeira, que acabou por impulsionar os setores da construção civil e produtor de bens de consumo duráveis. Contudo, do ponto de vista distributivo, o resultado não foi eficaz em reduzir a desigualdade da renda, gerando um amplo debate nesse período acerca da controvérsia da distribuição de renda na fase do “milagre econômico”, que será discutido no próximo item deste capítulo.

O caráter regressivo da reforma tributária e do mercado de trabalho foi mantido no governo seguinte. Em 1967, Costa e Silva assumiu a presidência, elegendo Delfim Netto para a pasta da Fazenda e Hélio Beltrão para o Ministério do Planejamento. O alvo de controle da inflação passou a ser o componente de custo e não mais o de demanda, assim, a mudança no diagnóstico manteve os padrões gerais da política salarial. A política monetária assumiu um caráter expansivo no novo governo, dada a restrição de liquidez verificada em 1966. Além disso, a existência de capacidade produtiva ociosa devido aos efeitos do PAEG e das reformas, bem como ao cenário externo favorável, permitiu ao governo alcançar uma política econômica expansiva.

Em 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) que tinha como principais objetivos: a estabilização dos preços de forma gradual; o fortalecimento do investimento privado; a consolidação da infraestrutura a cargo do governo e o aquecimento do mercado interno sustentado na ampliação do setor de bens de consumo, especialmente duráveis (HERMANN, 2005). No campo cambial, adotou-se o sistema de minidesvalorização da taxa de câmbio a fim de evitar déficit na balança comercial. O resultado de tais políticas foi, de um lado, a elevação da importância das empresas estatais no investimento público em

infraestrutura, do outro, a redução do investimento da administração direta, dado o comprometimento com as receitas fiscais.

Em 1969 Médice tomou posse da presidência e manteve Delfim Netto no Ministério da Fazenda. Apesar de preservar a mesma orientação política, o novo governo deu um caráter mais autoritário às medidas, de modo que este período deu origem aos chamados “anos de chumbo”. No contexto internacional, a crescente liquidez alinhada a uma posição favorável da taxa de juros, possibilitou um maior volume de fluxo de capital estrangeiro internamente via investimento direto e empréstimo, reforçado pela política cambial. Assim, as condições externas conjugadas com as medidas internas de restrição fiscal e com a capacidade ociosa existente no país, impulsionou a economia a um crescimento vigoroso na ordem de 14% em 1973 e possibilitou reduzir a taxa de inflação a um patamar nunca registrado até então (EARP e PRADO, 2003).

O processo de expansão da atividade econômica no milagre revelou uma estabilidade com desigualdade. A teoria do bolo de Delfim Netto, segundo a qual primeiro se faz crescer o bolo para depois dividi-lo, demonstrou intensas contradições. O crescimento econômico foi acompanhado por um piora no quadro distributivo da renda, pois a política salarial herdada do PAEG, combinada ao ajuste promovido pela introdução da inflação corretiva levou a uma perda significativa de poder de compra e de barganha do trabalhador pela disputa por ganhos sociais de produtividade.

Apesar das contradições do quadro distributivo nesse período, Ernesto Geisel, eleito por via indireta em 1974, herdou uma economia em expansão estruturada pelas reformas realizadas no PAEG. Contudo, além da questão da distribuição de renda, graves problemas se apresentavam, entre eles, um aumento inflacionário em reflexo dos efeitos da correção monetária sobre os níveis de preço e uma elevada dependência externa decorrente da necessidade de maior volume de insumos de produção, bens tecnológicos e, principalmente, petróleo. Em 1973 ocorreu o primeiro choque do petróleo que “converteu uma situação de dependência externa em um quadro de restrição externa a partir de 1974” (HERMANN, 2005, p. 96). Em face a um cenário de crise internacional, a busca por financiamento tornou-se cada vez mais difícil, gerando um déficit na balança comercial de US\$ 4,7 bilhões, segundo Hermann (2005). Esta situação só foi amenizada com a migração de “petrodólares” para os países industrializados, a partir do excedente de dólares gerado pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

A elevada entrada do fluxo de capital internacional possibilitado pelos petrodólares criou um cenário propício para a viabilização do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Havia pressões internas para a retomada do crescimento e, por isso, optou-se inicialmente por uma política econômica não recessiva, pois uma resposta ortodoxa à crise conduziria a economia a desequilíbrios macroeconômicos, acirraria os conflitos distributivos e tornaria improváveis as possibilidades de o governo promover com sucesso a política em que se empenhava. Dessa forma, a equipe econômica chefiada por Mario Henrique Simonsen, da Fazenda, e por João Paulo dos Reis Velloso, do Planejamento, colocaram em Prática o II PND. De acordo com Castro e Souza, com os investimentos do II PND “dali por diante, em marcha forçada, a economia subiria a rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas”, pois o plano estabelecia como maneira de combater a dependência externa a substituição de importação de bens de capital (1985, p. 76). Uma vez identificadas as áreas prioritárias dos investimentos (insumos básicos, infraestrutura e energia, e bens de capital), o Estado atuou como propulsor do desenvolvimento econômico, seja através da aliança entre Estado e capital-privado, seja por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além disso, as empresas estatais tiveram papel central para o andamento do II PND por serem as principais captadoras do financiamento externo (CASTRO e SOUZA, 1985).

2.1.2- Da década de 1980 a 1990

Com o segundo “choque do petróleo”, em 1979, deflagrou-se a crise da dívida latino-americana, dado o estancamento do fluxo de capital internacional e a incapacidade destes países de saldar suas dívidas. As medidas se orientaram, no campo fiscal, no sentido de elevar as receitas tributárias via aumento das tarifas públicas e de promover maior controle sobre os gastos e investimentos públicos. Porém, o aumento da inflação durante esse período levou o governo a prefixar a correção monetária sobre os contratos a níveis abaixo da inflação que, alinhado ao reajuste salarial, tornaram-se fatores realimentadores do processo inflacionário. A constatação de que a receita fiscal do governo sofria as consequências do aumento da inflação, caracterizado pelo “Efeito Tanzi”, levou o governo a aumentar a taxa de juros a fim de desacelerar a demanda interna. Esta medida implicou, de um lado, a redução do déficit em conta corrente com a diminuição das importações e o aumento da captação de capital externo, do outro, o aumento da dívida pública.

Em meio a um cenário interno com elevada inflação, o debate sobre a necessidade de desindexar a economia ganhou força, cuja hipótese predominante foi a de o componente inercial² era a causa do processo inflacionário. Assim, os planos de estabilização Cruzado, Bresser e Verão, incorporaram essa hipótese e mantiveram a proposta de congelamento de preços, porém, mostraram-se frustrados na medida em que foram colocadas em prática.

Face a um crescente descontentamento popular refletido no movimento “Diretas Já” que manifestava pela democracia da nova república, Fernando Collor de Mello tomou posse da presidência eleito via voto direto. O novo governo colocou em prática o Plano Collor, que previa a redução das despesas do governo e o aumento da arrecadação por meio da criação de novos tributos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (CASTRO, 2005). No entanto, o Plano Collor I não teve efeito esperado sobre a inflação e, dessa forma, o governo deu início ao Plano Collor II, que buscava racionalizar os gastos da administração pública e acelerar o processo de modernização do parque industrial, através do processo de privatização de empresas estatais. Em 1992 seu mandato chegou ao fim com o processo de impeachment e subiu ao poder o vice- presidente Itamar Franco, em 1993, que nomeou como ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso.

O novo modelo de acumulação a partir do pensamento hegemônico neoliberal passou a vigorar a política macroeconômica com a posse de Collor, mas tomou força com o governo do Fernando Henrique Cardoso. O Brasil experimentou uma fase de inflexão do papel do Estado na economia justificada pelo “mito”, conforme chama atenção Pochmann (2001), de que o esvaziamento da função pública e a consequente transferência do crescimento para o setor privado levaria a uma expansão da atividade econômica. O novo padrão de acumulação fundamentava-se na perspectiva de que a privatização era uma medida necessária para conter o endividamento público e que em combinação com a abertura comercial e a internacionalização permitiriam a modernização do processo produtivo e criaria um ambiente macroeconômico isonômico. Tais medidas se vinculavam à hipótese de que o avanço da “nova-economia” possibilitaria ao país recuperar o atraso tecnológico, não por políticas nacionais voltadas à ciência tecnológica, mas pela importação destes bens no mercado internacional. Entre outros “mitos” produzidos pelo neoliberalismo, a hipótese de que a desconcentração da renda poderia ser realizada a partir da estabilização monetária e a

² De acordo com a definição de Hermann, a inflação inercial “trata-se de um processo pelo qual os preços aumentam, a cada período, em função de seus aumentos passados e da (vã) tentativa de os agentes recuperarem, sistematicamente, as perdas reais deles decorrentes” (2005, p. 109).

constatação da tese de que o custo do trabalho era excessivamente elevado e causa mesma da perda de competitividade da indústria e do desemprego, tornou as consequências da imposição neoliberal no Brasil ainda mais severas do ponto de vista social. A gestão da política macroeconômica nesse período fundamentou-se na hipótese de que a credibilidade deveria ser construída de modo a manter a estabilidade econômica. Nessa perspectiva, a reputação da política econômica somente estaria consolidada se mantido o compromisso com as regras fiscais e monetárias, em que, à política fiscal coube o papel de “servir de pilar de sustentação e farol do comportamento esperado de outras variáveis macroeconômicas”, tal como proposto pelo arcabouço teórico ortodoxo (LOPREATO, 2006, p. 9).

A política macroeconômica a partir de 1994 orientou-se a partir do diagnóstico de que existia no Brasil o “efeito Tanzi às avessas”. Tal fenômeno ocorria, pois, as receitas públicas eram indexadas pela inflação e arrecadadas em seus valores reais, ao passo que as despesas eram fixadas em valores nominais. Logo, do período de subestimação do orçamento até a sua execução ocorria uma desvalorização em termos reais, levando ao “efeito Tanzi às avessas” (Modenesi, 2005). Acreditava-se que a estabilização traria consigo a redução da inflação, pois haveria um efeito automático de elevação das despesas públicas e, por isso, ao implantar o Plano Real, caberia à política fiscal compensar a perda de receita. Assim, em 1994 foi implantado o Plano Real através de três diferentes fases: i) a primeira refere-se ao ajuste fiscal; ii) reforma monetária a partir da criação da Unidade Real de Valor (URV) como medida de combate ao componente inercial da inflação; e ii) a opção pela âncora cambial³.

A primeira fase do plano real fundamentou-se no pressuposto de que o ajuste fiscal era necessário para compensar o aumento do valor dos gastos públicos que o efeito Tanzi às avessas gerava. Caso não houvesse essa medida, a redução da inflação levaria a uma deterioração da receita do governo e, conseqüentemente, ao aumento do déficit público, tendendo a uma expansão da demanda (MODENESI, 2005). A política fiscal compreendia a implantação do Programa de Ação Imediata (PAI) e a criação do Fundo Social de Emergência (FSE). O PAI foi criado em 1993 e tinha como principais objetivos: i) reduzir o gasto público e utilizar a receita do governo com mais eficiência; ii) aumentar a arrecadação com a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação financeira (IPMF) e o combate à sonegação; iii) a redução das transferências da União para os Estados e Municípios e a regularização das

³Ver detalhadamente em “Plano real: a conquista da estabilidade de preços” (Modenesi, 2005).

dívidas destes com o governo federal; e iv) a expansão do Programa Nacional de Desestatização (PND).

Havia uma preocupação nesse período no que tange à insuficiência de recursos para financiar os gastos sociais em função da tendência crescente da vinculação da receita tributária a usos específicos, criando certa rigidez orçamentária (Modenesi, 2005). A aprovação do FSE era precisamente uma medida necessária e emergencial para reduzir a rigidez orçamentária vinculada aos gastos sociais, que vigoraria de 1994 a 1995. Os recursos do Fundo Social de Emergência eram gerados a partir das seguintes desvinculações das receitas da União: i) 20% da arrecadação do IPMF; ii) 20% dos gastos com educação; iii) adicional de 3% sobre o lucro e 0,75% da receita operacional dos bancos e iv) 100% do Imposto de Renda dos funcionários públicos (Modenesi, 2005). Na perspectiva de Modenesi (2005), o PAI e o FSE foram duas medidas que contribuíram para uma melhora das contas públicas apenas no curto prazo, pois não foi efetivo em manter um equilíbrio fiscal duradouro e não foi capaz de evitar a elevação da dívida líquida do setor público, que passou de 30% do PIB no final de 1994 para 42% em 1998.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o controle da presidência durante dois mandatos consecutivos, em um contexto de desequilíbrio fiscal e de um cenário externo não tão favorável. A combinação da estabilização da inflação com o fim do imposto inflacionário gerou o aumento da dívida líquida do setor público que, em 1994, representava 30% do PIB e, em 1998, se elevou para 39%. A despesa com os juros da dívida entre 1995-1998 foi de 4,4% do PIB ante 3,3% entre 1991-1994 e, nessa mesma comparação, a necessidade de financiamento do setor público saiu de 0,4% do PIB (1991-1994) para 4,6% (1995-1998) ⁴ (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011). A situação se agravou ainda mais no primeiro mandato do presidente FHC, com a crise financeira dos estados diante das sérias dificuldades em financiar déficits estaduais, associado às perdas de receita do ICMS, ao aumento do gasto com o funcionalismo público e ao aumento do peso dos inativos na composição da folha de pagamento (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011). Como resposta, foi determinada pelo governo federal a adoção de medidas de controle sobre o déficit estadual e criaram-se fontes temporárias de arrecadação, tais como: o retorno do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) em 1997, que havia vigorado em 1994 e extinto no mesmo ano; a renovação do FSE, que se transformou em Fundo Social de Estabilização (FSE), para vigorar

⁴A conceituação das principais rubricas das finanças públicas será feita no capítulo 3, no item “Aspectos metodológicos das finanças públicas”.

de 1997 a 1999; o aumento da receita de concessões; e a elevação do Imposto de Renda na fonte das aplicações financeiras. Segundo Giambiagi e Além (2011), o conjunto de medidas tomadas no governo FHC gerou uma receita tributária equivalente a 2,3% do PIB.

Na esteira do avanço das políticas neoliberais dos anos 90, a dívida pública apresentava uma trajetória explosiva e a crise econômica mundial mostrava-se ainda mais preocupante com moratória da dívida decretada pela Rússia. Na circunstância de uma crise de liquidez internacional e da queda das reservas internacionais⁵, o governo estabeleceu um acordo inicial com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1999 para obter recursos externos. A obtenção de recursos externos e as sucessivas quedas das reservas internacionais exigiram do Brasil a adoção nesse mesmo período do “tripé macroeconômico”: câmbio flutuante, regime de metas de inflação e metas de superávit primário. Para 1999, a meta do superávit primário para o setor público se situou em 2,60% do PIB e, para os dois anos seguintes 2,80% e 3%, respectivamente (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011). Ainda em 1999, um novo acordo foi firmado com o FMI, que contemplou o aumento das metas oficiais de superávit primário de 2,60% do PIB para 3,10% em 1999, e 3,35% do PIB para os anos de 2000 e 2001 (Giambiagi e Além, 2011).

A explicação para esse aumento consistia, além na exigência da comunidade internacional, no esforço fiscal para compensar a falta de credibilidade que o país havia sofrido com a desvalorização cambial e no aumento da razão dívida/PIB. Outras medidas ainda foram tomadas, como a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que fixou um teto para as despesas com pessoal, a determinação de metas de controle da receita e despesa nas três esferas da federação, a adoção de metas fiscais trimestrais e a criação de agências reguladoras, tal como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). A carga tributária teve uma média de crescimento de 26,3% entre 1995-2002, refletindo em uma taxa de crescimento real do consumo final que passou de 0,3% em 1999 para 0,1% no ano de 2002 (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

As medidas tomadas pelo governo FHC seguiram, no geral, a agenda macroeconômica defendida no Consenso de Washington. Das reuniões realizadas em Washington pelos economistas do FMI, do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e

⁵Logo depois que a empresa Telebrás foi levada a leilão, as reservas internacionais despencaram em uma ordem de US\$ 800 milhões por dia útil, e chegou a cair em alguns dias US\$ 1 bilhão por dia (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

do Tesouro dos Estados Unidos já no início dos anos de 1990, surgiram recomendações a partir dos países desenvolvidos para que os demais, especialmente as economias em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura comercial e o “Estado Mínimo”, isto é, um Estado cuja atribuição seja a menor possível e, portanto, com um mínimo de gasto como forma de solucionar os problemas relacionados à crise fiscal, os déficits no balanço de pagamento e as distorções na distribuição da renda. No Brasil, o resultado dessas políticas foi a definição de elevadas metas de superávit primário e a criação de um pacote de medidas fiscais acompanhado por uma elevada taxa de juros.

A fim de elevar a receita tributária e de atingir a meta de superávit primário estabelecida pelo FMI, a carga tributária seguiu uma trajetória de crescimento ao longo de todo o período, seguido de um contingenciamento dos gastos públicos e do investimento, em um contexto de vulnerabilidade e crises externas. Por outro lado, as medidas implantadas e a introdução do Plano real foram eficazes em estabilizar a inflação, mas não foi um indicativo de melhoria na distribuição de renda. O tratamento do mercado de trabalho⁶ sob a égide neoliberal levou a uma redução da participação dos salários na renda nacional, enquanto que se verificou um aumento da renda do capital ao longo de toda a década de 1990, conforme será visto em mais detalhes na seção 2.2.2.

2.2 – Antecedentes: o conflito distributivo

2.2.1 – O debate sobre a distribuição de renda da década de 60-70

O debate sobre a distribuição de renda ganhou força a partir da divulgação à população brasileira dos dados do Censo Demográfico de 1970. Os dados revelavam uma piora na distribuição de renda no país, apesar dos elevados índices de crescimento econômico derivados do “milagre econômico”. Havia uma urgência por parte do governo em justificar a questão distributiva no Brasil, dado o sucesso do modelo de desenvolvimento econômico colocado em prática a partir de 1964. Assim, Carlos Langoni recebeu a tarefa do Ministério da Fazenda de justificar por meio de uma teoria harmônica, conforme denomina Malta (2011), a distribuição de renda, sem dar referência ao conflito distributivo gerado pela escolha do modelo de desenvolvimento. No entanto, Malta (2011) com base em Langoni (1973) afirma que a teoria apresentada por este gerou diferentes interpretações a respeito das causas que

⁶ Este tema será tratado no item “distribuição de renda nos anos 90”.

determinaram o aprofundamento da desigualdade de renda, dando origem a um amplo debate sobre o tema que foi reunido no livro de Tolipan e Tinnelli (1975).

Os estudos de Langoni (1973) fundamentaram-se na distribuição pessoal da renda e buscou explicar os diferenciais de renda individuais. A distribuição pessoal da renda toma como referência os dados sobre o rendimento do trabalho que leva em conta, metodologicamente, tanto as relações informais de trabalho, quanto informais ou eventuais (MATTOS, 2005). Já a distribuição funcional da renda, na concepção de Mattos (2005), descreve o quadro distributivo a partir da polarização entre o rendimento do trabalho e o rendimento do capital. Dessa forma, conforme argumenta Malta (2011), para explicar as diferenças de renda individuais, Langoni (1973) baseou-se na concepção de Capital Humano, que encara o investimento em educação como um acréscimo de produtividade, de forma que, o acúmulo de conhecimento terá como contrapartida os ganhos em salário real, e na hipótese do “efeito Kuznets” (MALTA, 2005) ⁷.

A tese central dos estudos de Langoni (1973) consiste no argumento de que o aumento da desigualdade é reflexo das modificações que acompanharam o desenvolvimento econômico entre 1960 e 1970 (MALTA, 2011). A modificação a qual se refere o autor diz respeito ao avanço tecnológico do processo produtivo e ao aumento do rendimento da população em termos absolutos. Assim, “para explicar, então, a piora na distribuição de renda, procura mostrar que grande parcela do aumento da concentração observada estaria intimamente ligada às mudanças qualitativas [...] e alocativas [...] da força de trabalho” (MALTA, 2011). Conjugado à teoria do capital humano, Langoni (1973) fundamentou-se, também, no “efeito Kuznets”, segundo o qual a concentração de renda se eleva na fase inicial do crescimento acelerado, pois essa fase se caracteriza ainda pela migração da mão-de-obra dos setores de baixa produtividade para o setor de alta produtividade. A demanda por novos fatores nos setores modernos, cuja produtividade gera renda mais elevada, deparava-se com uma oferta de trabalho qualificada relativamente inelástica, dado o atrasado do sistema educacional no país, levando à concentração pessoal da renda. Portanto, esta tese foi adotada pelo governo militar como uma versão oficial para explicar a concentração de renda no Brasil.

⁷ Para Malta “a variável idade também pode ser justificada pela teoria do capital humano, pois a idade é *proxy* de experiência. Mais interessante é a forma como sexo cabe no esquema: estabelece-se a hipótese de que *coeteris paribus* mulheres são menos produtivas que homens, por isso terão sempre salários menores” (2011, p. 204).

Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli (1975) organizaram um livro chamado “A Controvérsia da Distribuição de Renda no Brasil”, que reuniu diferentes autores para discutir as causas da desigual distribuição de renda observada no período de 1960-1970, de um modo crítico e contrário aos argumentos colocados até então. A primeira leitura sobre a questão foi a de Fishlow (1975), que identificou como principal causa do aprofundamento da desigualdade da renda a política de compressão salarial do PAEG. O autor afirma que as medidas de estabilização aplicaram sobre o salário mínimo real e o salário médio uma “inflação corretiva” que fez com que o poder de compra dos trabalhadores declinasse, já que a inflação prevista pelo governo era inferior ao da inflação efetiva, corroendo os salários. O autor ressalta que o aumento da desigualdade nesse período mede o fracasso das políticas econômicas convencionais, haja vista, em ordem de prioridade, os efeitos dessa medida: “destruição do proletariado urbano como uma ameaça política e restabelecimento de uma ordem econômica voltada para a acumulação de capital privado” (FISHLOW, 1975, p. 185).

Hoffmann e Duarte (1975) dão sua contribuição ao debate argumentando que os ganhos em termos de aumento de salário eram bastante inferiores ao crescimento da produtividade, além da força de trabalho ser penalizada com uso de tecnologia intensiva em capital nos setores dinâmicos da economia. Os autores chamam atenção para as diferenças dos salários médios observados entre os operários e os empregados administrativos, constatando que os ganhos de produtividade restringiam-se apenas a uma parcela da população. Na perspectiva de Hoffmann (1975), a remuneração dos empregados executivos é estabelecida por forças sociais que irradiam da classe dominante, pois na sua qualidade de “elite do poder” tais funcionários são beneficiados pela concentração de renda e pelo poder econômico. Assim, Hoffmann concluiu, com base nos estudos feitos por Duarte, que “metade da população brasileira não foi atingida pelos benefícios do crescimento econômico [...] em termos monetários, e outros 30% da população obtiveram benefícios apenas marginais” (HOFFMANN, 1975, p. 108). Malta (2011) complementa essa afirmação dizendo que, portanto, o modelo de crescimento desse período não produziu melhoras de “bem-estar” a 80% da população brasileira.

Bacha (1975) desenvolveu uma teoria compatível com a de Hoffman e Duarte e buscava demonstrar, por meio do arcabouço sociológico e da metodologia organizacional, que a composição hierárquica dos setores produtivos modernos influenciava na estrutura salarial e criava uma dicotomia entre os salários médios dos funcionários de gerência e dos subordinados. Posto isso, a relação entre a remuneração dos gerentes e dos trabalhadores não

está de acordo com a importância funcional dos cargos, mas sim com a razão da distribuição entre lucros e salários na economia, conforme afirma o autor: “a razão entre a remuneração gerencial e o salário dos trabalhadores estará determinada pela taxa de exploração vigente no sistema e não pela maior ou menor importância funcional dos gerentes [...]” (BACHA, 1975, p. 137). O autor ainda chama atenção para a contribuição que o governo deu ao processo de concentração de renda ao impor medidas restritivas que acabam por reduzir o poder de barganha do trabalhador.

José Serra (1975) em seu artigo “A reconcentração da renda: justificações, explicações, dúvidas” apresentou um quadro com as estimativas que nortearam o debate sobre a distribuição de renda nos anos 70, reproduzido na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Distribuição de renda nos anos 60-70

	40% mais pobres		5% mais ricos	
	1960	1970	1960	1970
Fishlow	10,49	7,14	28,55	38,22
Hoffmann e Duarte	11,20	9,05	27,35	36,25
Ministério da Fazenda	11,57	10	*	*

Nota: (*) Dados não disponíveis.

Fonte: Serra (1975).

O autor ressalta sobre a precariedade dos dados disponíveis pelas Contas Nacionais que dificultavam a realizações de pesquisas e a tentativa de Simonsen, que viria a ser o ministro da Fazenda posteriormente, de invalidar os dados divulgados pelo Censo de 1970. Contudo, reconhece Serra que, diante das fontes precárias de estimativa sobre a distribuição de renda, é inegável a piora dessa distribuição. De acordo com a Tabela 1, a considerar a perspectiva de Fishlow, 5% da população mais rica deteve uma média de 33,38% da renda nacional entre 1960-1970, enquanto que, 40% dos mais pobres obtiveram em média apenas 17,63%.

O debate sobre a distribuição de renda dos anos 60-70 revela que a fase de crescimento econômico que o Brasil experimentou pós-implantação do PAEG e das reformas fiscal, financeira e salarial podem ter contribuído à piora da desigualdade de renda e este fato foi observado de maneira consensual entre as diferentes interpretações sobre o tema. A teoria que primeiro faz-se crescer o bolo para depois dividi-lo, preconizada por Delfim Netto, mostrou-

se incoerente com a realidade tal qual se defrontava, haja vista a redução da participação dos salários na renda nacional e a crescente concentração da classe de renda mais alta em um contexto de aceleração da atividade econômica. Há indícios de que o ajuste promovido pela introdução da inflação corretiva e as mudanças no mecanismo de reajuste salarial impôs a perda de poder de barganha do trabalhador pela disputa por ganhos sociais de produtividade. Porém, a deterioração dos salários foi um reflexo não somente das reformas no âmbito trabalhista, mas da escolha por uma política fiscal restritiva com redução dos gastos públicos e aumento da carga tributária, em que o crescente peso dos impostos indiretos cumpriu a sua função de corroer ainda mais o poder de compra da classe de renda mais baixa.

A conclusão de Langoni que se tornou o argumento oficial do regime militar era uma avaliação, segundo Mattos (2005), a partir do arcabouço teórico ortodoxo. O debate sobre a questão distributiva ocupa um papel periférico no enfoque neoclássico e isto se deve à hipótese de que a distribuição da renda nacional ocorre dentro de um sistema de equilíbrio geral. O estudo de Langoni (1973) confirma essa hipótese ao defender que “à medida que o crescimento econômico se consolidasse, o mercado se encarregaria de promover uma redução das desigualdades, por promover também o aumento na demanda por mão-de-obra não-qualificada” (MATTOS, 2005, p. 144). Nessa perspectiva, a desigualdade de renda não é vista sob um ponto de vista nocivo, pois, o aumento do rendimento da classe de renda mais alta promoveria a ampliação do investimento e, portanto, a expansão da economia. Já segundo a visão de Kalecki (1980), os aspectos distributivos assumem papel central em sua contribuição, pois, ao considerar que os gastos determinam a renda, uma melhora no quadro distributivo possibilita um maior crescimento da economia.

2.2.2 – A distribuição da renda nos anos 90

A partir da década de 1990, o debate sobre a distribuição de renda deparou-se com outros fatos. O avanço da agenda neoliberal gerou no Brasil uma regressividade da distribuição de renda e desmistificou a falaciosa hipótese de que o esvaziamento do papel do Estado levaria ao crescimento econômico e ampliaria o volume de emprego na economia. O desemprego no Brasil alcançou taxas elevadas e, ao mesmo tempo em que a economia vivia o êxito do Plano Real, o país registrava um maior peso da tributação e da apropriação da renda das empresas no produto agregado.

A ideia de que o custo do trabalho no Brasil era excessivamente elevado e constituía-se como um fator impeditivo para a modernização do país justificaram as políticas macroeconômicas recessivas. Assim, os governos dos anos 1990 passaram a associar os entraves à realização do investimento aos custos relativos à mão-de-obra as quais se deparavam as empresas (POCHMANN, 2011). Tais custos, do ponto de vista do governo, impedia o combate à inflação e as políticas de estímulo à competitividade, reforçando a ideia de que um ajuste salarial era uma medida necessária. De acordo com Dedecca (2001), ocorreu nesse período uma série de mudanças nas relações de trabalhado com vistas a esse objetivo. Dentre elas, o autor destaca a adoção em 1994 do programa Participação nos Lucros e Resultados (PLR) que revogou o padrão regulatório salarial, reduzindo a importância do Estado na determinação dos salários, logo, estes passaram a ser negociados por acordos coletivos em nível de empresas. Concomitantemente a essa medida, outras políticas foram introduzidas, como a redução do papel do Tribunal Superior do Trabalho em detrimento da maior liberdade às negociações salariais entre empregado e empregador, e a regulamentação do banco de horas com o objetivo de conceder às empresas maior regulação sobre a jornada de trabalho. Dedecca (2001) chama atenção, ainda, para o enfraquecimento da função fiscalizadora do Ministério do Trabalho, na medida em que esta deixou de investir no tamanho e qualidade de sua atividade fiscal, permitindo o afrouxamento das penalidades sobre o não cumprimento por parte da empresa do estabelecido pelo contrato de trabalho. Além disso, a mediação de conflitos entre empregador e empregado passou a ser obtida pela conciliação entre as partes, e não mais pela Justiça do Trabalho. Assim, uma vez obtida a conciliação, ambos perdem o direito de recurso junto à Justiça do Trabalho.

Nota-se, portanto, que a presença de uma complexa reformulação dos custos do trabalho implicou a desresponsabilização do Estado para com os trabalhadores e optou-se por tratar as questões salariais a partir de uma égide neoliberal. A situação do mercado de trabalho e a ausência de uma intervenção pública através de uma política fiscal com ampliação dos gastos, investimento público e transferência de renda às famílias, contribuiu para aumentar a distorção dos ganhos no perfil distributivo obtidos na fase pós-implantação do Plano Real. As alterações no quadro distributivo podem ser observadas a partir da Tabela 2 abaixo que apresenta o componente do produto agregado sob a ótica da renda. Os dados mostram uma redução da participação dos salários no produto agregado durante todo o período considerado, que passou de 32% em 1991 para 26,5% em 1999. Já o excedente operacional bruto que,

segundo Mattos (2005), pode-se considerar, grosso modo, como sendo o lucro empresarial, teve uma participação na renda de 41,4% em 1999 ante 38,5% em 1991.

Tabela 2 – Componente do produto agregado sob a ótica da renda (em %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Produto Interno Bruto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Remuneração dos empregados	37,5	40,2	41,7	36,6	34,3	34,6	33,0	32,4	32,8
Salários	32,0	34,6	35,9	32,0	29,6	28,8	27,4	26,9	26,5
Contribuições sociais efetivas	5,5	5,5	5,8	4,6	4,7	5,8	5,6	5,5	6,2
Contribuições sociais imputadas	4,2	3,4	3,4	3,5	4,0	3,9	3,9	4,1	4,7
Rendimento de autônomo (rendimento misto)	7,0	6,3	6,3	5,7	5,9	5,7	5,7	5,5	5,1
Excedente operacional bruto	38,5	38,0	35,4	38,4	40,3	41,0	42,9	44,0	41,4
Impostos líquidos de subsídios sobre a produção e importação	12,9	12,2	13,2	15,8	15,6	14,8	14,6	14,0	16,0

Fonte: Dedecca (2001).

Para Dedecca (2001), a elevação do excedente operacional bruto ocorreu graças à queda da participação dos salários e do rendimento autônomo na renda nacional, enquanto que, ao mesmo tempo, os impostos líquidos de subsídio sobre a produção e importação se elevaram cada vez mais. O autor ainda chama atenção para as contribuições sociais efetivas e imputadas⁸ que apresentaram um ligeiro crescimento durante o período em estudo e esclarece que, tais contribuições sociais constituem-se como principal fonte de financiamento das políticas sociais, de forma que, seu crescimento ligeiro torna-se preocupante em um contexto de agravamento dos problemas sociais. Pochmann (2011) complementa esse argumento afirmando que a renda de capital que se referem ao pagamento de juros, lucros, dividendos e aluguel, elevou-se enquanto a taxa de investimento público se reduzia.

Em um cenário de baixa geração de renda na economia, a distribuição do produto entre trabalho, capital e governo tornou-se expressivamente desigual. Embora a inflação estivesse a níveis estáveis com a introdução do plano real, observa-se que a depreciação da

⁸ De acordo com a definição do IBGE, as contribuições sociais efetivas são os pagamentos por conta do empregador à previdência, ao FGTS e ao Programa de Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Já as contribuições sociais imputadas consistem na “diferença entre os benefícios sociais pagos pelo governo diretamente aos seus servidores (beneficiários do Plano de Seguridade Social do Servidor - PSS) sob a forma de aposentadorias, pensões etc” (IBGE, 2015, p. 2).

renda do trabalho continuou a se reproduzir. No ano de 2000, face ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), de 9 milhões de pessoas calcula-se que, destas pessoas, 4 milhões viviam em condição de desemprego (DEDECCA, 2001). De acordo com os dados oficiais apresentados na Tabela 3 abaixo, 1% da população mais rica, isoladamente, deteve 12,67% da renda nacional em 1981, passando para 13,56% em 1996 e 13,90% em 2001. A apropriação dos 50% mais pobres do produto agregado saiu de 13,14% em 1981 e alcançou uma participação de 12,60% no início dos anos 2000.

Tabela 3 – Índice de desigualdade entre os grupos de renda (em %)

Grupo de renda	1981	1984	1988	1992	1996	2001
1% mais rico	12,67	13,19	14,41	13,23	13,53	13,90
50% mais pobre	13,14	12,99	11,46	13,11	12,09	12,60

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Em síntese, identificam-se ao longo do processo de consolidação das políticas macroeconômica diferentes fases da distribuição funcional da renda. Verificou-se a partir da ascensão do regime militar e introdução do PAEG um rápido crescimento econômico que resultou na maior participação relativa da renda das classes proprietárias no produto agregado e uma perda da participação relativa da renda do trabalho. Nos anos 1980, dado o contexto hiperinflacionário, o rendimento do trabalho na renda nacional mais uma vez foi enfraquecido, impulsionado tanto pela alta inflação quanto pela estagnação econômica, embora nesse período estivesse em pauta no país a redemocratização política. Por fim, a estabilização monetária com a introdução do Plano Real nos anos de 1990, apesar de extinguir o imposto inflacionário, não foi uma condição suficiente para uma melhora no quadro distributivo. Desse modo, como ressalta Pochmann (2011), o processo de concentração de renda no Brasil dos anos 90 pode ser considerado o pior verificado nas últimas cinco décadas. Isto ocorreu, pois, as políticas econômicas que orientaram a atuação do Estado não promoveram alterações estruturais que determinam a distribuição da renda, “tais como o perfil e a sustentação do crescimento econômico e a mudança substancial nas estruturas ocupacional, social, fundiária e tributária, os pobres continuarão ficando mais pobres, e os ricos, ainda mais ricos” (POCHMANN, 2011, p. 101).

CAPÍTULO 3 – A política fiscal e o conflito distributivo nos governos Lula e Dilma

Neste capítulo faz-se uma descrição da política fiscal do primeiro governo do presidente Lula da Silva (2002-2010) ao primeiro ano da gestão Dilma Rousseff (2011-2014), a partir da análise da evolução da carga tributária e do comportamento das variáveis que compõe a demanda agregada. Nessa perspectiva, o capítulo 3 está dividido em três seções: a primeira conceitua metodologicamente as principais rubricas das finanças públicas que serão analisadas ao longo das seções seguintes. A seção dois apresenta a política fiscal no governo Lula e os efeitos desse instrumento para a distribuição da renda. Para a seção três é feita a mesma análise para o primeiro ano de gestão da presidente Dilma.

3.1 – Aspectos metodológicos das finanças públicas

A trajetória das finanças públicas ao longo do tempo é analisada a partir da disponibilidade de dados do setor público. A União, os Estados, os Municípios e as empresas estatais são agentes representantes do setor público, enquanto o Governo Central compreende o governo federal, o Instituto de Seguridade Social e o Banco Central. A mensuração do desempenho das contas do governo é feita através da análise das variáveis de fluxo, que se refere às receitas e despesas, e as variáveis de estoque, tal como o endividamento e base monetária. Para efeito de mensuração, os valores divulgados são analisados pelas metodologias: “abaixo da linha” por meio da variação do endividamento e da base monetária; e “acima da linha”, calculando-se os dados de forma desagregada e permitindo avaliar as causas do desequilíbrio orçamentário, bem como as medidas de política fiscal.

O Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central (Bacen) são as três grandes fontes de geração e captação de dados. O IBGE divulga as estatísticas da administração pública do Governo Central, Estados e Municípios em conformidade com as contas nacionais. Os dados apurados pela STN contemplam a administração direta das três esferas da federação e o Bacen é responsável pela orientação do déficit público e da dívida pública do setor público não financeiro, incluindo o próprio Banco Central. Para as empresas estatais, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (SEST) acompanha e divulga a evolução da conta financeira disponibilizada pelas empresas do Estado. Por fim, a Secretaria de Política Econômica (SPE) fornece os dados produzidos pelo STN através da emissão de relatórios consolidados (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011). Neste

trabalho será utilizada a série da Consolidação das Contas Nacionais fornecida pelo IBGE, os relatórios “Carta Tributária no Brasil” de vários anos disponibilizados pela SPE e os resultados “abaixo da linha” apurados pelo Bacen.

Os indicadores fiscais que medem a evolução das finanças públicas podem ser calculados pelos conceitos nominal, operacional, primário e pela Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) (que é o resultado nominal). Segundo a definição do Banco Central do Brasil (2015), o resultado nominal é determinado pela diferença entre a receita e despesa calculadas em um dado período de tempo (incluindo as despesas com juros sobre a dívida). O resultado primário “abaixo da linha” contabiliza a rubrica “discrepância estatística” que corresponde aos erros e omissões associados à metodologia “acima da linha”. O resultado fiscal apurado pela diferença entre as variáveis de fluxo (receita e despesa) consiste na Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) no conceito nominal.

Ao subtrair do resultado nominal o componente de atualização monetária da dívida líquida, chega-se ao conceito de resultado operacional. Esse indicador é relevante em países que possuem alta inflação, haja vista que, a atualização monetária refere-se à reposição de parte da dívida interna corroída pelo processo inflacionário (BACEN, 2015). Em países cuja inflação é relativamente baixa, porém, o resultado operacional tende a se aproximar do resultado nominal. A NFSP sob conceito operacional é calculado a partir do resultado nominal excluída a despesa com juros da dívida líquida do setor público associado à atualização monetária.

O resultado primário corresponde ao resultado nominal descontado dos juros nominais incididos sobre a dívida líquida (ou seja, não inclui as despesas com juros sobre a dívida). O resultado primário pode ser calculado, também, a partir da necessidade operacional de financiamento do setor público, excluída a parcela de juros reais. Se o setor público arrecada o suficiente para arcar com as despesas financeiras, desconsiderando a incidência de juros, o resultado primário será superavitário. Assim, a NFSP no conceito primário consiste na diferença entre a NFSP sob conceito nominal e a apropriação de juros da dívida líquida do setor público.

As metas fiscais que determinam o resultado primário do setor público consolidado e a forma como a receita deve ser despendida são anunciadas através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – que, por sua vez, depende das decisões tomadas pelo Plano Plurianual

e das prioridades que são definidas na Lei Orçamentária Anual) – e a verificação de seu cumprimento é feita pela mensuração “abaixo da linha” (Banco Central do Brasil, 2015).

Quadro 3 – Cálculo das principais variáveis das finanças públicas

Resultado Nominal = variação da dívida líquida
Resultado Operacional = resultado nominal - atualização monetária
Resultado Primário = resultado nominal - juros nominais = resultado operacional - juros reais
Juros Nominais = juros reais + atualização monetária

Fonte: Banco Central do Brasil (2015).

O superávit primário compõe o tripé econômico (metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante) e passou a orientar a política fiscal desde o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). A fixação da meta de superávit primário é um instrumento fiscal de estabilização da relação dívida/PIB em um contexto em que o crescimento da taxa de juros é superior à taxa de crescimento do produto agregado. Posto isso, o superávit primário que mantêm a relação dívida/PIB estabilizada será tanto mais elevado quanto maior for o montante de juros a ser pago e quanto menor for a trajetória de crescimento da economia. Grosso modo, se a taxa de crescimento dos juros da dívida a ser paga for superior ao crescimento do PIB, maior terá que ser o superávit primário para impedir com que a dívida interna cresça. Do mesmo modo, a taxa de juros a ser paga tende a ser tanto mais elevada quanto maior o estoque da dívida pública, requerendo um superávit primário correspondente ao nível da taxa de juros (BASTOS, RODRIGUES e LARA, 2014).

3.2 – O governo Lula da Silva: 2003-2010

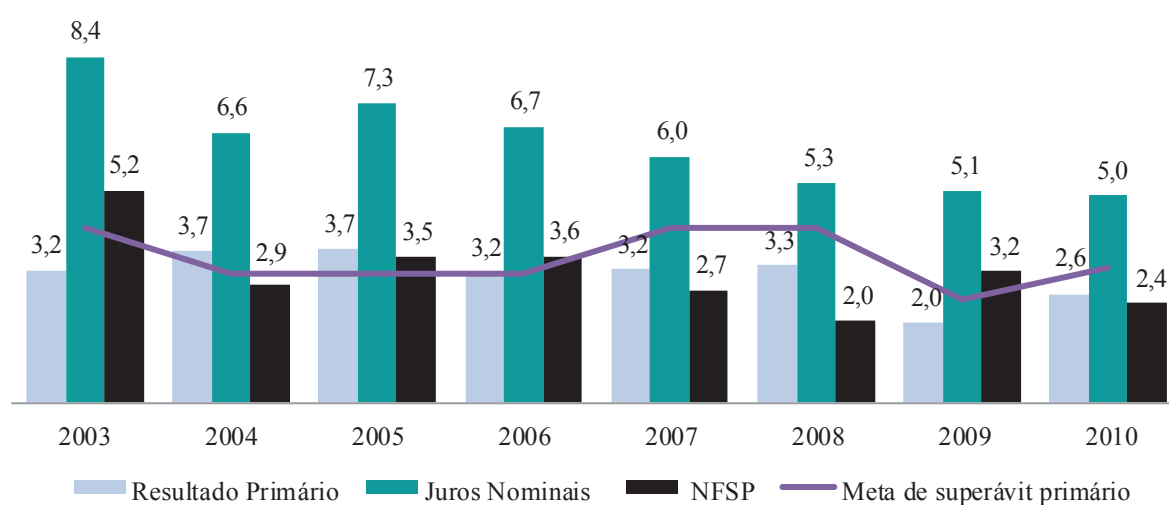
O ano de 2003 foi marcado pela ascensão do partido de oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso. O Partido dos Trabalhadores (PT) elegeu seu representante Luiz Inácio Lula da Silva, cujo governo foi comandado pela equipe econômica Antônio Palocci, Guido Mantega e Henrique Meireles para Ministro da Fazenda, Ministro de Planejamento e Presidente do Banco Central, respectivamente. O novo governo que tomava posse trazia consigo uma perspectiva de mudança para a economia. Contudo, ainda em campanha, todos os candidatos à eleição assinaram um acordo em que se comprometiam a manter os contratos estabelecidos anteriormente, isto é, o governo manteria a política de solvência da dívida pública contra o aumento significativo da razão dívida/PIB.

Na “Carta ao Povo Brasileiro”, divulgada em julho de 2002, o novo governo anunciava uma postura diferente de conduzir a economia comparada ao modelo de crescimento do governo anterior, que “será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” (LULA DA SILVA, 2002, p. 2). Todavia, apesar do indicativo de uma transformação permanente, a nova equipe econômica tinha como premissa, além de respeitar os contratos e as obrigações do país, manter o compromisso com o equilíbrio fiscal e as metas de superávit primário estabelecidas pelo FMI. Em abril de 2003, o Ministério da Fazenda divulgou um documento denominado “Política Econômica e Reformas Estruturais”, que apresentava uma agenda a ser seguida no primeiro ano do governo Lula. O documento identificava os desequilíbrios fiscais como principais causa da alta inflação e do aumento da relação dívida/PIB da última década. Desse modo, “se o desequilíbrio fiscal não provocava pressão inflacionária agora seu efeito mais deletério seria a elevação da dívida real do governo (em proporção do PIB) e, via expectativas, a exacerbação da restrição externa” (RODRIGUES, 2010, p. 60). Um elevado déficit teria um efeito negativo sobre o crescimento da economia, na medida em que, a desconfiança dos agentes econômicos com relação à incapacidade do governo em honrar com o seus compromissos, levaria a maiores prêmios de riscos e, conseqüentemente, a uma redução do investimento e à restrição externa ao crescimento. Dessa forma, a política econômica se voltou ao equilíbrio das contas públicas como maneira de garantir a retomada do investimento privado e, portanto, o crescimento da economia, dando continuidade às metas de superávit primário estabelecidas no governo anterior.

A meta de superávit primário para o setor público consolidado no governo Lula se manteve acima de 3% do PIB durante quase todo o período em estudo, com exceção do ano de 2009, chegando a ser fixada em 4,25% do PIB em 2007. Como pode ser observado na Figura 6 abaixo, o resultado primário foi superavitário em todos os anos e apresentou maior resultado no ano de 2005, com um alcance de 3,7% do PIB ante uma meta fiscal de 3,15%. O ano de 2009 registrou o menor resultado primário, 2% do PIB, em decorrência da política anticíclica praticada pelo governo em resposta à crise financeira internacional iniciada em 2008. No pacote de medidas, incluiu-se a redução da meta de superávit para 2009 de 3,8% do PIB para 2,5%, além da utilização adicional do investimento do Projeto- Piloto de Investimento (PPI) em até 0,5% do PIB com o objetivo de estimular a demanda agregada nesse mesmo ano. A mudança em 2009 compreendia, ainda, a exclusão das empresas

Petrobrás e Telebrás da dedução da meta de superávit primário, como forma de adequar a economia a um contexto de crise internacional. De um modo geral, a manutenção de sucessivos superávits primários possibilitou o recuo das despesas com juros, que se situava em mais de 8% do PIB em 2003 e caiu para 5% em 2010, traduzindo-se em um menor déficit público ou NFSP ao final do segundo mandando do presidente Lula.

Figura 6 – Resultado primário, juros nominais, NFSP e fixação de meta entre 2003-2010 (em % PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

A Tabela 4 abaixo mostra a evolução da carga tributária do setor público para o período de 2002 a 2010. Podemos perceber que a carga tributária brasileira teve crescimento expressivo entre os anos de 2003 a 2007, representando 31,41% do PIB em 2003 e 33,78% do PIB em 2007. Este comportamento ascendente foi interrompido temporariamente em 2008, devido ao contexto de crise internacional, apresentando um recuo de quase 0,8% com relação ao ano anterior. Como resposta à crise, o governo promoveu desonerações tributárias com o objetivo de estimular o consumo, dentre as medidas, encontram-se a redução das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre o crédito, a diminuição do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) da chamada linha branca e a redução do superávit primário em 2009

Tabela 4 – Carga tributária do setor público entre 2002-2010 (em % PIB)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Carga Tributária	32,16	31,41	32,40	33,63	33,42	33,78	33,70	32,41	32,52
Receita Tributária	17,76	17,08	17,29	17,96	17,92	18,10	19,14	17,94	17,98
Receita de Seguridade Social	10,30	10,36	11,24	11,76	11,58	11,76	12,11	11,98	12,04
Demais Receitas	4,10	3,97	3,87	3,91	3,92	3,92	2,45	2,49	2,50

Fonte: Min. da Fazenda, SPE. Relatório “Carga Tributária no Brasil”, vários anos. Elaboração própria

A receita de seguridade social, que em 2003 representava 10,36% da carga tributária, atingiu 12,04% em 2010. De acordo com os estudos realizados por Oliveira e Biasoto Jr (2015) a crescente oneração tributária sobre as contribuições sociais está associada ao custeio da expansão das despesas com a seguridade social. Os autores argumentam que a ampliação da receita teve um duplo sentido: de um lado, a sustentação do ajuste fiscal com o objetivo de gerar receitas adicionais, do outro, financiar as políticas sociais, tais como, a expansão do salário mínimo e dos programas de transferência de renda. Ademais, as mudanças no regime tributário ocorridas a partir de 2004 contribuíram para o aumento da arrecadação. Dentre as mudanças, cabe destacar a ampliação da base de cálculo da Contribuição Social Sobre o Líquido (CSLL) para empresas prestadoras de serviço, a extensão do PIS/PASEP-Cofins e a institucionalização da tributação de valor adicionado sobre a importação e sobre as contribuições da previdência do funcionalismo público.

Ao analisar a carga tributária do setor público por base de incidência (Tabela 5), constata-se que os tributos sobre a renda e folha de salários, juntos, explica uma parcela expressiva da carga tributária, o equivalente a 41,71% da arrecadação total em 2003, tendo um aumento para 43,65% em 2010. A incidência de tributos sobre a propriedade sofreu um ligeiro aumento a considerar o período de 2003 a 2010, atingindo seu ponto máximo em 2009 com 3,90% e representando uma participação média de 3,5% durante os dois mandatos do presidente Lula. O maior número de observação encontra-se nos tributos recaídos sobre bens e serviço, que apresentou períodos de expansão e contração, mas que ainda sim, manteve-se em um patamar elevado. Os tributos sobre transações financeiras assumiram um caráter expansivo. No entanto, sofreram uma inflexão a partir da crise de 2008 e atingiram em 2009 o menor valor durante todo o período. Os dados apontam para uma regressividade do sistema tributário devido à elevada participação dos impostos indiretos que, isoladamente, correspondem a 75% da arrecadação total aproximadamente -inclusive os impostos incidentes sobre a folha de salário- (OLIVEIRA e BIASOTO JR, 2015). Já os impostos diretos incididos

sobre o patrimônio e renda representam um pouco mais de 20% no total da carga tributária, conforme estimou os estudos de Oliveira e Biasoto Jr (2015). No que tange a tributação sobre o patrimônio, os autores destacam que o imposto sobre grandes fortunas é um fator que poderia minimizar as distorções do sistema tributário, no entanto, não é cobrado. O estudo aponta ainda que os impostos indiretos são regressivos na medida em que sua incidência não tem como referência a renda do consumidor, “mas apenas o consumo, não diferenciando, portanto, diferentes níveis de poder aquisitivo entre os consumidores” (OLIVEIRA e BIASOTO JR, 2015, p. 16). Como demonstrou Keynes (1936), dada a elevada propensão marginal a consumir da classe de renda mais baixa, o grande peso dos impostos indiretos incididos sobre o consumo de bens e serviços e sobre os salários dos trabalhadores, enfraquece a demanda agregada e, portanto, o retorno à sociedade é baixo em relação à carga tributária.

Tabela 5 – Carga tributária por base de incidência entre 2003-2010 (% da arrecadação total)

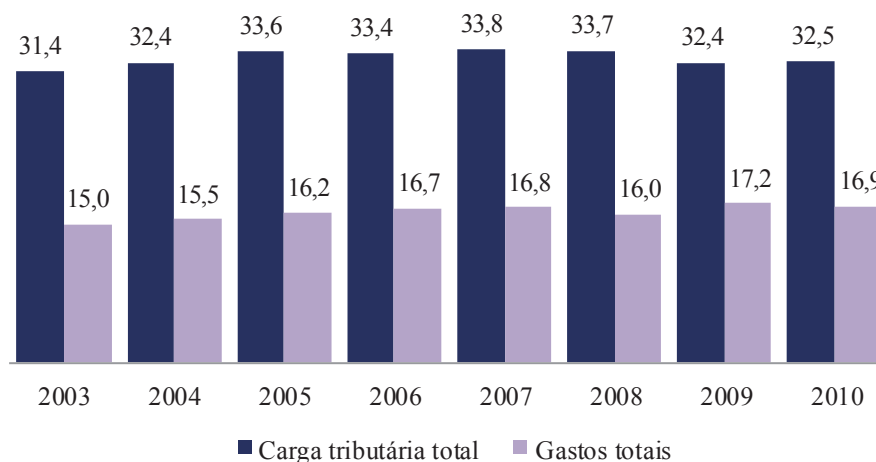
Tipo de Base	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Renda	18,33	17,15	18,61	18,41	19,25	20,36	19,57	18,20
Folha de Salários	23,38	23,39	23,68	24,07	23,81	23,88	25,70	25,40
Propriedade	3,56	3,39	3,33	3,46	3,51	3,55	3,90	3,78
Bens e Serviços	49,54	50,95	49,44	49,13	48,37	50,22	49,10	50,45
Transações Financeiras	5,07	4,98	4,79	4,80	4,81	2,02	1,78	2,10
Outros Tributos	0,12	0,14	0,15	0,13	0,25	-0,03	-0,05	0,06
Total	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Min. da Fazenda, SPE. Relatório “Carga Tributária no Brasil”.

A política fiscal no governo Lula ocupou um papel expansivo na macroeconômica em que prevaleceram os efeitos positivos do próprio ajuste fiscal. Como podemos observar na Figura 7, ao mesmo tempo em que o aumento da carga tributária afetaria a determinação da renda, as ações discricionárias da política fiscal sobre a demanda tiveram um efeito endógeno no orçamento público. Logo, conforme o Princípio da Demanda Efetiva, a expansão dos gastos do governo contribuiu para o aumento da renda agregada e, conseqüentemente, para a elevação da carga tributária total. Cabe notar que a política fiscal foi definida pela fixação de um dado nível de despesa do governo e não via déficit público, confirmando a argumentação de que, “na verdade, não há qualquer necessidade de que esses gastos não possam ser financiados por impostos, evitando o surgimento de déficits fiscais” (CARVALHO, 2008, p.

16). Há ainda a possibilidade de que a receita dos impostos seja proporcional ao gasto total, haja vista a teoria do orçamento equilibrado defendido por Haavelmo.

Figura 7 – Evolução da carga tributária total e dos gastos totais (em % PIB)



Fonte: Min. da Fazenda, SPE. Relatório "Carga Tributária no Brasil", vários anos. Elaboração própria.

A Figura 7 indica, ainda, que aumento da carga tributária total no período de 2003 a 2010 foi superior ao aumento dos gastos totais, demonstrando que o crescimento da renda gerado pelas políticas promovidas no governo Lula afetou mais a população com maior propensão marginal a consumir. Essa figura endossa a ideia de que, ao permitir aumentos nos gastos públicos, investimento e transferência às famílias, o efeito multiplicador da política fiscal refletirá no aumento da carga tributária. Em 2004, a carga tributária total representou 32,4% do PIB, o equivalente a um montante de R\$ 634 milhões. Nesse mesmo período, os gastos totais corresponderam a 15,5% do PIB, alcançando um montante em torno de R\$ 303 milhões. Em 2009, a carga tributária total se situou em 32,4% do PIB, o correspondente a R\$ 1.078 milhões, enquanto os gastos totais representaram quase 17% do PIB e atingiu em valores absolutos R\$ 572 milhões, conforme os dados oficiais do Ministério da fazenda. Note que, a partir de 2005 o aumento dos gastos públicos simultâneo ao crescimento da carga tributária, foi acompanhado por uma moderada redução do superávit primário. O resultado tanto do aumento dos gastos públicos e das receitas, quanto da pequena redução do superávit primário, expandiu a demanda agregada.

De acordo com o previsto pela proposta de adotar uma política fiscal expansionista, os componentes do gasto do governo também apresentaram um comportamento crescente ao longo do período considerado, tais quais descritas na Tabela 6. Em 2003, o gasto total do setor público registrou 14,9% do PIB, chegando a quase 17% do PIB ao final do segundo mandato do presidente Lula da Silva. O gasto com o pessoal e encargos, isoladamente, manteve-se praticamente estabilizada durante todo o período, assim como as demais despesas correntes e de capital, que variou sensivelmente de 2003 a 2010.

Tabela 6 – Gastos do setor público entre 2003-2010 (em % PIB)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	14,96	15,45	16,20	16,68	16,76	16,02	17,19	16,91
Pessoal e Encargos	4,41	4,27	4,25	4,38	4,28	4,21	4,56	4,28
Transferências de Renda	7,09	7,58	7,97	8,28	8,32	7,93	8,49	8,25
Investimento	0,30	0,46	0,47	0,63	0,70	0,84	0,97	1,15
Demais Despesas Correntes e de Capital	3,16	3,14	3,50	3,39	3,45	3,04	3,18	3,23
Transferências de Renda								
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	7,09	7,58	7,97	8,28	8,32	7,93	8,49	8,25
Benefícios Previdenciários - RGPS	6,23	6,42	6,72	6,87	6,82	6,42	6,76	6,56
Benefícios Assistenciais - LOAS/RMV	0,26	0,38	0,43	0,48	0,52	0,52	0,57	0,58
Bolsa-Família	0,12	0,29	0,29	0,32	0,32	0,34	0,35	0,35
Outras Transferências	0,48	0,49	0,53	0,61	0,66	0,66	0,81	0,77

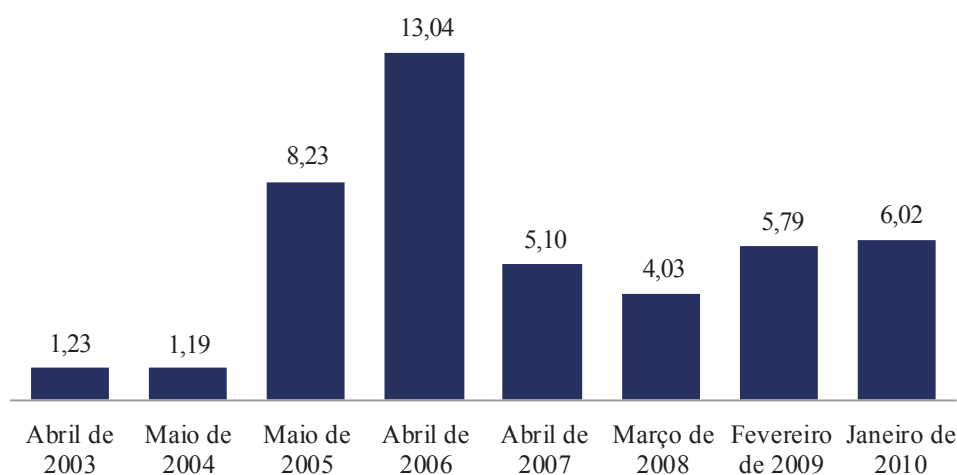
Fonte: Ministério da Fazenda, SPE. Elaboração própria.

O crescimento das transferências de renda às famílias é uma característica do governo Lula. Observa-se que em 2003 essa rubrica representava 7,09% dos gastos do setor público e alcançou 8,32% em 2007. Mesmo diante de um cenário econômico instável decorrente da crise de 2008, em 2009 o governo deu continuidade à expansão dos gastos. Entre 2004-2006, os gastos referentes à previdência social seguiram uma trajetória de crescimento, atingindo em 2010 um valor de 6,56 % do PIB que, somado aos benefícios amparados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), equivale a 7,14% do PIB em 2010 ante 6,49% em 2003. O bolsa-família também apresentou um crescimento considerado, saindo de 0,12% do PIB em 2003 para 0,35% do PIB no ano de 2010.

Na visão de Serrano e Summa (2015), os gastos com transferências assistenciais e previdenciários estão associados à política de valorização do salário mínimo, que causou um impacto expansionista sobre o piso dos beneficiários, a criação em média de 1,46 milhão de empregos por ano entre 2004-2010 e a extensão de beneficiados pelos programas sociais. O salário mínimo, isoladamente, apresentou uma taxa de crescimento real substancial durante

todo o período, sendo esse crescimento mais expressivo em 2016 (Figura 8). Em 2003, o aumento real foi de apenas 1,23%, o equivalente a um salário mínimo de R\$ 240,00, tendo um aumento de 8,23% em 2005, correspondente a um valor de R\$ 300,00 (DIEESE, 2016). A partir de 2007 o aumento foi menor com relação aos dois anos anteriores, contudo, cabe ressaltar que durante todos os anos entre 2003-2010 houve uma permanente política de valorização do salário mínimo, possibilitando a ampliação da renda de trabalhadores formais, aposentados, beneficiários da assistência e pensionistas, uma vez que tais benefícios eram indexados ao salário mínimo.

Figura 8 – Taxa real de crescimento do salário mínimo (em % a.a.)



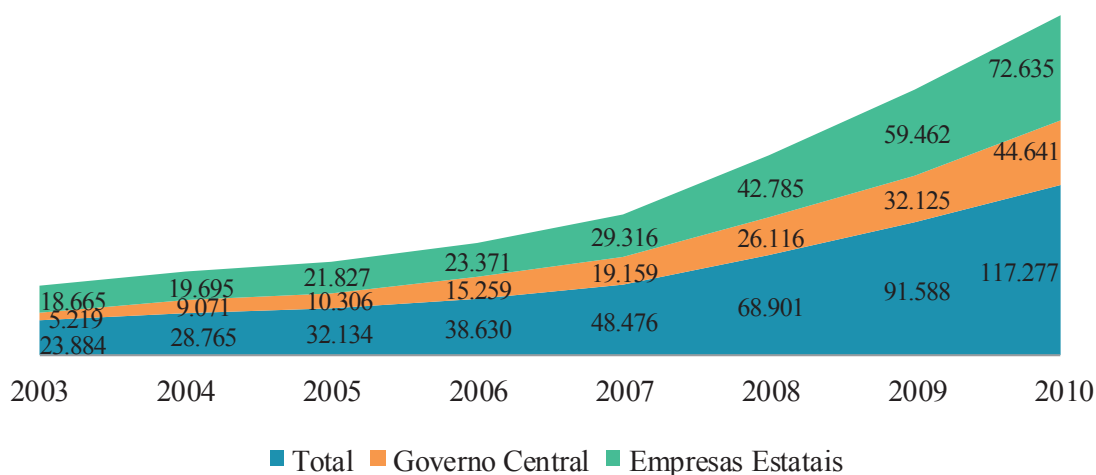
Fonte: DIEESE. Elaboração própria.

De acordo com a estimativa feita pelo DIEESE (2016), o impacto anual decorrente do crescimento do salário mínimo é de um incremento de R\$ 57,042 bilhões na renda da economia, desse valor, R\$ 30,7 bilhões correspondem ao incremento na arrecadação tributária sobre o consumo. Além da expansão da renda disponível das famílias e, portanto, do consumo, Serrano e Summa (2015) afirmam que a recuperação do salário mínimo alinhada a um maior número de empregos formais na economia, amplia a facilidade da tomada de crédito pelo consumidor, de forma que, esta variável registrou uma taxa de crescimento de 21,5% entre o período analisado.

Os valores correntes da Figura 9 demonstram que o investimento público também se manteve em crescimento durante todos os anos do período. Em 2003, o investimento total, que se refere ao investimento do governo central e das empresas estatais, situou-se em torno

de R\$ 19 bilhões, atingindo um patamar considerável de R\$ 117,2 bilhões em 2010, o equivalente a 3% do PIB. Essa expansão é fortemente notada pelo investimento das empresas estatais, que saiu de R\$ 18,6 bilhões e alcançou quase R\$ 73 bilhões em 2010. Nota-se, também, a crescente dos investimentos realizados pelo governo central, que em 2003 era de apenas 5,2 bilhões e passou para R\$ 44,6 bilhões ao final do governo Lula. Conforme apontam os dados, não houve uma interrupção do investimento público durante o período mesmo diante de uma crise financeira internacional. Em 2007, a proporção do investimento do governo central e das empresas estatais, juntos, correspondeu a 1,78% do PIB, em 2008 aumentou para 2,22% e 2,75% em 2009, atingindo seu valor máximo de 3% do PIB em 2010. Tal como proposto pelo Princípio da Demanda Efetiva, ao aumentar o investimento público, o volume de produção e emprego na economia também se ampliam. Dado o efeito multiplicador, a elevação do investimento implica aumento da renda e do consumo, induzindo a uma série de consumo adicional. Assim, o investimento público é uma variável-chave dentro na economia que impacta diretamente a demanda agregada e, portanto, o PIB.

Figura 9 – Investimento do governo central e das empresas estatais entre 2003-2010 (R\$ milhões)



Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração própria.

De acordo com a análise de Gentil e Hermann (2015), a ampliação do investimento agregado foi liderado, especialmente, pela siderurgia, mineração, papel e celulose, e este processo de expansão abrangeu tanto os setores exportadores quanto os setores voltados para

o mercado interno e infraestrutura. Esse dinamismo foi interrompido com a crise de 2008 e ação do governo central foi dar início a uma política anticíclica, priorizando a realização dos investimentos previstos pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) colocado em prática desde 2007, a manutenção dos programas sociais como o bolsa-família, a recomposição do salário mínimo, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), entre outras políticas sociais, que se fortaleceram com o aumento do investimento do governo central. No campo monetário, a política tornou-se mais flexível com taxas de juros mais reduzidas. Para as autoras, as medidas tomadas foram capazes de compensar a interrupção da atividade econômica e seus efeitos possibilitaram a continuidade do crescimento.

A evolução dos componentes da demanda agregada está demonstrada na Tabela 7 abaixo. Entre os componentes da demanda, o consumo das famílias apresentou um ritmo acelerado de crescimento até 2007, saindo de um resultado negativo de 0,8% em 2003 para um índice 6,1% em 2007. A trajetória dessa rubrica, porém, sofreu uma desaceleração entre os anos 2008-2009, mas em 2010 o consumo das famílias teve uma recuperação expressiva gerando uma taxa de crescimento de 7% com relação ao ano anterior. Já o consumo do governo apresentou um comportamento expansivo e contrativo durante todo o período analisado. O aumento real desse componente em 2004 foi consideravelmente superior ao ano anterior, que alcançou um aumento de 1,2%. Entre 2005-2006 o consumo do governo sofreu um recuo de quase metade de seu montante, comparado ao ano de 2004, recuperando-se já em 2007. No ano de 2010, esse índice teve uma taxa de crescimento anual de 3,3% ante 3,9% em 2009.

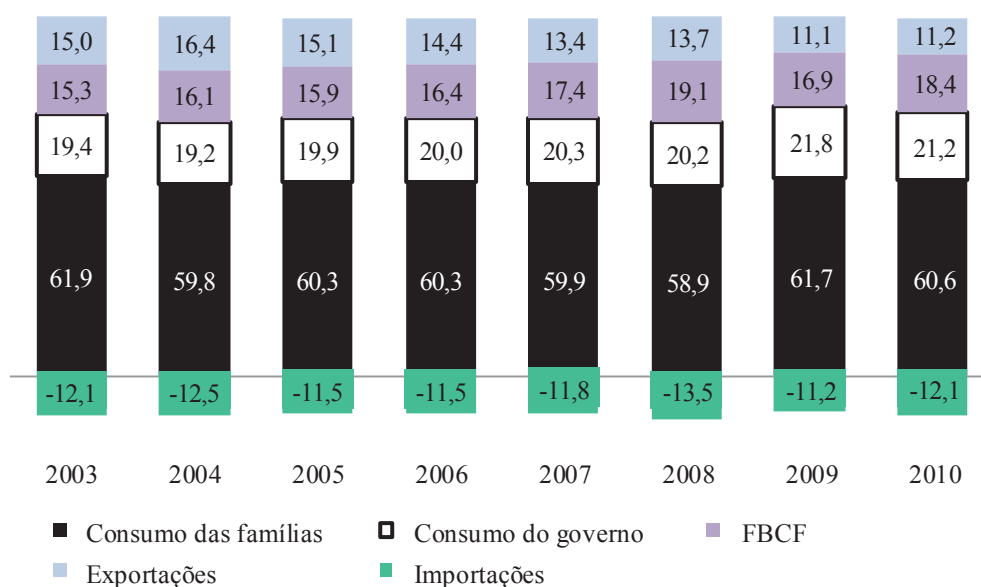
Tabela 7 – Crescimento real do PIB por componente da demanda agregada entre 2003-2010 (%a.a)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5
Consumo das famílias	-0,8	3,8	4,5	5,2	6,1	5,7	4,2	7,0
Consumo do governo	1,2	4,1	2,3	2,6	5,1	3,2	3,9	3,3
FBCF	-4,6	9,1	3,6	9,8	13,9	13,6	-10,3	21,8
Exportações	10,4	15,3	9,3	5,0	6,2	0,5	-10,2	11,5
Importações	-1,6	13,3	8,5	18,4	19,9	15,4	-11,5	36,2

Fonte: Min. da Fazenda, SPE. Elaboração própria.

Ao observar a Figura 10 abaixo, nota-se que a participação do consumo das famílias no produto agregado é expressiva. De toda a renda gerada pela produção de bens e serviços na economia, em média 60% é destinada ao consumo das famílias, isto significa que, “portanto, a ampliação da participação do consumo total na demanda agregada ao longo do Governo Lula deveu-se, sobretudo, à expansão do consumo das famílias” (SILVA; LOURENÇO, 2013, p. 31). Na visão de Silva e Lourenço (2013), o comportamento do consumo das famílias está associado a três fatores fundamentais: (i) a expansão do crédito e a consequente elevação da relação crédito/PIB; (ii) à política de redução das taxas de juros; e (iii) o aumento dos gastos sociais voltados à política de transferência de renda e valorização real do salário mínimo. Com relação ao consumo do governo, a sua participação no PIB foi de 20%, enquanto que a participação da Formação Bruta de Capital Fixo foi de 16%.

Figura 10 – Participação dos componentes da demanda agregada no PIB (em %)



Nota: a variação de estoque não foi contabilizada por representar uma parcela muito pequena.
 Fonte: Min. da Fazenda, SPE. Elaboração própria.

Ao analisar a rubrica Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) ⁹ ainda na Tabela 7, nota-se que o governo Lula assumiu a presidência diante de um índice baixíssimo. Em 2003, a

⁹A FBCF, segundo a definição do Banco Central do Brasil (2001), divide-se em três grupos: construção, máquina e equipamentos, e outros, cujo item “outros” está relacionado a atividades como florestamento, formação de culturas permanentes e com animais reprodutores e de tração e gado de leite.

FBCF apresentou um resultado negativo de -4,6% e já no ano seguinte registrou um crescimento real de 9,1%. Entre 2004-2008 sua contribuição para o aumento da demanda agregada cresceu aceleradamente, mas se contraiu em 2009 e atingiu um valor negativo na ordem de 10,3%, mas em 2010 houve uma rápida recuperação decorrente da ação anticíclica do governo. De 2003 a 2005 a taxa real de crescimento das exportações mantiveram-se superiores à taxa evolutiva das importações e a partir de 2006 a taxa de crescimento anual das exportações tornara-se inferiores à taxa de importação. Embora, as importações tenham crescimento a uma taxa superior às exportações, o saldo em valor da balança comercial permaneceu positivo durante todo o período analisado e foi potencializado com o “efeito China” e a consequente elevação das exportações (LOURENÇO e SILVA, 2013).

Após um longo período de esvaziamento do Estado, o governo Lula recuperou o seu papel de indutor direto da expansão da demanda agregada e o resultado disso se refletiu no crescimento médio do produto na ordem de 4,4% entre 2004-2010. A política fiscal rompeu com a perspectiva neoliberal instalada nos anos 90 e se efetivou via aumento das transferências às famílias, expansão do salário-mínimo e do bolsa-família, bem como a ampliação dos gastos do governo e do investimento público, levando ao crescimento do consumo interno. Conforme pontua Belluzo (2013), “o país incorporou 16 milhões de famílias ao mercado de consumo moderno por conta das políticas sociais e de elevação do salário-mínimo que habilitam esses novos cidadãos ao crédito” (p. 105). Do lado distributivo, Barbosa (2013) menciona que a forte ampliação dos salariais reais e a melhora na taxa de desemprego são alguns dos aspectos do governo Lula que possibilitaram o aumento do piso das negociações por salários maiores e elevou o poder de barganha do trabalhador. Pochmann (2013) complementa essa argumentação afirmando que a pobreza no Brasil desde 2003 caiu mais de 30%, indicando que houve uma melhora no grau de desigualdade. Tais medidas levaram a um aumento da renda disponível das famílias que se traduziu em um aumento da arrecadação tributária, possibilitando uma política fiscal expansionista não necessariamente deficitária, pois o próprio aumento da renda induziu ao aumento da arrecadação tributária.

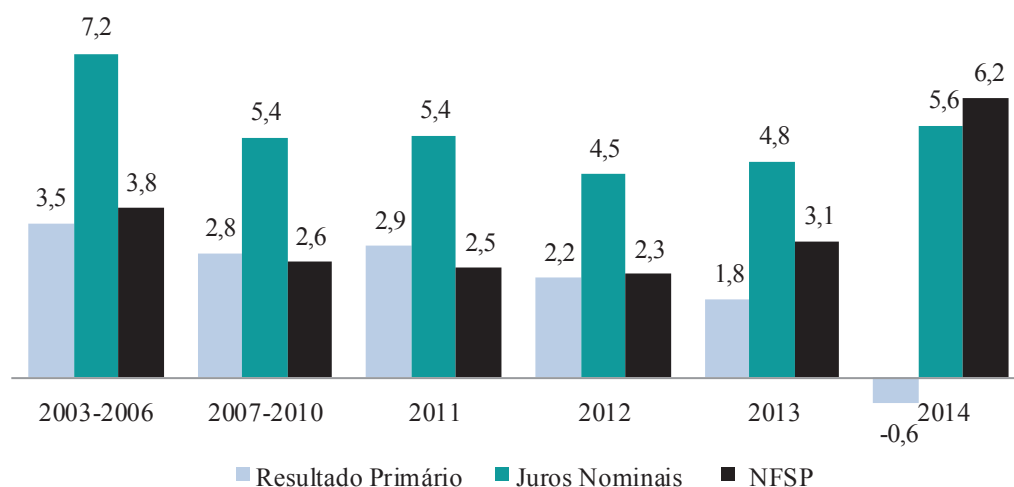
As mudanças decorrentes da política de ampliação dos gastos públicos e transferências às famílias não se constituíram como uma solução única e suficiente para os problemas sociais e econômicos enfrentados pelo país, e os resultados parecem, ainda, tímidos diante da conjuntura. Porém, como reforça Soares et al (2006), tais políticas não geram dúvida que de que “devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa” (SOARES et al 2006). Por outro lado, como chamam atenção Serrano e Melin (2015), as

mudanças promovidas na matriz social e nas relações de mercado nesse período levaram a um descontentamento por parte do empresariado e capitalistas financeiros, que pode estar associado ao ganho da participação dos salários na renda nacional em detrimento da redução da apropriação do produto agregado pelos grandes empresários.

3.3 – O governo Dilma Rousseff: 2011-2014

Dilma Rousseff assumiu a presidência no ano de 2011 num contexto em que a economia apresentava um vigoroso dinamismo da demanda agregada. Porém, havia internamente uma pressão política sustentada na visão de que o Estado estava intervindo de modo “excessivo” na atividade econômica (SERRANO e MELIN, 2015). No esforço de amenizar tais pressões, o novo governo reorientou a política fiscal com o objetivo de reduzir o ritmo de crescimento da demanda agregada e sinalizar aos agentes econômicos o seu compromisso com a redução do papel do Estado na economia. O resultado do conjunto de medidas praticadas pelo governo Dilma foi a reversão da trajetória da economia brasileira, dando início a um período de desaceleração da atividade econômica.

Em 2011 o governo assumiu o compromisso de elevar a meta de superávit primário para 3,1% do PIB. O alcance do resultado primário, conforme demonstrado na Figura 11, foi 2,9% ante um resultado de 2,6% do PIB no ano anterior. Para Serrano e Summa (2015), esse rápido crescimento do superávit primário em 2011 foi possível em função da redução dos gastos públicos, embora as condições de financiamento nesse ano ainda se mantivessem favoráveis. Nota-se que, o resultado primário a partir do ano de 2011 foi reduzido gradativamente e em 2014 atingiu um valor negativo de 0,56%. Entre 2011 e 2012 a trajetória da NFSP manteve-se decrescente, mas em 2014 mais que duplicou com relação ao ano anterior em decorrência do aumento da taxa de juros da dívida e do baixo esforço fiscal. De um modo, esse resultado está associado à contração da taxa de crescimento do PIB verificado no período em estudo e ao superávit inferior, elevando a proporção entre dívida (bruta e líquida) e PIB.

Figura 11 – Resultado primário, juros nominais e NFSP entre 2011-2014 (em % PIB)

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

A tabela 8 mostra a carga tributária corresponde ao primeiro mandato da presidente Dilma. Como pode ser observado, o comportamento da carga tributária manteve-se dentro da média em relação aos anos da série anterior, passando de 33,43% do PIB no ano de 2011 (ante 33,10% na média do período de 2007-2010) para 33,74% em 2013 e, no ano de 2014, a carga tributária atingiu 33,47% do PIB. A receita tributária seguiu uma tendência de crescimento durante todo o período considerado, assim como a receita de seguridade social, que entre 2007 e 2010 registrou 11,97% da carga tributária total e alcançou em 2014 uma porcentagem de 12,07. Já as demais receitas, embora apresentasse um ligeiro crescimento a partir de 2011, mantiveram-se praticamente estabilizadas.

Tabela 8 – Carga tributária do setor público entre 2011- 2014 (em % PIB)

Ano	2002-2006	2007-2010	2011	2012	2013	2014
Carga Tributária	32,60	33,10	33,43	33,39	33,74	33,47
Receita Tributária	17,60	18,29	18,39	18,40	18,60	18,64
Receita de Seguridade	11,04	11,97	12,43	12,38	12,46	12,07
Demais Receitas	3,95	2,84	2,61	2,61	2,68	2,76

Fonte: Min. da Fazenda, SPE. Relatório "Carga Tributária no Brasil", vários anos. Elaboração própria

Para Gentil e Hermann (2015), um aspecto no componente da carga tributária merece destaque: o crescimento da receita da Contribuição para a Previdência Social. De acordo com os dados, a receita previdenciária passou de 5,62% do PIB no ano de 2011 para 6,1% em 2013 (ante 5,33% do PIB comparado à média entre 2007-2010) compensando, afirma as autoras, a diminuição de outros tributos arrecadados pelo governo. Embora apresentasse uma variação ligeira, a carga tributária entre 2011 e 2014 contribuiu para elevar a média com relação aos anos anteriores. Ainda para Gentil e Hermann (2015), o sistema tributário apresenta distorções de tal forma que, as rubricas renda e propriedade descritas na Tabela 9 que poderiam ser alvos de políticas de redistribuição de renda, apresentaram crescimento durante todo o período, em especial, sobre a propriedade que, em 2011, atingiu 3,69% da arrecadação total e 4,17% em 2014.

Ao observar a Tabela 9, nota-se o peso da arrecadação sobre a folha de salários e bens e serviços, juntas, em 2011 representaram 74,97% da arrecadação total e 76,20% no ano de 2014. De acordo com o relatório “Carta Tributária no Brasil” divulgado pela Receita Federal em 2014, desde 2011 o governo promoveu desonerações tributárias, entre estas podemos citar a folha de pagamento, a redução do IPI para máquinas e equipamentos com o objetivo de diminuir o custo da produção e promover competitividade, a redução de tributos sobre materiais de construção, entre outras desonerações. Gentil e Hermann sintetizam essa medida afirmando que “as maiores desonerações ocorreram no imposto de renda, COFINS, IPI e na folha de pagamentos, nesta ordem, atingindo de forma preocupante o financiamento da proteção social” (2015, p. 13). Além disso, tais medidas beneficiam apenas os grandes empresários e o setor financeiro em detrimento dos trabalhadores, uma vez que a redução dos encargos reflete sobre os direitos dos empregados, como o PIS e COFINS.

Tabela 9 – Carga tributária por base de incidência entre 2011-2014 (em % da arrecadação total)

Tipo de Base	2007-2010	2011	2012	2013	2014
Renda	19,35	19,05	17,90	18,11	18,02
Folha de Salários	24,70	25,00	25,71	25,03	25,18
Propriedade	3,69	3,73	3,88	3,94	4,17
Bens e Serviços	49,53	49,97	50,57	51,20	51,02
Transações Financeiras	2,68	2,19	1,95	1,68	1,61
Outros Tributos	0,06	0,05	-0,01	0,04	0,00
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Min. da Fazenda, SPE. Relatório "Carga Tributária no Brasil", vários anos.

Depois de um longo período de crescimento dos gastos do governo, a partir de 2011 a gestão Dilma assumiu como estratégia a redução da importância da despesa pública na economia. A política de gastos, conforme pontuam Hermann e Gentil (2015), teve sua capacidade restringida de afetar positivamente a demanda agregada e, portanto, as despesas públicas em relação ao PIB foram superestimadas. Para as autoras, um dos aspectos que levou a esse resultado foi, no campo fiscal, a atuação mais conservadora da política tributária, pautada na conjugação entre desonerações tributárias e aumento dos impostos indiretos que impactam diretamente o consumo da classe de renda mais baixa. Hermann e Gentil (2015) concluíram que “essa política atuou também como limite aos efeitos expansivos da política de gastos”, cabendo destacar que, “portanto, a política fiscal foi apenas aparentemente expansionista, colaborando para a geração de taxas de crescimento do PIB muito menores que as do período 2004-2010” (2015, p. 17). Assim, a Tabela 10 abaixo que mostra os gastos do setor público endossa a ideia de que uma política deficitária não reflete, necessariamente, uma política expansionista, pois o efeito dos gastos públicos em relação ao PIB pode ser limitado por políticas de aumento dos impostos incidentes sobre o consumo e salário dos estratos de renda mais baixa, por exemplo.

Tabela 10 – Gastos do Setor Público entre 2011-2014 (em % PIB)

Ano	2003-2006	2007-2010	2011	2012	2013	2014
Total	15,82	16,72	16,56	17,08	17,72	18,67
Pessoal e Encargos	4,33	4,33	4,10	3,95	3,93	3,98
Transferências de Renda	7,73	8,25	8,17	8,62	8,92	9,31
Investimento	0,47	0,91	0,96	0,99	0,92	1,04
Demais Despesas*	3,30	3,23	3,33	3,52	3,96	4,35
Transferências de Renda						
Ano	2003-2006	2007-2010	2011	2012	2013	2014
Total	7,73	8,25	8,17	8,62	8,92	9,31
Benefícios Previdenciários-RGPS	6,56	6,64	6,43	6,72	6,92	7,14
Benefícios Assistenciais **	0,39	0,55	0,58	0,63	0,66	0,70
Bolsa-Família	0,25	0,34	0,38	0,45	0,48	0,49
Outras Transferências	0,53	0,72	0,78	0,82	0,86	0,98

Notas: (*) despesas correntes e de capital. (**) LOAS e RMV.

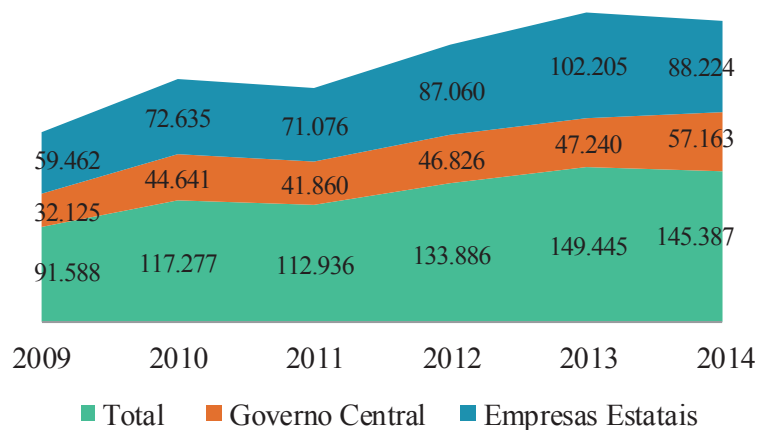
Fonte: Ministério da Fazenda, SPE. Elaboração própria.

Gentil e Hermann (2015) explicam que o crescimento dos gastos em transferência de renda e os benefícios assistenciais foram impulsionados pela política de valorização do salário mínimo que impacta positivamente sobre o piso dos beneficiários, pela elevação da quantidade de beneficiários decorrente da extensão do emprego formal e pelo maior expansão da política de combate à pobreza. No entanto, elas chamam atenção para o fato de que o crescimento da participação no PIB dos benefícios assistenciais na gestão Dilma teve uma magnitude muito baixa, indicando que a política social guiada pelo governo ancorou-se em “programas de menor impacto sobre a despesa orçamentária, pela limitação às populações-alvo (pobres e miseráveis), colocando em segundo plano a provisão de serviços públicos universais não mercantilizados (como saúde e educação)” (GENTIL e HERMANN, 2015, p. 10).

Com o objetivo de sustentar o tripé econômico, o governo empenhou-se em reduzir o investimento, fato ocorrido tanto pelo governo central quanto pelas empresas estatais para, assim, manter-se sobre a meta de inflação fixada em 6%. O ritmo de investimento público durante o período compreendido entre 2011-2014 sofreu uma forte desaceleração, conforme ilustrado na figura 12. O investimento do governo central saiu de uma média de crescimento real de 35,5% entre os anos 2007-2010, para -10% em 2011, acompanhado de uma queda substancial do investimento das empresas estatais, que correspondia a 26,7% e decresceu para -8,2% em 2011. Ao considerar o primeiro governo Dilma, o investimento teve um recuo expressivo de 0,7% em sua taxa média de crescimento, com exceção ao investimento realizado pelo governo federal em 2014, que cresceu a uma taxa de 16,6%.

De acordo com Gentil e Hermann (2015) o comportamento pouco expansivo do investimento no ano de 2014 ocorreu em um contexto de concretização das obras projetadas para atender a Copa do Mundo e as olimpíadas de 2016 no Brasil. Contudo, complementa as autoras, ainda que houvesse a ampliação de alguns setores da economia, como as matrizes energéticas e portuárias, o governo assumiu uma postura cautelosa em realizar investimento público. A postura cautelosa com relação ao investimento é explicada pelo compromisso do governo em reduzir o papel do Estado na economia e, assim, abrir espaço para o setor privado. A decisão do governo de transferir para a iniciativa privada a função de provedor do crescimento endossa a visão dos opositores de que o governo vinha atuando de forma “excessiva” na economia.

Figura 12 – Investimento do governo central e das empresas estatais entre 2011-2014 (R\$ milhões)



Fonte: Ministério da Fazenda, SPE. Elaboração própria.

Outro aspecto a se considerar na Figura 12 diz respeito ao comportamento, também em 2014, da trajetória do investimento realizado pelas empresas estatais, que apresentou uma taxa negativa de 18,8% em relação a 2013. Esse fenômeno é explicado, segundo Gentil e Hermann (2015), pela retração dos gastos realizados pela Petrobrás que pode estar associado aos efeitos das denúncias de corrupção anunciadas nesse mesmo ano, representando uma contração de quase 19% do investimento estatal. Como pode ser observado, a redução do investimento é acompanhada pela desaceleração da atividade econômica, refletido nas reduzidas taxas de crescimento do PIB (Tabela 11). Sabe-se a partir do Princípio da Demanda Efetiva (PDE) que o “gasto do governo deve situar-se numa escala tal que estabeleça o pleno emprego em combinação com o investimento adequado para expandir a capacidade produtiva [...]”, de modo que, ajustes fiscais fortes somados ao recuo do investimento público e, portanto, do consumo agregado, leva à queda substancial do produto agregado e do emprego (KALECKI, 1980, p. 88).

Como forma de reação à redução do investimento público, o governo passou a estimular o investimento privado, realizando em 2012 parcerias publico-privadas como forma de repassar para a iniciativa privada o papel de gerador do crescimento. Para tanto, o governo promoveu concessões sob condições favoráveis de empréstimo e financiamento para a oferta de infraestrutura e buscou reduzir o custo do investimento através da diminuição da taxa de juros nominal e a taxa cobrada pelo BNDES. Outras medidas também foram tomadas, como

as desonerações tributárias, redução de encargos sociais destinados aos empresários e o lançamento em 2011 do “Plano Brasil Maior” que garantia o aumento da competitividade nacional. Para estimular o consumo, o governo promoveu isenções fiscais para produtores de bens duráveis que refletiu na redução do IPI. Segundo Serrano e Summa (2015), as taxas reais de crescimento do investimento agregado no período considerado revelam que, no geral, as medidas tomadas pelo governo com o intuito de reverter a trajetória decrescente do investimento mostraram-se mal sucedidas. Além do que, a redução do gasto público ocorreu sem que houvesse uma compensação do aumento do investimento privado e das exportações líquidas, contribuindo para a desaceleração da economia.

A redução do investimento também é possível de ser visualizada por meio da FBCK, na Tabela 11 abaixo. Depois de crescer a uma taxa média de 9,7% entre 2007-2010, esse índice apresentou uma desaceleração bastante acentuada, sobretudo, em 2012 e 2014. Em 2013, a FBCF se recuperou do recuo negativo do ano anterior, com uma taxa de crescimento de 6,1%, mas já no ano seguinte atingiu o pior resultado desde 2011. O consumo das famílias e do governo seguiu a mesma tendência que o investimento. O crescimento da economia puxado pela demanda até 2010 perdeu força a partir de 2011 e levou, rapidamente, a uma desaceleração da atividade econômica. A média de crescimento do consumo das famílias entre 2004-2010 foi de 5,3% em que, só no ano de 2010, cresceu a uma taxa de 6,4%. Em 2011, a taxa de crescimento do consumo das famílias caiu para 4,8% e, gradativamente, registrou a menor taxa de crescimento desde 2004, com 0,9%, de modo que, sua média de crescimento durante todo o período da gestão Dilma foi de 3,1%.

Tabela 11 – Crescimento real do PIB por componente da demanda agregada.

Crescimento real (% a.a.)						
Ano	2003-2006	2007-2010	2011	2012	2013	2014
PIB	3,5	4,5	3,9	1,8	2,7	0,1
Consumo das famílias	3,2	5,7	4,8	3,9	2,9	0,9
Consumo do governo	2,5	3,9	2,2	3,2	2,2	1,3
FBCF	4,5	9,7	6,6	-0,6	6,1	-4,4
Exportações	10,0	2,0	4,8	0,5	2,1	-1,1
Importações	9,7	15,0	9,4	0,7	7,6	-1,0

Fonte: Min. da Fazenda, SPE. Elaboração própria.

O consumo do governo cresceu a uma média de 2,2% entre 2011-2014 ante uma taxa de 3,9% entre o período de 2007-2010. Em 2012 esta rubrica apresentou crescimento de 3,2%

com relação ao ano anterior, mas desde então, assumiu um comportamento menos expansivo e registrou um taxa de crescimento de 1,3% em 2014 (superior ao aumento do consumo das famílias para esse mesmo ano). Já as exportações, a se considerar todos os componentes da demanda agregada, foi a que alcançou a menor taxa média de crescimento. Em 2011 seu crescimento foi ainda superior que o crescimento médio dos anos 2007-2010, mas se comparado aos dois mandatos do presidente Lula da Silva, a taxa média de crescimento entre 2004-2010 equivale a mais que três vezes ao aumento das exportações no período de 2011-2014. Devido ao baixo crescimento do PIB, as importações também apresentaram uma queda considerável, mas ainda sim, sua taxa de crescimento médio no primeiro mandato da presidente Dilma manteve-se acima do aumento das exportações.

Na perspectiva de Serrano e Summa (2015), houve uma mudança na orientação da política econômica no período de 2011 a 2014 que refletiu em um menor crescimento do produto agregado. Entre o período de 2004-2010 o PIB cresceu a uma taxa real de 4,4% ante um crescimento de 2,1% nos anos de 2011-2014, de modo que, essa queda se torna mais notável ao observar o produto industrial, que apresentou um recuo negativo de 0,9% na gestão Dilma (Tabela 12). O desempenho econômico está associado ao comportamento expansivo ou retrativo dos componentes da demanda agregada. Os autores afirmam que, já no final de 2010 e início de 2011, a política monetária se orientou no sentido de controlar o ritmo de crescimento da demanda e do crédito ao consumidor que vinham apresentando um aumento expressivo. Essa medida contribuiu, não somente para frear o consumo e diminuir os prazos dos empréstimos para o consumidor, mas também para a elevação da inadimplência.

A redução da atividade econômica ainda teve como efeito uma taxa menor de criação de emprego formal, conforme demonstrado na Tabela 12. Entre 2004-2010, foi criado por ano em média de 1,46 milhões de novos postos formais de trabalho, enquanto que no período de 2011-2014, apenas 829 mil por ano. Esse fator alinhado à queda da taxa de crescimento da renda disponível das famílias (5,3% entre os anos 2004-2010 e 1,2% no período de 2011-2014) resultou na diminuição da incorporação de novos tomadores de empréstimo, elevando o número de endividados com crédito habitacional.

Tabela 12 – Taxa de crescimento de indicadores macroeconômico selecionados.

Atividade Econômica	2004-2010	2011-2014
PIB	4,4	2,1
Produção industrial	3,6	-0,9
Emprego formal (média)	1.458	829
Taxa de desemprego	9,0	5,4

Demanda Agregada	2004-2010	2011-2014
Consumo das famílias	5,3	3,1
Consumo do governo	3,2	2,2
Investimento	8	1,8
Maquinas e Equipamentos	12,3	-0,7
Construção civil	5,8	2,8
Exportação	5,2	1,6
Importação	13,4	4,1

Variáveis de Política Fiscal	2004-2010	2011-2014
Superávit primário/ PIB	3,2	1,7
Receita do setor público	7,2	1,2
Transferências de renda à indivíduos	5,6	4,9
Investimento das empresas estatais (federal)	16,3	-2,7
Investimento do governo central	14,0	-1,0

Crédito para as Famílias	2004-2010	2011-2014
Crédito para habitação	21,5	4,6
Hipotecas	20,01	29,3
Salário real (empregos formais)	2,9	2,9
Renda real disponível das famílias	5,3	1,2

Fonte: Serrano e Summa (2015).

A mudança na orientação da política econômica a qual defende Serrano e Summa (2015), além de se relacionar com a menor taxa de crescimento dos componentes da demanda agregada, também diz respeito ao forte ajuste fiscal praticado no período de 2011-2014. Eles afirmam que, embora fossem mantidos os superávits primários e o aumento da receita tributária, o crescimento econômico experimentado ao longo dos anos de 2004-2010 foi acompanhado pela contínua expansão da demanda agregada e das políticas sociais. A partir de 2011, a política fiscal foi reorientada pela pronunciada transferência do impulso do investimento ao setor privado, no entanto, o efeito final dessa medida foi uma queda do investimento público sem um aumento correspondente do investimento privado. Os indicadores mostraram, ainda, que o aumento da carga tributária foi acompanhado por uma

redução da renda disponível das famílias, haja vista o caráter “aparentemente expansionista” dos gastos públicos, conforme ressaltam Hermann e Gentil (2015).

Os reflexos da escolha da política econômica pelo governo Dilma não se esgotaram na desaceleração da economia. Um dos resultados mais deletério do conjunto de medidas tomadas nesse período foi, de acordo com Serrano e Summa (2015), a significativa redução do número de geração de emprego e a queda da renda disponível das famílias. Com efeito, há indícios de que houve uma redução da participação dos salários na renda nacional, levando a uma perda da capacidade reivindicatória dos trabalhadores por salários maiores. De um modo, Serrano e Melin (2015) pontuam que, tais medidas atuaram na direção de atender à forte pressão política da camada empresarial e financeira na busca por maior apropriação do produto agregado.

CONCLUSÃO

Esta monografia analisou a política fiscal e o conflito distributivo no governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). Para tanto, o trabalho expôs o papel que coube à política fiscal na gestão macroeconômica no período considerado, procurando avaliar a evolução da carga tributária e o comportamento dos componentes da demanda agregada entre os anos de 2003 a 2014, a partir do princípio de demanda efetiva.

Entre os anos 2003-2010, sob comando do presidente da república Lula da Silva, o Brasil apresentou um elevado crescimento da atividade econômica, liderado pela demanda agregada. O desempenho favorável da economia foi possibilitado pela melhora nas condições externas alinhado ao ativismo do Estado, levando a um crescimento sustentado do PIB. A política fiscal expansionista com aumentos substanciais dos gastos públicos voltados, sobretudo, à ampliação das transferências de renda às famílias e à continua valorização do salário mínimo produziram um impacto positivo sobre a demanda agregada, via efeito multiplicador. Devido à natureza endógena da carga tributária, as receitas fiscais se elevaram em resposta à maior participação do consumo das famílias no produto agregado. O aumento do investimento público cumpriu o seu papel de aumentar a produtividade e competitividade, além de ampliar o volume de emprego e renda na economia. Nessa perspectiva, concluiu-se que o governo foi capaz de adotar uma política econômica mais ativa tendo em vista o estímulo da demanda agregada através do aumento dos gastos públicos, do investimento e das transferências às famílias, ainda que mantivesse as metas de superávit primário. O aumento da carga tributária reagiu ao correspondente aumento dos gastos do governo e, juntos, cumpriram um papel importante para o crescimento da economia.

É possível inferir que as medidas tomadas no governo Lula podem ter contribuído à melhora da distribuição de renda, bem como fortalecido o poder de barganha do trabalhador. A criação de postos formais de trabalho, sobretudo a partir de 2006, ampliou os salários reais médios no setor formal e, alinhado às políticas de inclusão social, contribuiu para o aumento da participação dos salários na renda. Cabe ressaltar que, as mudanças promovidas pelo segundo governo Lula foram significativas, porém não se esgotaram como uma solução suficiente para os problemas conjunturais e estão aquém das necessidades do país. Um debate mais aprofundado acerca do modelo adotado deveria levar em conta uma discussão teórica acerca da teoria do crescimento econômico, mas que não faz parte do escopo do trabalho.

A partir de 2011, na tentativa de conter as pressões políticas da oposição em torno do argumento do perfil “excessivamente expansionista” do Estado, o governo Dilma reorientou a política econômica praticada até então. A escolha pela redução do papel do Estado na economia passou a ser a estratégia do novo governo. Um sinal dessa mudança foi a decisão de promover um ajuste fiscal com o objetivo de atingir as metas cheias de superávit primário e a decisão de não elevar o salário mínimo, depois de um longo período de valorização. O aumento do superávit primário em 2011 foi possível devido à desaceleração dos gastos públicos e do comportamento descendente do investimento. Já em 2012, na tentativa de transferir o impulso do crescimento econômico para o setor privado, o governo passou a adotar medidas de estímulo ao investimento privado, por meio de incentivo fiscal e reduzidas taxas de juros para os projetos de investimentos, além de realizar parcerias público-privadas. Porém, a redução do investimento público ocorreu sem que houvesse um aumento correspondente do investimento privado, contribuindo muito menos à demanda agregada. Outro aspecto a se considerar diz respeito ao aumento do peso dos impostos indiretos sobre a carga tributária total que tem como referência o consumo, penalizando o estrato de renda mais baixa. A reorientação da política fiscal não foi capaz de sustentar o crescimento da economia, que apresentou um crescimento em média de 2,1% entre 2011-2014 ante 4,4% no período de 2003-2014. A produção de superávit primário cada vez menor está associada à desaceleração do crescimento econômico, elevando a razão dívida/PIB que será tanto mais elevada quanto maior for o montante de juros a ser pago. Portanto, a acentuada queda do crescimento do PIB indica que as causas mais importantes para a desaceleração da atividade econômica são explicadas por fatores internos que dizem respeito ao conjunto de medidas tomadas pelo governo Dilma. Nessa perspectiva, o resultado esperado das políticas econômicas praticadas nesse período é de que tenha ocorrido uma piora na distribuição funcional da renda a favor dos grandes empresários e capitalistas financeiros.

A direção a qual as políticas macroeconômicas seguia gerou um consenso entre os opositores de que um ajuste fiscal contracionista se fazia necessário. A guinada neoliberal foi possível com o impedimento da presidente Dilma Rousseff e a consequente posse do governo interino, em março de 2016. As perspectivas para os trabalhadores com relação a essa mudança são ainda piores. Recentemente, diversas medidas foram anunciadas pelo novo governo, entre elas, a reforma trabalhista com o objetivo único de reduzir o custo dos empresários e deteriorar a capacidade do trabalhador de negociar salários mais elevados. A piora ficou ainda mais evidente com o anúncio da redução dos gastos públicos e do

investimento público, que contará com a consolidação de parcerias público-privadas para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. Estas, entre outras políticas anunciadas como a reforma da previdência, demonstram que no curso desse processo os interesses do Estado se aliaram aos interesses particulares dos detentores do poder contra os direitos conquistados pelo trabalhador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, T. **Uma análise crítica ao modelo do “Novo Consenso”**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia)- Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- BACHA, E. Hierarquia e remuneração gerencial. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, C. (Orgs.). **A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 124-158.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Informações fiscais**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%204-indicadores%20fiscais.pdf>>. Acesso em: mar./2016.
- BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013, p. 69-102.
- BASTOS, D; RODIGUES, R; LARA, F. As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2002: 10 anos do governo do Partido dos Trabalhadores. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v.36, n. 3, p. 675-706, dez./2015.
- BELLUZO, L. Os anos do povo. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013, p. 103-110.
- BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.
- CARVALHO, F. Política fiscal e economia econômica Keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Rio Grande do Sul, v. 26, n.50, p. 7-25, jan./2008.
- CASTRO, L. Esperança, frustração e aprendizado: a história da nova república. In: GIAMBIAGI, Fabio. et al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea (1945 -2004)**. São Paulo: Campus, 2005, p. 116-140.
- CASTRO, A; SOUZA, F. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- COSTA, P. **Uma revisão crítica das políticas de estabilização do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia)- Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.
- DEDECCA, C. **Anos 90: a estabilidade com desigualdade**. Disponível em: <http://portal.trt15.jus.br/documents/124965/125408/Rev17Art17.pdf/0d5e5d2b-e306-4418-a796-5ddd4ce9302d>. Acesso em mai./2016.
- DIEESE. **Nota técnica: política de valorização do salário mínimo**. Disponível em <http://2013.cut.org.br/sistema/ck/files/salario_minimo.pdf>. Acesso em: mar./2016.
- EARP, F; PRADO, C. **O “milagre” brasileiro, crescimento acelerado, integração internacional e distribuição de renda 1967-1973**. Disponível em: <<http://prosaeconomica.com/wp-content/uploads/2015/04/MILAGRE-BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em: abril/2016.

FISHLOW, A. A distribuição de renda no Brasil. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, C. (Orgs.). **A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 159-189.

FREITAS, F. et al. Escolas da macroeconomia: quadro-síntese. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, p. 16, abr./2015.

FROYEN, Richard T. **Macroeconomia**. São Paulo: Saraiva, 2002.

GENTIL, D; HERMANN, J. **Política fiscal no governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada**. Disponível em: http://www.akb.org.br/upload/programa_viii_encontro_akb.pdf. Acesso em: jan./2016.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. Conceitos básicos relevantes: o caso do Brasil. In: _____. **Finanças públicas: teorias e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus: 2011, p. 43-62.

HAAVELMO, T. 1945. Multiplier effects of a balanced budget. Disponível em: [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-0262](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-0262). Acesso em: dez./2015.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio. et al.(Orgs). **Economia brasileira contemporânea (1945 – 2004)**. São Paulo: Campus, 2005, p. 69-92.

_____. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio. et al (Orgs). **Economia brasileira contemporânea (1945 – 2004)**. São Paulo: Campus, 2005, p. 93-115.

HICKS, J. O Sr. **Keynes e os “Clássicos”**: uma sugestão de interpretação. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5619. Acesso em: ago./2015.

HOFFMANN, R. Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, C. (Orgs.). **A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 105-123.

_____. O ajuste fiscal de 1999 e seus desdobramentos. In: _____. **Finanças públicas: teorias e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus: 2011, p. 159-190.

IBGE. Sistema de contas nacionais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: fev./2015.

_____. **Nota metodológica: glossário e referências**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas_2010/05_glossario_referencias.pdf. Acesso em: jun./2016.

IPEADATA. Dados e indicadores sobre distribuição de renda, pobreza, educação, saúde, previdência social e segurança pública. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: jun./2016.

KALECKI, M. Os aspectos políticos do pleno emprego. In MIGLIOLI, J (Org.). **Michael Kalecki: crescimento e ciclos da economia capitalista**. São Paulo: Hucitec, 1943, p. 54-60.

_____. **Teoria da Dinâmica Econômica**. São Paulo: Nova Cultural, 1977.

_____. Três caminhos para o pleno emprego. In: MIGLIOLI, J; FERNANDES, F. (Orgs.). **Kalecki**. São Paulo, 1980, p. 75-97.

KEYNES, J. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1936.

KLAMER, A. **Conversas com economistas**. São Paulo: Pioneira, 1988.

LANGONI, C. **A Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973.

LOPREATO, F. O papel da política fiscal: um exame da política convencional. Texto para discussão, n. 119, jun./2016. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1749&tp=a. Acesso em: abr./2016.

LULA DA SILVA, L. **Carta ao povo brasileiro**. 2002. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: jan./2016.

MALTA, M. Sentos do contraste: o debate distributivo no “milagre”. **Ecos do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 193-123, 2011.

MATTOS, F. Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 135-149, abr./jun. 2005.

MATTOS, F. BASTOS, P; BARONE, R. As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos. **Texto para discussão**, Campinas, n. 254, jun./2015, Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3407&tp=a. Acesso em: jun./2016.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: TA Queiroz, 1985.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, Receita Federal do Brasil. **Relatório Carga Tributária no Brasil**. Vários anos. Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br. Acesso em: fev./2016.

MODENESI, A. **Regimes monetários: teoria e a experiência do real**. Barueri: Manole, 2005.

MODIGLIANI, F. Liquidity preference and the theory of interest and money. *Econometrica*, v. 12, 1944.

OLIVEIRA, F; BIASORO JR, G. Justiça Fiscal: proposta para a reforma tributária. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 25, p. 6-52. Disponível em: <https://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/2015/11/10/25/>. Acesso em: jun./2016

POCHMANN, M. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013, p. 145-156.

RODRIGUES, R. **Finanças públicas e o Impacto da política fiscal no Brasil: de 1991 a 2008**. 2010. Tese (Doutorado em Economia)- Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

LERNER, A. Functional finance and the federal debt. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/40981939?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: dez./2015.

LIMA, L. A teoria do dinheiro em uma economia monetária: a análise de Keynes. In SICSÚ, J; LIMA, L. (Orgs). **Macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o keynesianismo**. São Paulo: Manole, 2003, p. 301-324.

SERRA, J. A reconcentração da renda: justificações, explicações, dúvidas. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, C. (Orgs.). **A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 263-288.

SERRANO, F. **A política fiscal na macroeconomia da demanda efetiva**. Disponível em: <http://www.excedente.org/tag/economia-politica/>. Acesso em dez./2016.

SERRANO, F; MELIN, L. **Aspectos políticos do desemprego: a guinada neoliberal no Brasil**. Disponível em: <http://www.excedente.org/wp-content/uploads/2016/04/Aspectos-Pol%C3%ADticos-do-Desemprego-MELIN-SERRANO-12-2015.pdf>. Acesso em abr./2016.

SERRANO, F; SUMMA, R. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. Disponível em: <http://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf>. Acesso em: jan./2016.

SILVA, J; LOURENÇO, A. Uma análise da evolução dos componentes da demanda agregada: Brasil, anos 2000. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n.1, p. 23-40, jan./2014.

SOARES, F. et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap17.pdf>. Acesso em: jun./2016.