



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

Política fiscal nos Governos Lula:
Uma análise sobre a evolução do papel do Estado no Brasil

CAMPINAS, 2019

LUCAS NASSAR TONELLI

**Política fiscal nos Governos Lula:
Uma análise sobre a evolução do papel do Estado no Brasil**

Monografia elaborada pelo aluno Lucas Nassar Tonelli (RA:147039) como exigência para a graduação em Ciências Econômicas na Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Professor Dr. Guilherme de Santos Mello.

CAMPINAS, 2019

RESUMO

A proposta do presente estudo é compreender as mudanças do papel do Estado Brasileiro durante os anos 2000 nos governos I e II do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), isto é, uma política fiscal voltada para o equilíbrio fiscal e adoção de medidas mais expansionistas na área de infraestrutura e social. Para tanto um estudo prévio sobre o contexto fiscal é necessário ainda com uma análise dos governos Fernando Henrique Cardoso e seu legado deixado no campo estudado. O estudo da dinâmica do papel estatal no modelo macroeconômico fiscal dentro de uma economia capitalista é nitidamente importante do ponto de vista econômico e passaram por relevantes mudanças que também trouxeram influências social e política no período estudado.

ABSTRACT

This very work has as a goal comprehending the changes of the Brazilian State's role during the early 2000's under both governments of the former president Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), which means, a fiscal policy focusing on the fiscal balance and adoption of expansionist measures on the social and infrastructure areas. For such there is a previous study of the fiscal context and also an analysis of the previous Brazilian president Fernando Henrique Cardoso and his legacy left on this matter. The study of the State's influence on the macroeconomic fiscal policy inside a capitalist economy is clearly important when observing the economic side, but also has influenced relevant changes in the social and political aspects in Brazil during the studied period.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICO 1 - Evolução dos resultados primário e nominal e dívida líquida do setor público, %PIB (1996-2002).....	14
GRÁFICO 2 - Evolução da Dívida total e Externa do Setor Público (1996-2002).....	15
GRÁFICO 3 - Evolução da carga tributária: 1947/2000.....	16
GRÁFICO 4 - Evolução da carga tributária por principais bases de incidência: 1980/2000e.....	17
GRÁFICO 5 - Relação Mensal Dívida/PIB 1999-2002 (%).....	21
GRÁFICO 6 - Investimento público no Brasil (em % do PIB)	23
GRÁFICO 7 - PIB a preços de mercado - Taxa acumulada em 4 trimestres (1999-2002)..	24
TABELA 1 - Resultado Primário do Governo Central ¹ - Brasil (R\$ milhões - Valores de Abr/19 - IPCA.....	29
TABELA 2 - Indicadores de desempenho fiscal, Brasil (em % PIB)	33
TABELA 3 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em quatro subperíodos.....	34
GRÁFICO 8 – Produto Interno Bruto – Taxa de variação real no ano (2003-2010).....	37
GRÁFICO 9 - Dívida Líquida do Setor Público Total - (%PIB) (2002-2010).....	39
GRÁFICO 10 - Investimentos Públicos (dez./1995-dez./2015) (Valores Mensais anualizados em participação percentual do PIB).....	40
GRÁFICO 11 - Carga Tributária Bruta (%PIB) (1995-2010).....	43
TABELA 4 - Crescimento das receitas e despesas primárias do governo central por períodos selecionados – taxa real de crescimento ao ano (1998-2015) (Em %).....	44
TABELA 5 - Metas e valores realizados do <i>superávit</i> primário do setor público (2003-2016) (Em participação percentual do PIB).....	46

SUMÁRIO

RESUMO	1
ABSTRACT	2
LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS	3
INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1: O CONTEXTO FISCAL	7
1.1 O DEBATE MACROECONÔMICO INTERNACIONAL	7
1.2 A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL NOS GOVERNOS FHC (1995-2002)....	12
CAPÍTULO 2: LULA I: AFIRMAÇÃO DO MODELO E MUDANÇAS CONJUNTURAIS (2003-2006)	27
CAPÍTULO 3: O SEGUNDO GOVERNO LULA: A EVOLUÇÃO FISCAL DESENVOLVIMENTISTA (2007-2010)	36
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

Tendo em vista a importância da política fiscal brasileira e suas mudanças conjunturais durante os governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva no período compreendido entre 2003 a 2010, a presente monografia visa analisar como esta foi aplicada, buscando elaborar uma investigação sobre a evolução recente do papel do Estado no Brasil, passando a possuir um papel ativo no âmbito social e infraestrutural. Dentro deste tema é importante uma concepção conjuntural da política macroeconômica, bem como explicar as diversas teorias aplicáveis e aquilo que de fato foi colocado em prática.

Os anos 2000 foram marcados principalmente por um contexto de *Boom* na economia brasileira em um cenário internacional favorável notável pela alta demanda de *commodities* pelo mercado chinês. Este quadro levou a um contexto macroeconômico oportuno do país e deu margem para o desenvolvimento dos gastos voltados ao desenvolvimento nacional de caráter social, possibilitando uma distribuição de renda mais igualitária.

Deste modo, a estrutura do trabalho traz em seu capítulo inicial uma abordagem da política fiscal dos pontos de vista teórico e histórico para que, nos capítulos subsequentes seja aprofundado o contexto em que Lula assume seu mandato, mantendo por sua vez a institucionalidade de seu antecessor Fernando Henrique para posteriormente propor mudanças voltadas à estrutura dos gastos.

A questão que se coloca neste caso e que surge como pressuposto é o fato da mudança do Ministério da Fazenda de Antônio Palocci Filho no ano de 2006 por seu sucessor Guido Mantega, a qual trouxe diferenças práticas na política fiscal brasileira. Para tanto há a necessidade da compreensão por meio de uma prévia análise do comportamento de Palocci como ministro para posteriormente partir para o período de transição. Até então a política fiscal vinha apresentando similaridades com a aplicada ao longo do governo FHC, isto é, um controle à inflação e à dívida pública, (BARBOSA; SOUZA, 2010), com uma base ortodoxa marcada por regras fiscais e necessidade constante de superávit primário em todas as esferas nacionais.

Neste período, apesar de positivo em tais sentidos, o governo ainda observava com atenção a dívida nacional para esta ainda ser sustentável e com a busca de superávit. A questão posta diante de tal ponto de inflexão é se efetivamente houve uma mudança fiscal junto à mudança no ministério e como tal alteração pode ter influenciado no crescimento do país no período analisado entre 2003 a 2010, além dos frutos sociais e econômicos deixados pelo governo do período.

Mais que o governo que o antecedeu no período, mesmo não havendo perda no foco no equilíbrio fiscal há a partir de então uma atuação mais ativa. Entretanto, busca se avaliar que este deixou de ser o único objetivo da política fiscal. O governo começou a buscar outros objetivos que não apenas o equilíbrio fiscal, com a flexibilização de objetivos da atuação fiscal buscando uma intensificação do investimento público bem como incentivo ao consumo.

Após a saída do Ministro Pallocci há a tentativa de se aplicar uma nova política fiscal, com mudanças que visam uma abordagem mais heterodoxa – marcada por elevação no salário mínimo, aumento no investimento público e reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 14) e que, de fato, fez com que o crescimento do país se intensificasse no período, com uma expansão dos gastos públicos.

Deste modo, o estudo se volta à observação quanto às mudanças fiscais desenvolvidas durante seus oito anos frente ao país expressarem de fato uma política fiscal diferente daquela que foi deixada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e como isso em linhas gerais viria a influenciar na economia do país, tanto do ponto de vista conjuntural quanto estrutural.

Em um novo ponto que marca um período de mudança na sua política, há a Crise Econômica de 2008, que coloca o Brasil diante da necessidade de ter um comportamento do ponto de vista fiscal distinto daquele que vinha sendo abordado até então, com um novo modelo e uma nova aplicabilidade fiscal no país.

Além disso, em um período de *Boom* da economia mundial, a grande questão que guia a monografia é como a política fiscal influenciou o crescimento do país no período analisado. Neste âmbito, a pesquisa visa centralmente o apontar as diferenças entre as visões ortodoxas e heterodoxas e discussões que ainda se fazem presentes sem que haja uma convergência geral, ainda que dentro da mesma escola de pensamento.

CAPÍTULO 1: O CONTEXTO FISCAL

O objetivo desta primeira sessão é a compreensão do contexto fiscal pelo qual o Brasil se encontrava nos anos de 1990. Tal entendimento prévio é essencial para demonstrar como se deu o desenvolvimento das práticas no âmbito fiscal - se é que de fato houve algum tipo de alteração em relação ao contexto anterior - que fora trazido durante os mandatos do ex-presidente Lula. Para tanto é necessário que se estabeleça um breve cenário sobre o debate internacional acerca da política fiscal, este que acabaria trazendo um regime com regras fiscais enrijecidas no país que trariam consequências nítidas aos governos Lula I e Lula II.

O capítulo é composto por uma análise em que se visa demonstrar o debate internacional e nacional que se estabelecia acerca da política fiscal e o impacto da experiência neoliberal trazida por Fernando Henrique Cardoso na adoção deste modelo para o desenvolvimento no âmbito fiscal do país.

Além disto, há a definição do início do tripé econômico após a crise cambial de 1999, que impactou a estrutura da política macroeconômica ao estipular novas regras cambiais (com câmbio flexível), monetárias (metas de inflação) e fiscais (com as metas de superávit primário para controlar a relação entre dívida pública/PIB). É necessária a análise prévia do surgimento desta nova política macroeconômica uma vez que esta influenciou na condução macroeconômica nos governos Lula.

1.1 O DEBATE MACROECONÔMICO INTERNACIONAL

Keynes defendia em 1936 na Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda o uso dos gastos e das receitas do governo como meio de influenciar, positivamente, o nível de atividade econômica nas economias de mercado. A teoria macroeconômica de Keynes teve grande impacto à época e, pouco depois, tornou-se hegemônica no meio acadêmico e entre gestores de política econômica (HERMANN, 2006).

Pode-se dizer que grande parte das políticas fiscais expansionistas do período do pós-guerra se inspirava na prescrição de Keynes sobre a necessidade de o governo intervir de forma ativa na economia para manter a demanda agregada (demanda efetiva) em períodos de maior incerteza, quando os agentes privados revelam maior preferência pela liquidez e retraem seus próprios investimentos.

A ideia é que a preferência pela liquidez, sempre presente na análise de Keynes, representa um “vazamento” da corrente de gastos, suprimindo a demanda efetiva e, dessa forma,

inibindo o investimento e a atividade econômica. Tal comportamento, por sua vez, justifica-se pela incerteza inerente às economias de mercado, caracterizadas pela ausência de mecanismos de coordenação das decisões individuais de consumo, poupança e investimento (HERMANN, 2006).

Diante disto é extenso o debate internacional pautado neste tema e de como deve ser realizado o direcionamento das receitas e gastos. Nos anos 1990 diante de um contexto de liberalização financeira e comercial dos mercados globais, predominância dos regimes de câmbio flutuante e defesa da livre movimentação de capitais (BELLUZZO, 1995), novas teorias surgiam como base de sustentação para a política macroeconômica.

Neste período surge no Brasil por meio de governos liberais uma política macroeconômica pautada em duas correntes de pensamento de base ortodoxa, estas por sua vez inspiradas em correntes dominantes no debate internacional dos anos 1980. O Novo Consenso Macroeconômico (ARESTIS; SAWYER, 2001; MEYER, 2001), ou também Nova Síntese Neoclássica (GOODFRIEND; KING, 1997) traz elementos presentes na ortodoxia por meio das escolas dos Novos Keynesianos e Novo Clássica, estas predominantes no *mainstream* na década anterior.

Como herança da escola de pensamento Novo Keynesiana, o NCM traz preços e salários rígidos, os denominados ciclos reais de negócios (*real bussiness cycle*), a concorrência imperfeita, e, por sua vez, advindos dos novos clássicos nota-se o monetarismo e expectativas racionais nos modelos macroeconômicos dinâmicos (GOODFRIEND; KING, 1997).

A Nova Síntese Neoclássica avalia, por meio de modelos macroeconômicos de equilíbrio geral intertemporal no longo prazo o crescimento econômico e no curto prazo as flutuações econômicas. Ademais, por meio de tal validação é possível observar que, por meio de cálculos econométricos, os parâmetros estruturais do modelo também permitem uma simulação das políticas econômicas para que se teste qual modelo possui o fornecimento de dados que mais se assemelham àquilo que é previsto para séries temporais (WOODFORD, 2009). É interessante observar que, por meio de modelos com pequena quantidade de dados, simples e de base abstrata, é possível atestar mecanismos macroeconômicos de maior complexidade (KING, 1995).

Outra característica importante destes modelos é a presença de reflexões trazidas na denominada “crítica de Lucas” (LUCAS, 1976) em que as expectativas dos agentes são

consideradas como endógenas e racionais. Expectativas endógenas demonstram que as expectativas dos agentes mudam de acordo com a política macroeconômica feita, dando dinamismo ao modelo, justamente pelo fato de que cada mudança na decisão de política reflete mudanças nos parâmetros deste modelo.

Além disso, é trazido ao NCM por Lucas que os distúrbios reais são determinantes importantes das flutuações econômicas. Tais distúrbios se devem não somente a mudanças produtivas como também mudanças nos parâmetros e nas políticas governamentais, tais como ações das políticas fiscais nas condições de oferta.

Do lado da oferta agregada, esta sofre mudanças, de tal modo que os choques não desviam apenas o produto de sua taxa natural, como também têm capacidade de alteração na própria taxa natural, ou seja, os choques reais deslocam a tendência de longo prazo. Pelo lado da demanda, por sua vez, não é aceito pelo NCM o *market clearing*, assim como na visão novo-clássica e estes contam com as hipóteses de haver rigidez de preços e salários, tornando possível a atuação da política econômica. A contraprova para sua teoria é de que se os salários e preços fossem ajustados imediatamente às variações da demanda agregada, a economia como um todo teria seu movimento sobre a curva de oferta agregada de longo prazo (vertical) e a taxa de desemprego se estabeleceria em seu nível considerado natural.

De acordo com o proposto no NCM a proposição e condução da política macroeconômica pode ser expressa em um padrão de três fórmulas básicas com três incógnitas, conforme aquilo que é apresentado por Arestis e Sawyer:

$$(y - \hat{y})_t = a_0 + a_1(y - \hat{y})_{t-1} + a_2 E_t(y - \hat{y})_{t+1} + a_3(i_t - E_t(\pi_{t+1})) + s_1 \quad (1)$$

$$\pi_t = b_1 \pi_{t-1} + b_2 E_t(\pi_{t+1}) + b_3 (y - \hat{y})_t + s_2 \quad (2)$$

$$i_t = r^* + c_1(\pi_t - \pi^T) + c_2(y - \hat{y})_t \quad (3)$$

Em que nas três equações $(y - \hat{y})$ é o hiato de produto, sendo y o produto corrente e $\hat{y}$ o produto potencial da economia; E_t é o operador de expectativas; π é a inflação, π^T é a meta de inflação; i é a taxa nominal de juros controlada pelo Banco Central (BC) e r^* é a taxa de juros real de equilíbrio; $a_3 < 0$ e a_0 é uma constante que indica efeitos exógenos; $b_1 + b_2 = 1$, $b_3 > 0$; $c_1 > 1$, $c_2 > 0$; e s_1 e s_2 representam choques aleatórios.

As equações descrevem uma “curva do tipo IS” (1) (BLANCHARD, 2008), uma “curva de Phillips” (2) e uma “regra de Taylor padrão” (3) (TAYLOR, 1993), em que as incógnitas

são o produto corrente da economia, a inflação e o nível da taxa de juros nominal (de referência, ou básica da economia). A solução do modelo leva em consideração os objetivos macroeconômicos de estabilidade do produto e dos preços que são atingidos quando o hiato de produto zera e a inflação se iguala à meta estabelecida³. Para que isso seja possível, a variável de ajuste é a taxa de juros nominal da economia, como determinada na equação (3).

Neste modelo, a política fiscal é pré-determinada (a constante a_0) ou representa um choque exógeno (s_1) e possui como principal papel a manutenção da sustentabilidade da dívida para que seja garantida a eficiência da política monetária, isto é, que seja livre de dominância fiscal no controle da inflação.

Tal escola propõe que a dívida deve ser sustentável¹ e o governo deve atingir isto por meio do superávit primário, por intermédio da estabilização da relação entre dívida e PIB.

A proposição teórica que trata da solvência do setor público remete à sustentabilidade da dívida pública, medida pelo indicador dívida/PIB, e parte da restrição orçamentária do governo:

$$D=G-T+iB=\Delta B+\Delta H \quad (4)$$

Na equação (4), D é o déficit; G, os gastos públicos; T, a arrecadação tributária; B, o estoque de dívida; e i é a taxa de juros - todos em valores nominais.

A equação indica que os déficits públicos devem ser financiados pela variação no estoque de dívida pública (ΔB) ou pela senhoriagem (ΔH). Desconsiderando o papel da senhoriagem, tanto por simplicidade quanto por ser desprezível nos sistemas financeiros desenvolvidos (ALLSOPP e VINES, 2005; LEEPER e WALKER, 2013), e considerando Y_t

¹A sustentabilidade da dívida é medida pelo indicador dívida/PIB, em que o endividamento público, como instrumento fundamental para distribuição das políticas públicas, possa honrar com seus compromissos. De acordo com (EUGÊNIO; LUSTOSA DA COSTA, 2006) a dívida pública de um país é considerada sustentável se a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem ruptura nas políticas monetária e fiscal que implica que o valor da dívida pública não deve ser superior ao valor presente de todos os superávits primários futuros.

como o produto da economia no período t, temos a equação de acúmulo de dívida em termos reais:

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = (r - g) * \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{(G-T)}{Y_t} \quad (5)$$

Em (5), r é a taxa de juros real ($i = r - \pi$) e g, o crescimento real do produto. Com $\frac{B}{Y} = b$ e $\frac{(G-T)}{Y} = x$, temos a versão simplificada:

$$\Delta b = b(r-g) + x \quad (6)$$

Pela equação (6), sempre que a taxa média de crescimento do PIB diferir da taxa de juros real média incidente sobre a dívida, dado o resultado primário e ausência de senhoriagem, haverá variação da dívida no período posterior. Se $r < g$ e $b(r-g) > x$ a relação dívida/PIB se reduz ao longo do tempo e, se $b(r-g) < x$, ela permanece estável ($\Delta b = 0$). Em ambos os casos, aos olhos do mercado, as finanças públicas são sustentáveis intertemporalmente. Contudo, se $r > g$ a dívida tende a aumentar ao longo do tempo, tornando a relação crescente. Na ausência de uma correção por meio de x, a variação na relação dívida/PIB cresce indefinidamente e sua sustentabilidade, vista pela ótica da solvência do setor público fica comprometida. Ou seja, a dívida é considerada sustentável caso o governo cumpra, no presente, a restrição orçamentária necessária para garantir sua estabilidade em relação ao PIB de maneira intertemporal.

Mediante suas ações, os *policy makers* condicionam os seus esforços ao comportamento das variáveis macroeconômicas com reflexo direto na relação.

Desta forma, diversos fatores podem ser responsáveis pelo comprometimento da sustentabilidade da dívida, como o aumento das taxas de juros incidentes na dívida (estas por sua vez decorrentes de alterações dadas pelos juros internos, internacionais ou prêmio de risco na economia), a incorporação de novas dívidas, o impacto dado pela desvalorização da taxa de câmbio na dívida ou também o declínio da taxa de crescimento esperado da economia. Assim, quando há comprometimento em sua sustentabilidade, há um decorrente aumento na demanda do esforço fiscal para garantir sua solvência. (ARANTES, 2008). A supremacia da necessidade do superávit primário como medida e meta de política econômica esvaziou a discussão sobre a atuação fiscal do Estado na dinâmica da economia. Neste sentido, é como se pouco importasse se a meta fosse alcançada com carga tributária elevada ou baixa em relação ao PIB ou se os gastos se concentrassem no pagamento de salários ou de investimentos em infraestrutura.

O mesmo problema aparece no tratamento das questões de endividamento público. A relação dívida/PIB surge como elemento de síntese, com poder explicativo absoluto, mas

questões teóricas decisivas são ignoradas por aqueles que defendem a sustentabilidade da dívida como valor supremo. Primeiro, a relação entre estoques e fluxos está sujeita a muitos condicionantes que não têm sido levados em consideração no pensamento dominante. Segundo, ter por base uma estrutura de passivos sem dimensionar e integrar os agentes possuidores dos respectivos ativos à análise, pouco esclarece sobre a verdadeira situação das contas públicas e sobre a atuação do Estado. (ARANTES, 2007). O modelo de política econômica proposto acaba, então, por submeter o comportamento das ações da política fiscal, pelas variáveis que têm influência sob a trajetória da dívida e a volatilidade dos fluxos de capitais internacionais, efeito de apreciação do mercado acerca do risco do país. O mercado também busca avaliar as expectativas que os agentes possuem quanto à condução da política. A simples observação destes agentes, ainda que não concretizada, de possíveis deteriorações permanentes no resultado fiscal impactam sobre as taxas de juros e condições de financiamento do governo, gerando uma repercussão negativa na trajetória da dívida. Ainda na mesma linha, aumentos breves da dívida podem não possuir um impacto de característica insustentável na política fiscal, se os agentes mantiverem a disciplina na política fiscal. No fundo, então, a política fiscal por meio do equilíbrio das contas públicas e estabilização da dívida/PIB serve como um farol para as expectativas (racionais). (OLIVEIRA, 2012)

1.2 A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL NOS GOVERNOS FHC (1995-2002)

Os anos 1990 brasileiros foram marcados pelo controle da inflação após o início do Plano Real e, de tal maneira, o regime fiscal brasileiro passou por reformulações que visavam se adequar aos ideais liberais com a aplicação do contexto teórico trazido pela NCM.

O regime fiscal apresentado deveria mostrar aos investidores internacionais que o país estava comprometido com o controle inflacionário e medidas de estabilização², de modo a garantir a valorização do capital internacional. Nota-se então uma revisão deste regime já no começo do plano, com a adoção do ajuste fiscal permanente e o comprometimento de sua permanência intertemporal, além do lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI) que visava controlar as dívidas públicas e o endividamento dos estados e municípios, além da redução do impacto fiscal das decisões tomadas pelos bancos públicos.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso contou com uma reversão do resultado operacional superavitário de 1994 em 1995, para uma marca deficitária de 5,0% do

² Segundo (BACHA, 1994) o principal determinante da inflação era o déficit público, devendo este ser combatido para a estabilização econômica.

PIB. Os juros contribuíram com parte expressiva desta reversão, ao aumentarem para 5,4% do PIB, refletindo tanto a expansão da dívida líquida do setor público quanto a passagem da taxa de juro, medida pelo over efetivo deflacionado pelo IGPDI centrado, de 24,4% para 33,1% ao ano. Os juros explicaram 25% da expansão do déficit operacional. Todavia, sua maior parcela decorre da expansão dos gastos reais, ao provocarem a eliminação do superávit primário. e enormes déficits nominais, além de um crescimento rápido da dívida interna e externa. (BIASOTO, 2003)

A preservação da taxa do câmbio fixo no período se deu pela política monetária, com o impacto negativo sendo absorvido pela política fiscal, que teve que aumentar impostos e privatizar para pagar juros.

A inconsistência teórica de arranjar estas políticas, isto é, de ter simultaneamente liberdade de movimentação do capital, independência da política monetária e estabilidade de câmbio (a denominada “trindade impossível”) trouxe implicações extremamente relevantes para a economia brasileira no período tratado.

A determinação de caráter exógeno³ da taxa básica de juros da economia tornou a política monetária subsidiária da volatilidade do cenário internacional bem como das percepções e interesses das instituições de caráter financeiro e investidores externos. A preservação deste modelo de financiamento da economia tinha, neste contexto, como contrapartida necessária a elevação das taxas de juros, tanto para atrair recursos advindos do exterior quanto para prevenir ou desestimular sua fuga do país diante a turbulências ou mudanças nos mercados cambiais e financeiros internacionais. Deste modo, apesar do elevado nível das taxas de juros reais em todo o período de análise, as crises nos mercados financeiros externos passaram por substanciais altas nos juros internos no país.

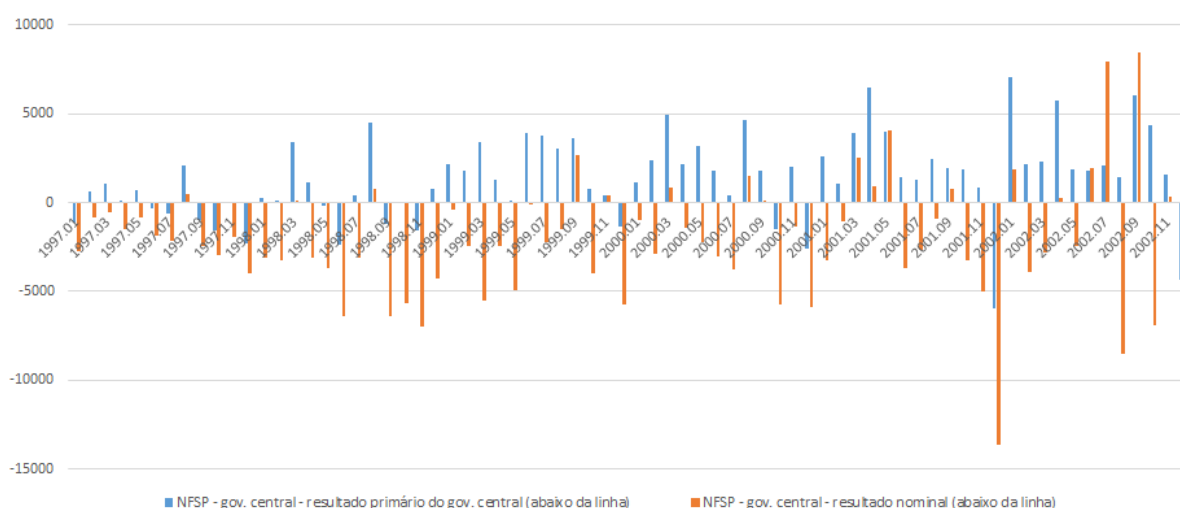
Tal padrão de ajuste recessivo da economia brasileira, além de suas implicações de caráter fiscal, também teve relevantes consequências sobre a alocação de recursos e a

³ Para a macroeconomia neoclássica ou ortodoxa, a taxa de juros, no longo prazo, é determinada pelas forças do lado “real” da economia (preferências, dotações de fatores, tecnologia), por meio do equilíbrio entre a função investimento e a função de poupança potencial. A macroeconomia heterodoxa rejeita essa visão e trata a taxa de juros como um fenômeno estritamente monetário. Existe, contudo, uma grande controvérsia entre os heterodoxos sobre os determinantes monetários da taxa de juros. Grosso Modo, podem-se distinguir duas visões heterodoxas alternativas. A primeira vê a taxa de juros determinada por oferta e demanda por moeda e enfatiza a importância da incerteza sobre o futuro e a “preferência pela liquidez” dos agentes. (KEYNES, 1936) A segunda visão pós-keynesiana heterodoxa vê a taxa de juros monetária como determinada institucionalmente e não pelo mercado. A taxa de juros seria uma variável exógena de política, que é controlada pelas autoridades monetárias. (LAVOIE, 2006)

distribuição de renda, como é possível deduzir da comparação da evolução dos juros básicos com outros preços da economia. No período compreendido entre julho de 1994 e dezembro de 1998, o rendimento nominal acumulado de capital posto a juros foi de 305,9%. No mesmo período, a taxa de câmbio elevou-se na ordem de 20,8%, já o salário mínimo nominal passou por um reajuste de 100% e os índices inflacionário INPC e IGP-DI aumentaram, respectivamente, na ordem de 70% e 89,7%.

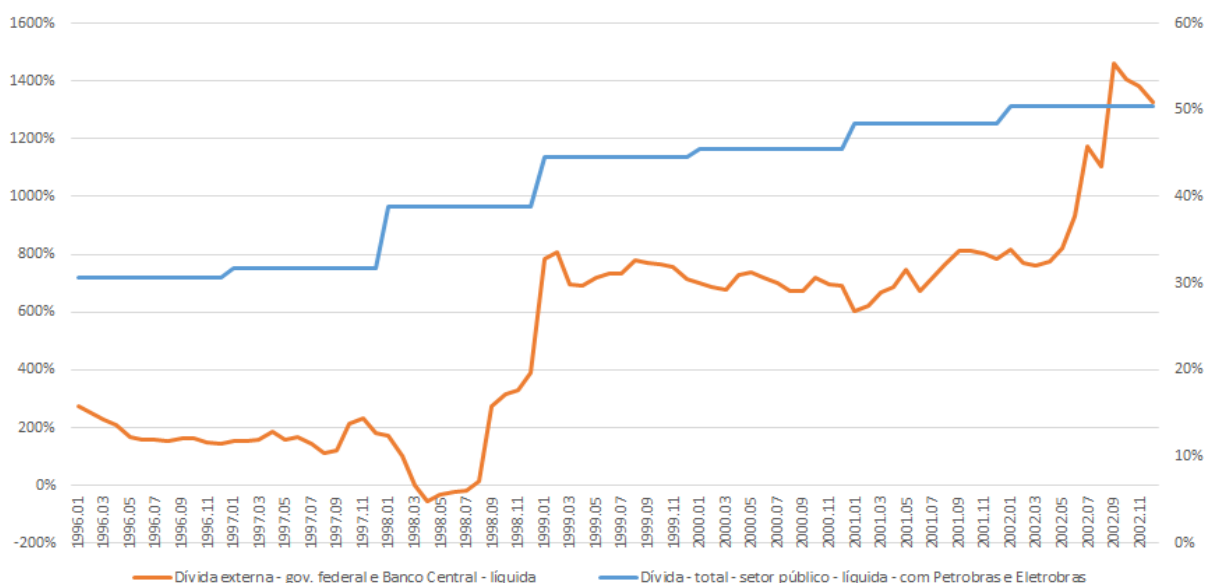
A manutenção de elevadas taxas básicas de juros com uma relativa estabilidade nos preços gerou efeitos demolidores nas finanças públicas nacionais, exacerbando os custos fiscais da rolagem da dívida pública. Os juros, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), passaram a constituir o principal vetor do déficit fiscal. Embora no período o resultado primário do setor público – neste caso inclusos o Governo Central, como também as empresas estatais, os estados e os municípios – tenha sido ao menos nulo ou positivo (com exceção do observado em 1997), o déficit nominal manteve-se em níveis elevados, variando, como proporção do Produto Interno Bruto, de uma taxa mínima de 5,9% em 1996 para um máximo de 8,1% no ano de 1998 em decorrência do impacto dos juros relativos às dívidas externa e interna do setor público.

GRÁFICO 1 - Evolução dos resultados primário e nominal e dívida líquida do setor público, %PIB (1996-2002)



Fonte: IPEA-Data, elaboração Própria

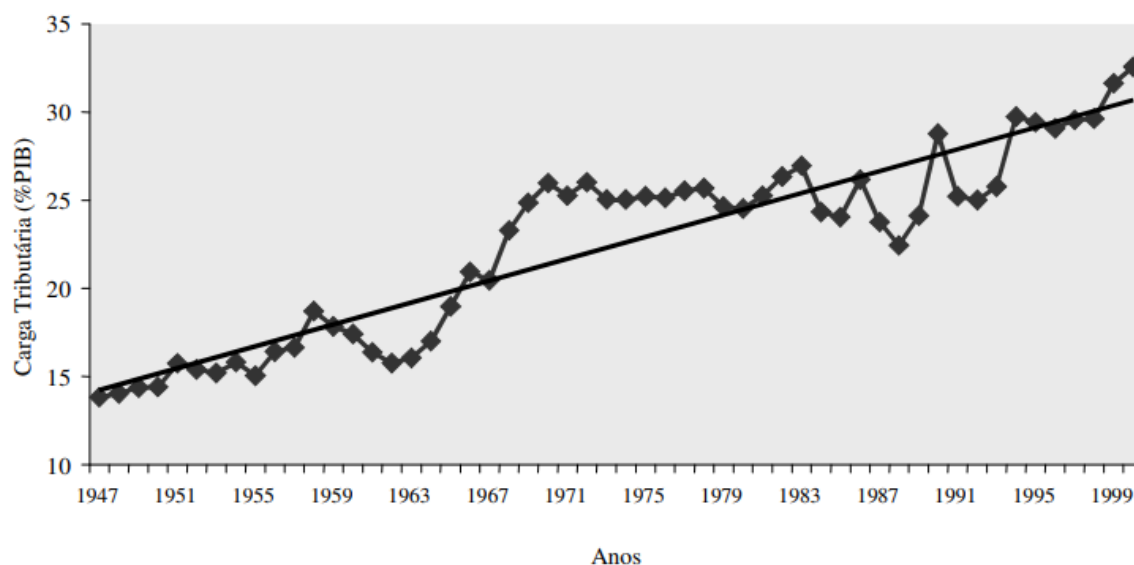
GRÁFICO 2 - Evolução da Dívida total e Externa do Setor Público (1996-2002)



Fonte: IPEA Data, elaboração própria

Por outro lado, a comparação entre a receita de impostos e contribuições arrecadada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) e a conta de juros do Governo Central demonstra a insustentabilidade de tal processo: apesar da elevação da carga tributária no período e do aumento significativo da receita arrecadada (na ordem de 45,5%, ou 17,1% em termos reais), a relação entre os juros e a receita de impostos e contribuições salta de 23,1% em 1995 para 46,2% em 1998. Ainda dentro de tal lógica, dada a impossibilidade de bancar a conta de juros com a receita fiscal, o crescente endividamento público tende a conduzir a uma ruptura do padrão de financiamento.

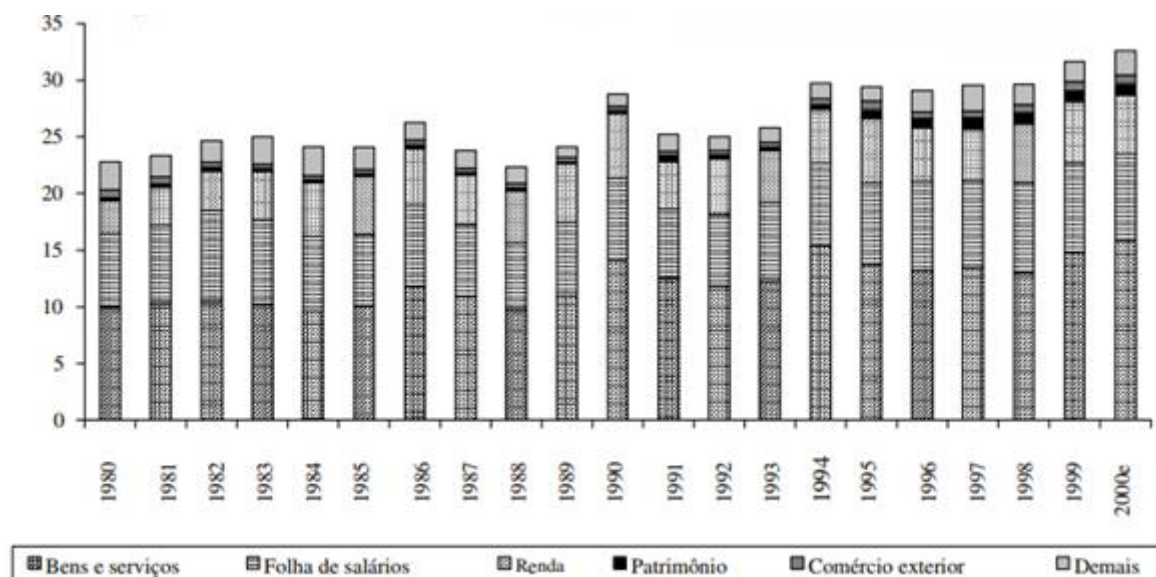
GRÁFICO 3 - Evolução da carga tributária: 1947/2000e



Fonte: Secretaria de Estudos Fiscais, BNDES

Os gastos referentes à previdência pública e às despesas com o quadro do funcionalismo público (inativos e ativos) possuíram um papel de caráter marginal no desequilíbrio das tratadas contas públicas. Os gastos sociais quando avaliados como porcentagem componente do produto interno bruto nacional, dos quais a maioria absoluta corresponde a benefícios de caráter previdenciário tiveram inexpressiva expansão no período, passando de 11,9% para 12,6% de 1994 para 1998. Por meio da exclusão de outros gastos sociais não relacionados às previdências pública e privada, isto é, gastos com educação, emprego e defesa do trabalhador, educação e saúde, além de outros gastos de cunho social, o que se tem na realidade é uma redução dos gastos sociais que, nestes moldes, passaram de 4,2% do PIB para 3,9% no mesmo período.

**GRÁFICO 4 - Evolução da carga tributária por principais bases de incidência:
1980/2000e**



Fonte: Secretaria de Estudos Fiscais, BNDES

Os gastos relativos ao pessoal e a encargos do governo federal obedecem a uma trajetória semelhante. Em 1995 representavam 5,9% do PIB e caíram para 5,1% do PIB em 1998. Tais gastos também tiveram crescimento muito inferior à receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, que caíram de 46,8% para 36,2% da arrecadação.

A conta de juros ascendente durante o primeiro governo de FHC conduziu a uma expansão do endividamento de caráter público. A dívida mobiliária federal no mercado, como proporção do PIB passou de 17,7% para 36% no período. A soma dos juros nominais acumulados somente do governo central no período atingiu R\$ 116 bilhões, isto é, o equivalente a 44% do crescimento da dívida mobiliária federal no período, algo que demonstra o impacto da política monetária sobre as finanças públicas e da redistribuição de renda em favor dos detentores do capital financeiro ocasionada por esta lógica.

Apesar deste aumento entre a relação dívida/PIB, fato é que esta não era excessivamente elevada quando em comparação a outros países, inclusive alguns desenvolvidos. A questão central neste caso é que pauta o contexto de fragilização da situação fiscal nacional é a composição do endividamento, seu prazo e custo.

Este cresceu entre os anos de 1994/1998 a uma taxa cumulativa de 39,2%, com prazos curtos dos títulos públicos e alta porcentagem destes em poder do mercado, projetando

incertezas em relação a sua evolução futura. Quando avaliado o período posterior a 1996, a trajetória divergente das taxas de crescimento do PIB e das taxas anuais de juros sinalizam irreversibilidade e aceleração do processo de endividamento a médio prazo e o nível alcançado pela conta de juros (esta chegando a representar 6,1% do PIB em 1998) no caso do Governo Central, acabavam por gerar incertezas crescentes sobre a capacidade do Estado de honrar seus compromissos e agregando elementos de instabilidade no quadro macroeconômico.

Além disto, o governo assumiu parcela crescente do risco cambial dos tomadores de títulos públicos para sustentar o regime de câmbio fixo sobrevalorizado, que passaram então a utilizar este mecanismo para lastrear as operações externas de financiamento. A dívida mobiliária federal indexada ao dólar passou de uma proporção de 5,4% para 21% em proporção nos anos de 1995 a 1998, com valores absolutos chegando a R\$ 68 bilhões no último ano. Esta política verificou-se posteriormente como sendo ineficiente do ponto de vista de contenção do contexto de crise, como também agregou novos e elevados custos de caráter fiscal ao processo de desvalorização do Real.

Da mesma forma, outros fatores tiveram influência no crescimento da dívida. Houve no período a securitização da dívida mobiliária dos estados bem como municípios pela União em 1997 por um custo que superou R\$ 50 bilhões. Porém, o saldo de títulos emitidos por estas unidades federativas era na ordem de R\$ 24,9 bilhões em 1994, e em sua maior parte custeada no Banco Central e seu aumento expressivo teve como principal consequência a política de juros praticada pelo governo federal. Similar a isto ocorreu com a dívida dos produtores agrícolas, que sofreram situação drasticamente agravada pelas políticas monetária e cambial, que por meio da elevação dos custos do financiamento e transferência para os produtores do custo de sustentação dos preços agrícolas, provocou situação de falência e inadimplência de milhares de agricultores.

Em suma, o agravamento do desequilíbrio estrutural das contas públicas fora consequência direta do modelo de política macroeconômica adotado, de sobrevalorização da taxa de câmbio e restrição da liquidez interna além da abertura unilateral e desordenada da economia. Este contexto criara um círculo vicioso centrado em três fatores: as emissões de títulos para esterilizar as entradas de capital induzidas pelo encarecimento e contração do crédito interno, que estimularam a demanda por recursos financeiros externos, inclusive para obtenção de ganhos de arbitragem em razão do diferencial entre taxas externas e internas e juros, a taxa básica de juros, que influenciou os encargos financeiros da dívida por meio de sua

manutenção a patamares extremamente elevados; e por fim da rolagem da dívida pública em prazos curtos, cuja expansão exponencial era permanentemente alimentada pelos fatores anteriores.

É importante notar que esta lógica de revitalização do mercado de títulos da dívida pública não é algo exclusivo do neoliberalismo marcado na década de 1990 no Brasil. Este é na realidade um dos pilares deste modelo dentro da mundialização de capitais financeiros.

De acordo com Chesnais:

“O regime de câmbio flutuante e o mercado de câmbio totalmente liberalizado são apenas um dos fundamentos da mundialização financeira. Foram seu primeiro pilar, mas não são o único, nem, sem dúvida, o mais importante no momento atual. Do ponto de vista do funcionamento do sistema capitalista na sua forma contemporânea, sua importância é menor, por um lado, que a dos mercados de obrigações liberalizados e desregulamentados em que se negociam os bônus do Tesouro e outros papéis da dívida pública e, por outro, que a do mercado de ações (de títulos de empresas) ou bolsa de valores. [...] O mercado de títulos da dívida pública (o mercado de obrigações públicas), instituído pelos principais países beneficiários da mundialização financeira e depois imposto aos outros países (quase sempre sem muita dificuldade), é, segundo o próprio, FMI, a ‘pedra angular’ da mundialização financeira” (CHESNAIS, François. *Tobin or not Tobin*. São Paulo: UNESP:ATTAC, 1999)

O contexto de crescente fragilização financeira do setor público que resultou deste processo, refletido em indicadores de solvência do país como o aumento da dívida líquida do setor público que salta de 29,2% em 1994 para 42,4% do PIB em 1995 bem como a queda no mesmo período da relação de reservass internacionais/dívida pública interna, passando de 53,2% para 16,6% já sinalizava em período prévio ao da crise cambial⁴ de janeiro de 1999 a insustentabilidade e os limites da política macroeconômica adotada por Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato.

⁴ A queda do crescimento econômico, associada à sobrevalorização da taxa cambial e fragilidades da economia nacional com vulnerabilidade externa criaram condições para os impactos econômicos sofridos por um país com desregulamentação do capital financeiro como o Brasil. A insustentável lógica de financiamento decorrente deste contexto de retração econômica:

[...] por parte dos próprios agentes financeiros já era suficiente, independentemente de outros aspectos, para abrir espaço aos ataques especulativos que se sucederam a partir da crise russa. Somado ao endividamento público exponencial e ao crescente peso das despesas com juros, fatores cujo crescimento tendia a aumentar os riscos de insolvência do Estado, esse aprofundamento dos desequilíbrios externos somente poderia desembocar, como de fato desembocou, em uma crise cambial de graves proporções. (OLIVA, 2010)

Entretanto, foi somente após a crise cambial de 1999 que os preceitos do NCM foram integralmente aplicados, por meio do que ficou conhecido como o tripé macroeconômico, constituído de um regime de câmbio flexível, metas de inflação e superávit primário. Até então, a ancora cambial não seguia o proposto pelo Consenso de Washington⁵, que foi a forma que tomou o receituário do NCM para a América Latina.

Do ponto de vista cambial, apesar de recorrentes recursos advindos do Fundo Monetário Internacional e de negociações junto à comunidade financeira internacional, o Brasil passa a adotar o regime de câmbio flexível com taxas determinadas pelo mercado, em contraposição ao prévio regime de taxas ministradas.

Após essas crises, aquelas políticas cederam lugar aos regimes de câmbio flutuante. Contudo, apesar de a maioria dos países emergentes adotar (sic) de jure este regime, “de facto” as respectivas autoridades monetárias procuram, de forma geral, deter os movimentos da taxa de câmbio mediante intervenções ativas nos mercados cambiais. Em outras palavras, o regime cambial predominante no período pós-crise constitui, na realidade, o regime de flutuação suja, com graus diferenciados de intervenção, nos quais a presença dos bancos centrais é a regra e não a exceção. (PRATES, 2010, p. 7)

Já o regime monetário o Conselho Monetário Nacional, por meio de reuniões periódicas, passaria a determinar as metas anuais de inflação e ao Banco Central caberia o controle e estipulação da taxa básica de juros SELIC compatível à inflação definida. Por fim, a política fiscal passa a ser comprometida com as metas de superávit primário estabelecidas para serem compatíveis com a relação dívida/PIB, esta por sua vez se mostrando como um mecanismo de suporte da política monetária.

Neste contexto e seguindo os ideais de política macroeconômica da NCM, orientada pela política monetária, a política fiscal deixa de ter um papel de gestão da demanda agregada para se tornar essencial em sua sustentação.

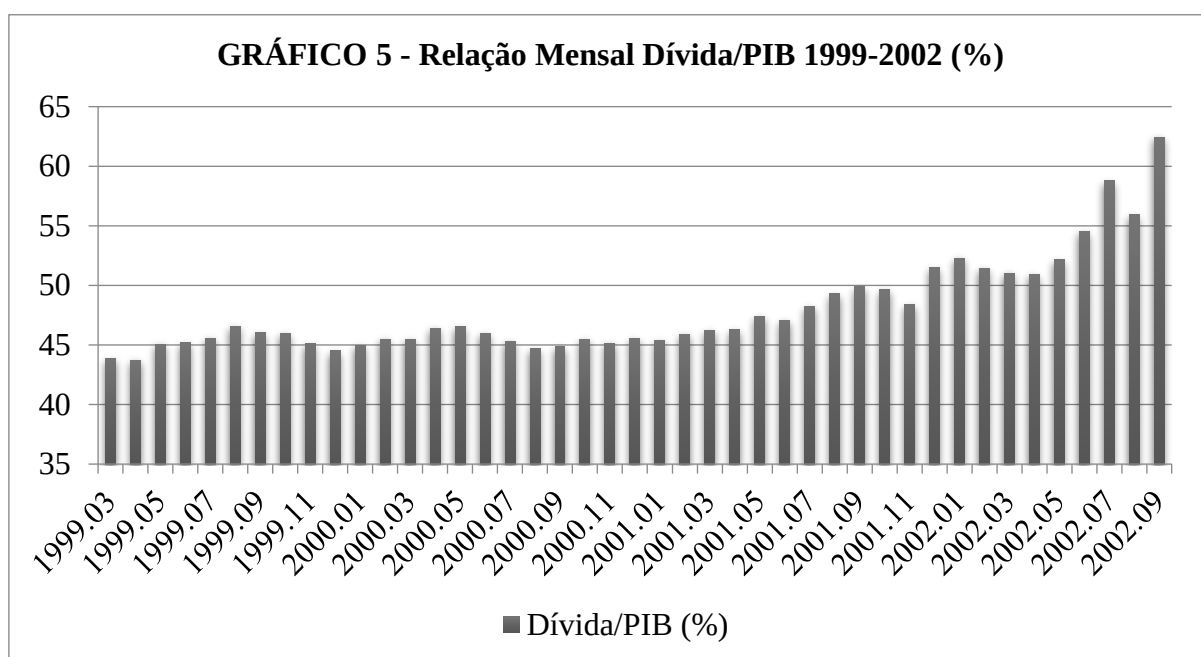
[...] É por meio dela que os fundamentos (fundamentals) da economia são mantidos para que a atuação da política monetária seja eficiente. As medidas de política fiscal devem responder sempre às expectativas de risco dos agentes e às previsões sobre o comportamento futuro das

⁵ O termo Consenso de Washington foi atribuído por Williamson (1990) se tratando de uma pauta de reformas exigida para a América Latina por organismos multilaterais (FMI e Banco Mundial), pelos ministros das finanças do G7 e pelos bancos credores. Tais reformas incluíam um programa de estabilização macroeconômica ortodoxo, desregulação dos mercados domésticos, privatização de empresas estatais, abertura comercial e retirada das restrições ao investimento direto externo (Cintra, 1997).

variáveis com influência direta na relação dívida/PIB, garantindo, portanto, sua sustentabilidade e o espaço para a valorização do capital privado. (ARANTES; LOPREATO, 2017, p. 16)

A política fiscal, com isso, já demonstrou sua relevância no início do novo modelo praticado. Apesar da melhoria demonstrada nas contas externas no país, com a mudança do regime cambial houve, nos meses seguintes, brusca desvalorização do Real, o que comprometeu a dívida pública ao pressionar a inflação. Para que pudesse conter a inflação, o Banco Central aumentou a taxa básica de juros no período e, como consequência, a dívida pública absorveu os impactos da desvalorização sobre a parcela da dívida indexada ao câmbio e também da elevação da SELIC (passando de 15% ao ano em setembro de 1998 para 42% ao ano logo em março do ano seguinte).

Assim a relação entre a dívida pública e o PIB aumentou de 43,87% em março de 1999 e chegando a 62,45% em setembro de 2002 (ver Gráfico I) e houve a necessidade de esforço fiscal para a redução do impacto sobre a dívida e as expectativas dos agentes. Já em relação à dívida líquida do setor público, sua proporção em relação ao PIB saltou de 44,5% em 1999 para 50,5% no ano de 2002.⁶



Fonte: Elaboração própria com base em dados do BCB

⁶A dívida líquida do setor público compreende aqui governo federal e Banco Central, governos estaduais, governos municipais e empresas estatais (federais, estaduais e municipais), com critério que abrangia também Eletrobrás e Petrobrás. Em 2009, há a exclusão das duas empresas públicas graças às características específicas das empresas, seguidoras de regras de governança corporativa similares às experimentadas pelas empresas privadas de capital aberto, e com autonomia para captar recursos nos mercados interno e externo. Fonte: IPEADATA

Ainda buscando atender às expectativas dos agentes por meio de regras rígidas, a nova política macroeconômica se pautava no estabelecido pelas Leis Orçamentárias, isto é, a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA); todos estes planos entrando em vigor a partir de 1999/2000 até os dias atuais.

O Plano Plurianual estabelece metas de investimento de médio prazo com os investimentos prioritários para os próximos quatro anos. A Lei Orçamentária Anual é essencial para a manutenção da relação entre dívida pública e PIB estável, atuando como um projeto de um ano que visa estabelecer regras, vedações e limites ao investimento público; por fim, a Lei Orçamentária Anual visa a transparência das contas públicas ao estabelecer os orçamentos da União para que sejam estimadas as receitas e haja fixação das despesas do governo federal.

A LDO, com a piora da dívida, estabeleceu metas de superávit primário de 3,1% do PIB em 1999, 3,25% em 2000 e 3,5% em 2001. O governo traçou estas metas com o objetivo de redução da dívida na casa dos 46% do PIB.

De fato, o superávit primário de 1999 foi acima da meta, 3,23%, e a inflação ficou dentro do limite de variação que fora estabelecido de 8,9%, demonstrando o sucesso do novo regime nestes indicadores. Com consecutivos cumprimentos de metas estabelecidas de superávit nos anos seguintes do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, a política fiscal se estabeleceu com um pilar macroeconômico e foi essencial para a recuperação momentânea da credibilidade da política econômica do governo.

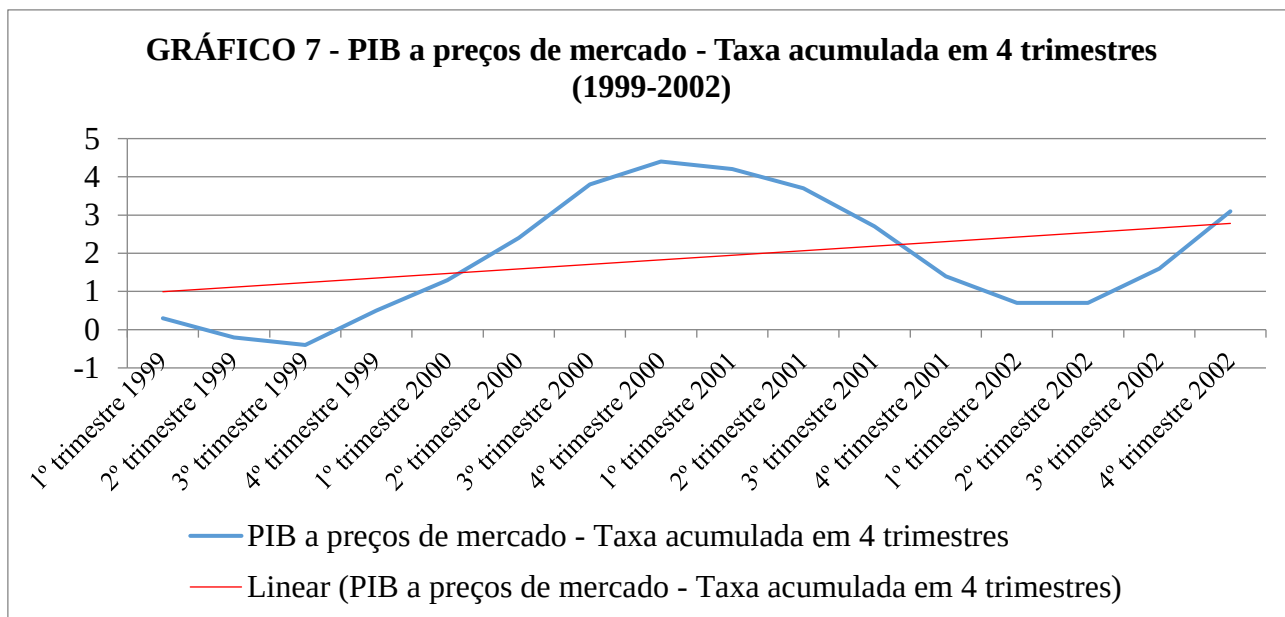
Contudo, nota-se que o superávit primário atingido no período se deu baseado em uma forte queda do investimento público (v. gráfico a seguir) quando, no final dos anos 1990, observa-se os menores valores da série histórica até então. Parte dessa queda representa uma reversão para a média de valores muito elevados nos primeiros anos. A partir dos anos 1980, a crise da dívida forçou uma expressiva revisão dos planos de investimento do governo e a partir dos anos 1990 prevalece uma nova visão do papel do estado na economia com maior participação do setor privado – e redução do investimento público atingindo-se a menor taxa histórica, de 2,4% do PIB em 1999.

GRÁFICO 6 - Investimento público no Brasil (em % do PIB)



Fonte: Observatório de Política Fiscal, FGV IBRE

Apesar deste aparente sucesso, o ônus social atrelado ao cumprimento das metas foi aparente, com baixos crescimentos do PIB (Gráfico 2) e aumento da carga tributária de 29,7% do PIB em 1999 para 35,9% em 2002 – nota-se, entretanto, a falta de mudanças estruturais relevantes nos tributos brasileiros neste período.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do BCB

O novo regime de política fiscal adotado pelo governo passou a exercer papel fundamental na política macroeconômica do tripé. A necessidade de obtenção de superávits primários foi essencial para a manutenção da estabilidade das finanças públicas.

A tensão eleitoral, por outro lado, e a adoção deste novo modelo de desenvolvimento do governo na década anterior deixou para Lula, sucessor de Fernando Henrique Cardoso, uma subordinação às expectativas dos agentes e dificuldade de mudanças de caráter macroeconômico devido às rígidas regras estabelecidas. Mesmo sem uma estabilidade, o regime fiscal havia de fato mudado, com uma nova lógica por trás de sua condução que alterou as relações federativas e passou a definir regras fiscais e a controlar o endividamento do país.

Para Lula, o balanço macroeconômico deixado no período de uma experiência recente neoliberal no país explicita a vulnerabilidade externa e dependência deste capital, com perda de autonomia na formulação da política econômica do país. Os endividamentos interno e externo sofreram uma expansão exponencial sem que tenha havido uma contrapartida de caráter relevante na base produtiva do país ou criação de bases de caráter estrutural para a garantia do crescimento nacional futuro.

O sistema produtivo brasileiro sofreu uma regressão em sua integração e complementação de suas cadeias setoriais e intersetoriais bem como sua capacidade de geração de empregos; as empresas privadas sofreram com desequilíbrios patrimoniais diante de seu endividamento externo bem como da instabilidade decorrente da desregulação do sistema

financeiro nacional; houve também a desestruturação estatal do ponto de visto institucional e financeiro, com a redução da capacidade de execução de políticas públicas e da coordenação dos interesses dos setores da sociedade. (KON; BORELLI, 2015)

Além disto, a privatização do patrimônio público no período não significou a melhoria dos serviços ou da capacidade instalada, e um contexto de aprofundamento da desnacionalização se instaurou com a venda de empresas do setor privado nacionais a grupos estrangeiros.

De acordo com Oliva, 2010, alguns dados sobre o novo modelo neoliberal empregado no Brasil ajudam a ilustrar os impactos de natureza fiscal deixados por Fernando Henrique a seu sucessor, entre eles:

- i. **Necessidades globais de financiamento externo.** Esta rubrica, que inclui o déficit nas transações correntes do balanço de pagamentos e o montante dos compromissos relativos à amortização da dívida externa, saltou de US\$ 12,7 bilhões, em 1994, para US\$ 43,3 bilhões, em 2002. Em anos anteriores essa cifra foi muito maior, chegando a US\$ 67 bilhões, em 1998, e US\$ 82,4 bilhões em 1999. Isso significou que o país, nestes dois anos, necessitou financiar, com empréstimos ou financiamentos compensatórios, em torno de US\$ 94 bilhões. As reservas líquidas, que eram da ordem de US\$ 38,8 bilhões, em 1994, caíram para US\$ 14,2 bilhões, em 2002.
- ii. **Endividamento interno.** Em termos nominais, a dívida mobiliária federal passa de R\$ 61,5 bilhões, em dezembro de 1994, para R\$ 623,2 bilhões, em dezembro de 2002, um aumento real de mais de 400% (a inflação no período, medida pelo IGP-DI foi da ordem de 152%). Já a dívida líquida do setor público praticamente duplicou, entre 1994 e 2002, alcançando em dezembro desse último ano o patamar de 56,4% do PIB.
- iii. **Despesas fiscais com juros.** A manutenção da taxa básica de juros em patamares elevados aumentou fortemente os encargos da dívida pública. O efeito combinado dos altos juros e da desvalorização cambial fez explodir a conta de juros nominais, que atingiu seu máximo em dezembro 2002 – R\$ 190,6 bilhões, equivalente a 14,4% do PIB (Em 1999 havia chegado a 13,2% do PIB). No caso do Governo Central, a conta de juros somou R\$ 118,6 bilhões, em 2002, equivalente a 8,9% do PIB e a 48,8% da arrecadação a cargo da Receita Federal.
- iv. **Carga tributária.** A porcentagem de recursos extraídos da sociedade por meio de impostos e contribuições aumentou cerca de 8 pontos do PIB, passando de 29% para aproximadamente 36% do PIB, entre 1995 e 2002, um aumento de quase 20%. Esse aumento concentrou-se basicamente no período 1999/2002, depois da desvalorização forçada do Real, em janeiro de 1999, e da adoção de uma política fiscal contracionista, com a obtenção de superávits primários crescentes e relevantes – de 3,2% do PIB, em 1999, para 4,0% do PIB em 2002. (OLIVA, 2010, p. 118–119)

Além de um sistema do político instável, o aspecto macroeconômico não trazia boas projeções para qualquer que fosse o próximo presidente do país, que enfrentaria pela frente

dificuldades caráter conjuntural, – como a observação do tripé macroeconômico instaurado, que retirava margem política do presidente eleito de manejo macroeconômico nacional – além da busca por estabilidade econômica e mudanças de caráter estrutural como a revisão do sistema tributário nacional, a instauração do padrão progressivo de tributação e também do amplo desenvolvimento de uma indústria nacional capaz de competir internacionalmente.

CAPÍTULO 2: LULA I: AFIRMAÇÃO DO MODELO E MUDANÇAS CONJUNTURAIS (2003-2006)

No dia 27 de outubro de 2002, Lula fora eleito para o seu primeiro mandato. Sob um discurso conciliador, Lula passaria a ter a difícil missão de buscar harmonia com o povo brasileiro, que o elegera e garantiria seu lugar no ponto mais alto do executivo, como também buscar uma estabilidade macroeconômica junto ao mercado para atrair o investimento externo e reestabelecer confiança.

Durante o período de campanha eleitoral, Lula escrevera a sua Carta ao Povo Brasileiro, como um mecanismo de conquista de apoio em setores empresariais e financeiros. Nela, Lula se refere diretamente ao povo brasileiro e, apesar, de colocar o modelo vigente como esgotado dos pontos de vista econômico, social e moral, o ex-presidente compromete-se a mudanças até de cunho estrutural, (como reformas agrária, previdenciária e tributária) além de geração de empregos, de redução da criminalidade e do resgate ao Brasil à sua posição soberana e respeitada no mundo.

O mercado demonstrava nítida tensão com a eleição de um político de um partido com um pensamento político baseado na esquerda e esta carta servira para o presidente passar a esta parcela da sociedade que seu mandato não demonstraria completo rompimento ao modelo neoliberal empregado até então.

Ao redigir o referido documento, o ex-presidente já demonstra nítidos sinais de como seriam seus próximos anos como presidente: uma liderança populista⁷ e conciliadora.

Lula assumiu a presidência em 2003 sob uma instabilidade interna trazida com turbulências pré-eleitorais, além de vulnerabilidade externa oriunda da reversão do ciclo de liquidez internacional em 2001. A relação dívida/PIB atingira patamares de 59,9% no fim de

⁷ O conceito de populismo é complexo e aparece na literatura sociológica com variados significados. Partindo de um contexto geral, duas concepções abarcam a dinâmica organizatória deste modo de governar. A primeira trata que esta é considerada uma política de massas, um fenômeno com vinculação à proletarianização dos trabalhadores na sociedade moderna, agindo como um indicativo de que estes trabalhadores não adquiram uma consciência e sentimento de classe. As massas, originais do proletariado, mas dele se distinguindo por sua inconsciência das relações de espoliação que vivem. Em segundo, há uma conformação da classe dirigente que perde sua representatividade e poder de exemplaridade, deixando de criar valores e estilos de vida orientadores de toda a sociedade. Em uma crise e sem as condições de dirigir com segurança o Estado, a classe dominante precisa conquistar o apoio das massas emergentes e, deste modo, há o surgimento de um líder populista, um homem capaz de mobilizar massas e empolgar o poder carregado de carisma. (Gomes, 1996)

2002, com um pico ainda maior durante o mesmo ano de 2002 de 62,5%, muito em decorrência da desvalorização cambial que fez o real chegar ao patamar de R\$4,00/US\$.

A inflação medida pelo IPCA havia chegado ao patamar de 12,5% com o aumento em níveis muito superior ao da meta anual estabelecida de 3,5%, até mesmo se considerado seu nível de tolerância de 2 pontos percentuais. Estes resultados demonstraram que a proposta de gestão fiscal dos governos FHC não conseguiu a obtenção de pleno sucesso que, apesar de produção de superávits primários, particularmente no segundo governo, não obteve êxito em eliminar o conter o crescimento da dívida líquida do setor público em razão de sua natureza dolarizada. Com o compromisso legal⁸ de manutenção da gestão fiscal trazida com a Lei de Responsabilidade Fiscal adotada a partir de 2000 o governo Lula teria de enfrentar uma situação adversa neste sentido – ainda que o tripé macroeconômico pudesse ser revisado em seu governo.

E, de fato, o modelo anterior não apresentou rompimentos expressivos do ponto de vista macroeconômico ao menos. Em seu primeiro mandato, com Antônio Palocci como Ministro da Fazenda, Lula priorizou o controle da inflação (nos mesmos moldes de seu antecessor, com a manutenção do tripé macroeconômico), a ser combatida através da contenção da demanda agregada, a abertura comercial e financeira, bem como a centralidade do papel da valorização cambial, assim como o efeito deflacionista da produção chinesa.

Durante o seu primeiro governo, Lula buscou também conter os desequilíbrios macroeconômicos gerados durante o governo FHC, notadamente, a dívida pública e os déficits em conta corrente, e os desequilíbrios sociais mais intensos recorrendo a políticas sociais para minorar a extrema pobreza.

Para isso deu continuidade e/ou aprofundou políticas impulsionadas ao final do governo FHC, como a contenção dos gastos públicos e ampliação do superávit primário, estabelecimento do câmbio flutuante e implementação de políticas sociais para uma população ameaçada com a queda dos rendimentos, o desemprego crescente e a recessão econômica. Além disso, manteve o manejo das taxas de juros impactando câmbio, como o principal instrumento de controle da inflação.

⁸ O não cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal possui amplas consequências jurídicas disciplinadas, com sanções e penalidades inclusive do âmbito penal, como eventual reclusão (Lei 10.028/2000 art. 2º) em casos em que se deixem de adotar as medidas previstas na LRF (LRF art. 22) e cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII) em se constatando ultrapassagem do limite de Despesa Total com o Pessoal em cada período de apuração (LRF arts. 19 e 20).

Por outro lado, sustou políticas como as de privatização, impulsionando em seu lugar as licitações através das parcerias público-privadas, ampliando o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no fomento da atividade industrial, o que serviu de contrapeso às políticas de altos juros. (FREITAS, 2007).

O primeiro passo adotado por Lula foi o estabelecimento do que (BARBOSA; SOUZA, 2010) convencionaram chamar de um ajuste macroeconômico sólido e necessário para a retomada do controle da situação monetária, bem como fiscal e cambial do país. Do ponto de vista monetário, para garantir a contenção da inflação e a estabilidade cambial, que sofria constantes ataques especulativos, o Banco Central adotou novamente à política de aumento da taxa básica de juros, estando no patamar de 25% ao final de 2002. Nos encontros seguintes do Comitê de Política Monetária (COPOM), esta taxa básica atingiu 26,5% entre fevereiro e julho de 2003.

Do ponto de vista fiscal, o comprometimento ao ajuste girou em torno de metas elevadas de superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB no quadriênio compreendido entre 2003-2006, com o intuito central de afastar a preocupação do mercado com um aumento explosivo da dívida pública.

TABELA 1 - Resultado Primário do Governo Central¹ - Brasil (R\$ milhões - Valores de Abr/19 - IPCA

Discriminação	Governo Lula I				Governo Lula II			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. RECEITA TOTAL	852.620,6	940.304,1	1.024.619,7	1.094.693,7	1.202.862,5	1.317.802,8	1.295.079,3	1.533.882,2
I.1 - Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	581.721,7	643.979,8	699.733,2	724.459,7	812.266,4	859.203,8	800.737,1	887.586,6
I.2 - Incentivos Fiscais	-443,7	0,0	-14,3	0,0	-19,5	-1,9	-96,7	-165,9
I.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	192.834,4	210.067,0	227.499,9	248.929,0	272.858,7	300.314,6	319.134,4	353.627,0
I.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	78.508,3	86.257,4	97.401,0	121.305,0	117.757,0	158.286,3	175.304,6	292.834,5
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	136.449,7	143.855,8	168.533,8	182.216,5	198.288,3	234.518,3	210.076,6	222.722,2
II.1 FPM / FPE / IPI-EE	110.830,1	114.925,3	133.929,0	142.470,9	159.970,2	187.635,9	171.251,7	176.525,3
II.2 Fundos Constitucionais	2.237,8	2.837,9	3.098,5	4.456,8	4.319,2	4.913,0	4.984,1	5.437,0
II.3 Contribuição do Salário Educação	6.254,2	6.477,3	7.243,8	8.151,1	8.842,4	9.530,1	10.088,2	10.963,1
II.4 Exploração de Recursos Naturais	13.094,5	16.724,8	20.090,0	23.123,2	21.091,3	29.037,5	21.414,9	25.894,6
II.5 CIDE - Combustíveis	0,0	2.486,3	3.748,3	3.601,5	3.616,1	2.932,4	1.691,8	2.983,2
II.6 Demais	4.033,1	404,2	424,2	413,0	449,0	469,5	645,8	919,0
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	716.170,9	796.448,3	856.085,9	912.477,1	1.004.574,2	1.083.284,5	1.085.002,8	1.311.160,0
IV. DESPESA TOTAL	621.495,1	684.506,8	744.552,3	813.755,5	891.514,3	923.940,8	1.015.806,4	1.181.274,3
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-25.638,4	0,0	0,0
VI. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	94.675,8	111.941,5	111.533,6	98.721,7	113.060,0	133.705,4	69.196,4	129.885,7
VII.1 AJUSTE METODOLÓGICO ITAIPU ^{2/}	0,0	5.961,6	5.051,6	5.233,9	3.496,8	2.281,0	2.424,0	2.263,8
VII.2 AJUSTE METODOLÓGICO CAIXA - COMPETÊNCIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	-746,2	910,5	1.480,9	-20,2	3,1	-2.485,7	2.927,1	-925,6
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII) ^{3/}	93.929,6	118.813,5	118.066,1	103.935,4	116.559,9	133.500,7	74.547,5	131.223,9
X. JUROS NOMINAIS ^{3/}	-242.101,6	-178.296,9	-271.159,9	-254.135,4	-232.021,2	-177.438,9	-263.069,9	-208.176,1
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) ^{3/}	-148.172,0	-59.483,3	-153.093,8	-150.200,0	-115.461,3	-43.938,2	-188.522,4	-76.952,2

Deflator - IPCA base Abr/19

1/Apurado pelo conceito de "pagamento efetivo" que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. A partir de 01/03/2012 inclui recursos de complementação do FGTS e despesas realizadas com recursos dessa contribuição, conforme previsto na Portaria STN nº 278. de 19/04/2012.

2/ Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

3/ Pelo critério "abaixo-da-linha" sem desvalorização cambial. Fonte: Banco Central do Brasil.

Fonte: Tesouro Nacional, elaboração própria

Os dados que compõem o resultado primário do governo central, conforme tabela acima demonstram uma elevação da receita durante todo o governo Lula, tendo em 2006 o governo arrecadado 28,3% a mais que em 2003. A receita líquida não aumentou na mesma proporção da total, mas cabe ressaltar que é notável no período o acréscimo da conta de transferências por repartição de receita – principalmente voltando-se estas aos estados e municípios (FPE e FPM) e IPI para exportação –, saltando em 33,5% do primeiro ano de seu primeiro mandato ao último ano do mesmo.

Logo em seu primeiro ano de mandato, diante de turbulências externas e de uma tensão decorrente das turbulências dos mercados financeiros internacionais, com baixa capacidade de crescimento nacional, o governo recém empossado teve de adotar medidas políticas de limitação do próprio crescimento, mas capazes de reverter o processo desestabilizador em curso. Neste período, optou-se pela adoção do caminho da contração fiscal expansionista em que haveria um controle da dívida pública para depois ser atingido o crescimento (LOPREATO, 2013).

Em 2003, o PIB cresceu em taxas de 1,14% e o cenário macroeconômico decorrente do êxito desta medida foi capaz de garantir a retomada da produção e dos investimentos, já obtendo reflexos no ano de 2004 com a expansão de 5,76% do PIB.

O esforço fiscal no começo do mandato de Lula aliado à apreciação real do câmbio de 18% fez com que houvesse uma redução de 59,9% da relação dívida bruta/PIB para 54,3% de 2002 para 2003. Esta redução só não fora mais elevada devido ao maior custo financeiro incidente sobre a dívida, graças a uma política monetária marcada por política monetária rígida praticada no ano de 2003. Com uma taxa de juros elevada, apesar de manter a inflação a patamares aceitáveis dentro do limite de tolerância imposto pela meta, (fechando o ano em 9,3%, dentro do limite estipulado de 10,5% considerando a banda de 2% sob os 8,5% após revisão da meta pela Carta Aberta em 21/01/2003) com uma valorização cambial, acabou por gerar um maior pagamento de juros de 8,4% do PIB em 2003. Agregando ainda a estes fatores um crescimento baixo da economia de apenas 1,1%, o arrocho fiscal realizado recaiu sobre os investimentos públicos da União, que caíram de 1,1% para 0,3% de 2002 para 2003, e sobre o salário mínimo que sofreu um acréscimo de apenas 0,7% em 2003 (BARBOSA; SOUZA, 2010).

O governo Lula aprofundou um comportamento ortodoxo que se convencionara chamar “contração fiscal expansionista” (GIAVAZZI; PAGANO, 1990) em 2003 que trata que uma contração fiscal não provoca necessariamente uma recessão, nem mesmo no curto prazo, uma vez que as ações governamentais podem criar ambiente favorável à atuação privada e levando em última instância à expansão econômica. Baseando-se nesta visão o governo orientou durante a fase inicial de seu primeiro mandato as ações fiscais, com uma busca constante da redução da relação dívida/PIB, acreditando que, diante de cumprimento das regras fiscais, fosse possível trazer confiança do mercado à política macroeconômica empregada e abrir espaço ao crescimento nacional.

O então Ministro da Fazenda Antônio Palocci aprofundou a política do governo anterior de geração de *superávits* primários e propôs, ainda que sem se concretizar, a criação de um plano de ajuste fiscal no longo prazo capaz de zerar o *déficit* nominal e incentivar o crescimento.

O diagnóstico apresentado pelo governo era de que uma menor necessidade de financiamento alcançada mediante ajuste fiscal reduziria a taxa de juros bem como o prêmio de risco dos títulos públicos, tendo reflexos diretos sobre a disponibilidade de recursos públicos e dos investimentos do setor privado (LOPREATO, 2013).

A recuperação econômica em 2004 e melhora dos indicadores fiscais deram respaldo à estratégia fiscal adotada de com apreciação cambial já em 2003, crescimento das exportações e redução da taxa básica de juros e inflação, crescimento do investimento público e de programas sociais, além do *boom das commodities* em 2004, fatores estes que garantiram as condições necessárias para uma retomada da economia nos anos de 2004 e 2005.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 42 de 2003, atuando como uma reforma tributária sem mudanças extremamente marcantes ao código tributário nacional trouxe mudanças na tributação do PIS/COFINS que elevaram a arrecadação pública e geraram um consequente uma redução do indicador dívida/PIB e acréscimo no resultado primário.

Esta reforma tributária se deu como a primeira parte de duas que seriam propostas de uma reforma do sistema tributário nacional – a segunda, que nunca chegou a ser implementada, cuidaria da unificação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – a previsão de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte (art. 146, III, “d”); a previsão da cobrança de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico nas importações (149, § 2.º, II); a previsão de redução do

impacto do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de bens de capital (art. 153, § 3.º, IV); a não incidência do ICMS sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, nem nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita (artigo 155, § 2.º, X, “a” e “d”).

Além desta é realizada uma reforma previdenciária por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003 que realizou profundas alterações no sistema previdenciário do serviço público, fixando o limite a ser percebido a título de proventos de aposentadoria por meio do teto do regime geral do INSS, afetando direitos de servidores ativos e inativos. Ademais, introduziu a cobrança previdenciária para os inativos; determinou a criação de fundos de pensões complementares para os servidores com remuneração maior do que a estabelecida no teto do regime geral bem como aumentou o limite de idade. (KREIN; DOS SANTOS; NUNES, 2012)

Com a redução da dívida e evolução do PIB a aplicação dos conceitos de “contração fiscal expansionista” se consolidou e a defesa da eliminação do *déficit* nominal do setor público foi aprofundada. Delfim Netto, 2005 coloca que este *déficit* nominal zero conseguiria tanto reduzir a estrutura das taxas de juros do país quanto também reduzir a relação dívida/PIB

O objetivo de déficit nominal zero num horizonte bem definido, com o congelamento das despesas de custeio em lugar do aumento de impostos, criará instantaneamente uma expectativa de baixa do juro real, que facilitará à Secretaria do Tesouro a substituição de parte da dívida “selicada” para papéis pré-fixados (com prazos maiores), aumentando a potência da política monetária. Com isso caminharemos com relativa rapidez para taxas de juros reais civilizadas, reduzindo dramaticamente os gastos com juros e facilitando as manobras de um banco central autônomo. A ideia de que isso atrapalhará a política monetária desconhece esta dinâmica (NETTO, 2005, p. 9).

Além da proposta de redução do *déficit* nominal até que seja zerado com um *superávit* primário se colocavam como importantes à época avanços nas reformas estruturais contidas no PAI (Programa de Ação Imediata)⁹. As ações necessárias neste contexto seriam relacionadas à gestão dos gastos públicos e na área tributária também.

No que se refere à composição das receitas tributárias, uma reforma tributária que seria necessária para a maior eficiência na arrecadação, dispensando o recurso de contribuições de

⁹ O PAI foi proposto ainda no Plano Real se propunha redesenhar o aparato institucional e a formar um regime fiscal que atendessem às demandas tanto do ideário neoliberal quanto dos pressupostos da teoria macroeconômica dominante, do NCM. De forma geral, o programa buscava reduzir o papel da política fiscal, causa essencial da instabilidade macroeconômica no país.

modo a expandir a receita sem contrapartida de gasto preestabelecido. Já quanto aos gastos públicos, ocorreu na época uma elevação dos gastos correntes do Estado com a máquina pública, com expansão no quadro de pessoal e elevação desde os primeiros anos dos programas sociais e de garantia de renda.

Estas reformas estruturais garantiriam de acordo com a visão empregada uma redução da participação Estatal e o equilíbrio no orçamento de longo prazo. Isto garantiria ao país o crescimento econômico, aumento de investimentos e redução de mazelas sociais.

O papel do Estado, ao se optar por um modelo centrado na “contração fiscal expansionista”, era restrito ao proposto pelo NCM objetivando uma estabilidade sistêmica por meio do comprometimento com as regras imposta e garantia de um ambiente estável para a tomada de decisões dos agentes. As ações do Estado eram comprometidas pela necessidade de solvência da dívida bem como da austeridade fiscal, principalmente quanto à indução de investimentos públicos e crescimento.

A TABELA 2 resume alguns dados fiscais de forma sucinta em relação ao primeiro mandato de Lula, com indicadores de desempenho fiscal no país em termos percentuais do PIB. Até 2003, acompanhando uma primeira metade focada no regime de contração fiscal expansionista há um pagamento de juros da dívida elevada, com o foco no superávit primário e o foco na manutenção estável da relação dívida/PIB. Neste período fica notável uma tendência de sequência em relação ao regime fiscal de Fernando Henrique Cardoso.

TABELA 2 - Indicadores de desempenho fiscal, Brasil (em % PIB)

Ano	Pagamento de Juros	Resultado Nominal	Superavit Primário	Dívida/PIB
2001	6,6	-3,4	3,2	51,5
2002	7,6	-4,4	3,2	59,9
2003	8,4	-5,2	3,3	54,3
2004	6,6	-2,9	3,7	50,2
2005	7,3	-3,5	3,8	47,9
2006	6,8	-3,6	3,2	46,5

Fonte: (ARANTES; LOPREATO, 2017, p. 20)

O início do primeiro governo Lula seguiu uma lógica neoliberal muito semelhante a seu antecessor e sem grandes mudanças estruturais que marcassem seu mandato. Entretanto a estratégia sofreu um esgotamento e deu espaço aos modelos desenvolvimentistas que já ocupavam lugar importante dentro do governo. A partir da segunda metade de seu primeiro

mandato, isto é, essencialmente de 2004 para frente, as orientações voltadas para a aplicação de um modelo distinto do anterior ficaram nítidas.

A elevação do papel do crédito, bem como o papel de programas sociais, além da ampliação do crédito por meio das ações dos bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES) já passam a ser notados na época.

TABELA 3 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em quatro subperíodos

	1999- 2002	2003- 2005	2006- 2010	2011- 2014	2015- 2016
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	4,8	6,8	5,9	3,0	1,2
Preço das commodities – FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7,0	-6,5
Investimentos federais (% ao ano, em termos reais)	-2,0	-4,7	27,6	1,0	-28,4
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Consumo das famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5	-3,8
Investimento total (% ao ano, em termos reais)	-1,2	2,0	9,1	2,2	-12,1
Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3
Inflação – IPCA (% ao ano)	8,8	7,5	4,7	6,2	8,5

Fonte: (CARVALHO, 2018, p. 7)

Com isto, o crescimento do país passa a se desvencilhar da política fiscal de FHC para, segundo (CARVALHO, 2018, cap. 1) atingir um maior crescimento por meio da aplicação de três pilares essenciais:

- a) **A elevação da igualdade social:** O programa Bolsa Família, criado já em 2003 já atendia 3,6 milhões de famílias em janeiro de 2004. Em 2010, chegou a 12,8 milhões de beneficiados. O programa, de acordo com dados do IPEA, gera um efeito

multiplicador que adiciona diretamente R\$ 1,78 no PIB para cada R\$ 1,00 investido. Além disso, há uma elevação do salário mínimo acima da inflação nos governos Lula e também uma redução da desigualdade de renda medida pelo índice Gini;

- b) **A cessão de crédito:** O processo de inclusão financeira durante os governos Lula fizeram com que o saldo acumulado de operações de crédito, que representava 25,5% do PIB em janeiro de 2002, alcançasse 49,2% do PIB em dezembro de 2012. O aumento da carteira de crédito às famílias foi impulsionado inicialmente pelas operações com recursos livres, que reúnem todas as linhas de financiamento ao consumo, e depois, em menor escala, pela expansão do chamado crédito direcionado – concedido primordialmente pelos bancos públicos para financiamento habitacional e rural. O acesso maior ao crédito, combinado à redução de desigualdades e crescimento do emprego, reforçou o dinamismo do consumo das famílias e do mercado interno
- c) **Os investimentos públicos:** Este pilar é mais notável no segundo mandato dos governos Lula, com a queda do ministro Antônio Pallocci. Entre 2006 e 2010 o investimento do governo central cresceu em média 27,6% ao ano, já descontada a inflação.

CAPÍTULO 3: O SEGUNDO GOVERNO LULA: A EVOLUÇÃO FISCAL DESENVOLVIMENTISTA (2007-2010)

Depois de um primeiro mandato marcado pelo aprofundamento do regime fiscal, a queda de Palocci e debates internos no próprio governo representaram um marco relevante caracterizando a implementação de novas políticas de caráter novo-desenvolvimentista.¹⁰ Este novo modelo adotado contrapunha à visão neoliberal antes empregada, conseguindo colocar em prática propostas pragmáticas e coesas.

Segundo Lopreato (2017), três foram as principais mudanças postas em prática em relação ao primeiro mandato que demonstravam um novo posicionamento distinto do pensamento neoliberal, quais sejam:

(i) Nos estímulos fiscais e monetários para acelerar o crescimento e aumentar o produto potencial da economia, (ii) nas transferências de renda e aumento real do salário mínimo para acelerar o desenvolvimento e (iii) no aumento do investimento público e da participação do Estado no planejamento de longo prazo.

Apesar do contexto de crise ser coincidente ao da adoção de mudanças no padrão de desenvolvimento do Brasil, as bases estabelecidas no novo modelo já vinham sendo estabelecidas desde 2006 e, portanto, não se podem atribuir as mudanças do padrão de desenvolvimento a um pragmatismo em combate à crise. A situação mundial serviu na realidade por reforçar a estratégia política adotada e dar continuidade a ela.

No que se refere a subsídios e aos incentivos de natureza fiscal, estes foram pautados na redução de tributos a setores com elevadas participações em cadeias produtivas tanto para traz quanto para frente além de multiplicação de crédito fornecido por ações de bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e também Caixa), como também subvenções econômicas (compartilhamento de custos e riscos de pesquisa e desenvolvimento entre empresas e Estado) por meio do Plano de Sustentação do Investimento (PSI), em 2009.

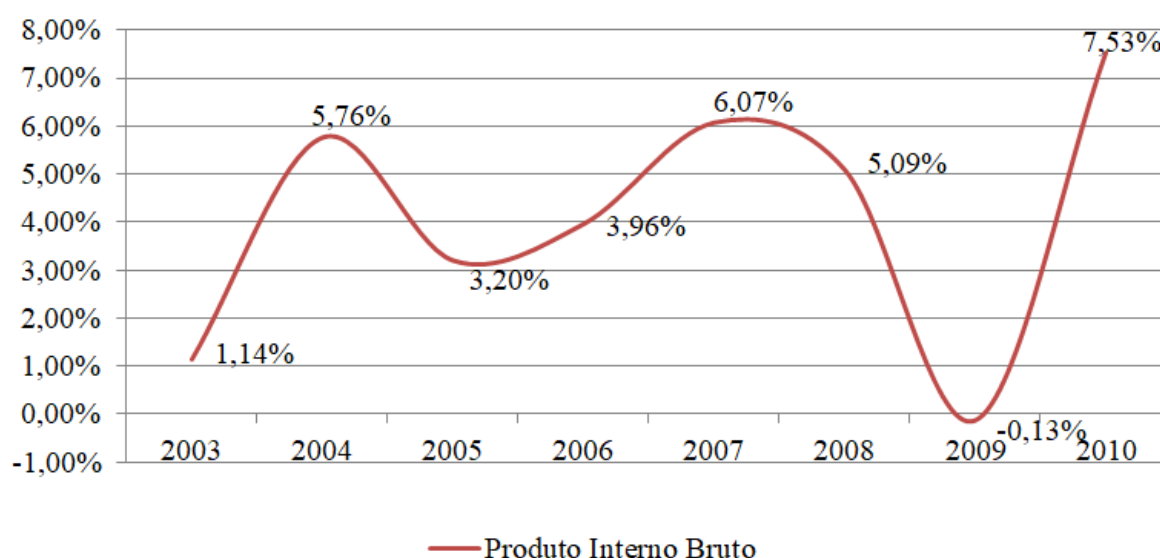
¹⁰ Cabe notar que, neste caso, a escolha pela definição do novo-desenvolvimentismo vem de Mercadante, 2010 que caracteriza os governos Lula como um novo padrão de desenvolvimentismo que preza pela agenda ambiental e também pela distribuição de renda e mobilidade social. Além disto, o autor defende que este novo modelo passa por uma ampliação da estrutura da demanda e transformação do mercado de trabalho e consumo de massas. Não confundir com o novo-desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira que, segundo o próprio autor reflete em uma estratégia alternativa tanto ao antigo desenvolvimentismo quanto à ortodoxia convencional, e como uma crítica aos diagnósticos, políticas e reformas concebidas principalmente em Washington para uso nos países em desenvolvimento.

As políticas de desonerações se tornaram fundamentais tanto no âmbito industrial na Política de Desenvolvimento Produtivo bem como no já tratado PSI e resultaram em uma redução dos tributos (IOF, COFINS, IR, PIS-PASEP e IPI) para aumentar exportações e o investimento, o aproveitamento de créditos tributários para um redirecionamento também ao investimento, equalização das taxas de juros e depreciação acelerada dos investimentos.

Deve-se destacar ademais o mecanismo de preferência por compras públicas ter sido reconstituído, o qual se estabeleceu uma margem dada para o favorecimento de compras de produtos manufaturados e serviços nacionais e empresas que investissem em pesquisa e desenvolvimento no Brasil. O referido mecanismo buscava aumentar o poder estatal ao produzir uma nacionalização das contas públicas e produção nacional - levada em conta a meta governamental de estabelecer um conteúdo tecnológico nacional, trazido junto à necessidade advinda da exploração do pré-sal. Uma cadeia produtiva nacional se formaria de indução à pesquisa e inovação no país.

O investimento em formação bruta de capital passou de 15,3% no ano de 2003 para uma taxa de 19,1% do PIB em 2008, em um “patamar não conhecido pela economia brasileira desde os anos de 1970” (LOPREATO; DEDECCA, 2013, p. 4). Após uma retração dada pela crise, este indicador representou um total de 19,4% do total do PIB ao final de 2010.

GRÁFICO 8 – Produto Interno Bruto – Taxa de variação real no ano (2003-2010)

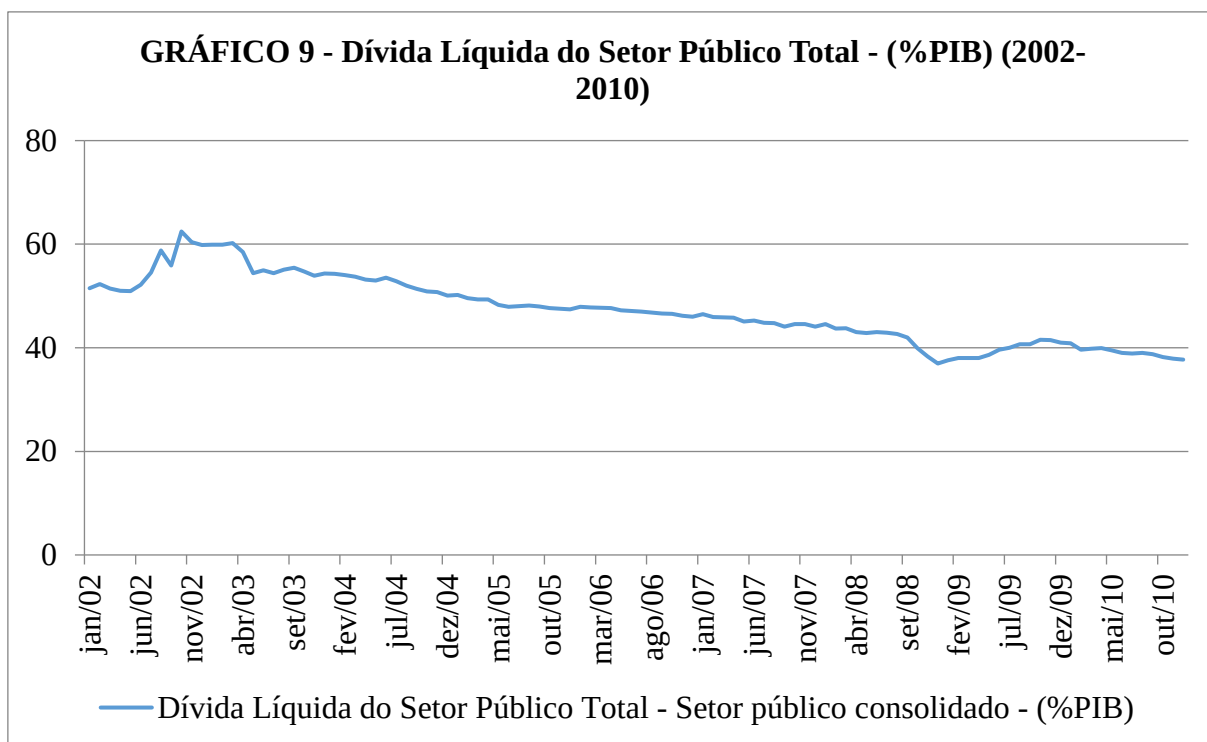


Fonte: Elaboração própria com base em dados do BCB

O movimento de reativação da economia se manteve no biênio 2005/2006 a taxas de 3,2% e 3,96% respectivamente, porém nota-se uma redução da intensidade em razão da cautela e rigidez da política monetária que adotada. Em 2006 há uma retomada do crescimento em um ciclo que duraria até 2009, em decorrência dos efeitos da crise financeira e econômica internacional, movimento este ocorrido pela bolha imobiliária estadunidense que passou por correção e caracterizou a denominada Crise dos *Subprime*. Porém, diante de um contexto de rápida adoção de medidas anticíclicas por meio do governo central há a rápida retomada do crescimento econômico, conforme trazido no Gráfico 8.

A primeira metade do primeiro governo Lula tem como característica o acentuado esforço fiscal para cumprir o regime de metas de superávit primário exigidos pelo FMI para a capacidade de solvência dos juros da dívida pública herdada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. As metas elevadas propostas foram atingidas e, em certos anos, foram superiores ao estipulado pelo próprio Fundo Monetário ou até que a Lei Orçamentária Anual propunha.

A queda da dívida pública bruta, que havia passado por um crescimento de 100% no período compreendido entre 1995 e 2002, marca uma mudança em sua trajetória, que passa agora a ser de queda constante durante todo o período dos mandatos de Lula, com uma queda da dívida líquida do setor público de taxas de 59,91% em relação ao PIB para 46,49% em dezembro de 2006 e 37,98% no fim de seu segundo mandato em 2010.

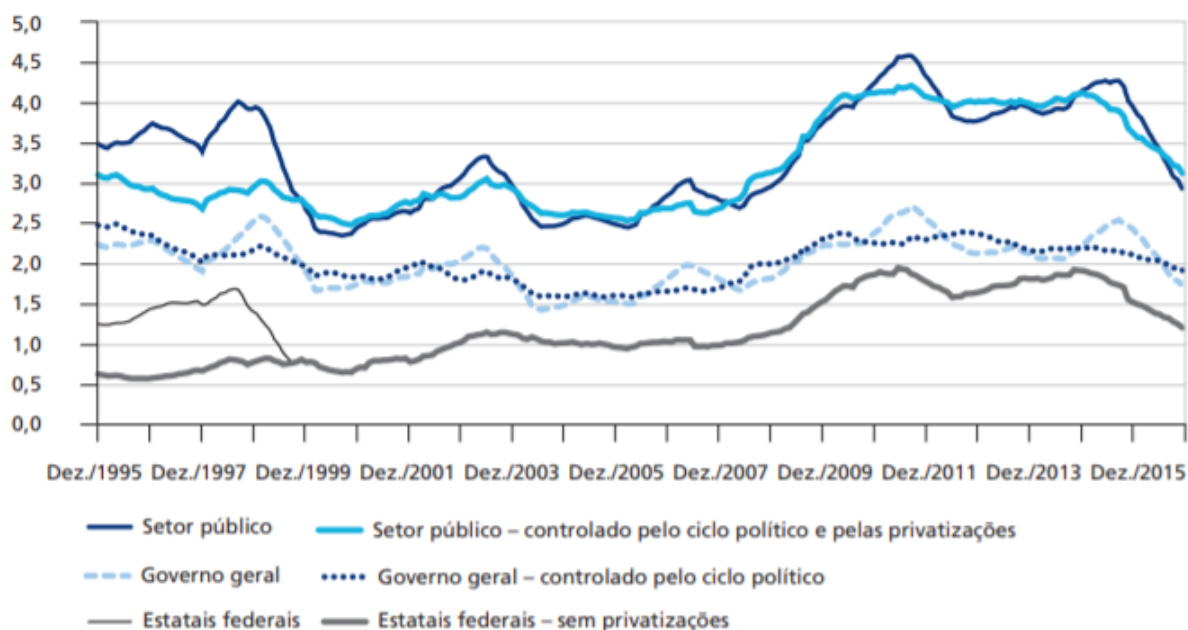


Fonte: Elaboração própria com base em dados do BCB

Apesar de seu caráter de ajuste e o obediência constante à Lei de Responsabilidade Fiscal, este ajuste proposto por Lula não possuía um caráter recessivo de redução dos gastos públicos. Pelo contrário, na realidade o gasto público passou por um aumento de 14,1% do PIB em 1999 para 18,3% do PIB em 2009. Em quase sua totalidade, estes gastos aumentados foram de caráter social que no mesmo período teve uma elevação de 6,8% para 10,5% do PIB, sendo mais de 40% dessa elevação dirigida a programas de transferência de renda e benefícios de cunho social.

GRÁFICO 10 - Investimentos Públicos (dez./1995-dez./2015)

(Valores Mensais anualizados em participação percentual do PIB)



Fonte: (ORAIR, 2016a, p. 15)

A partir de 2006 o processo de transferências de renda se intensificou como um instrumento central dos desenvolvimentos social e econômico, assim como os estímulos dados ao consumo como um dos pontos centrais no crescimento da demanda agregada - aliado ao investimento público-, crescendo este a uma média de 5,2% ao ano durante o segundo mandato Lula frente aos 2,5% do primeiro governo (LOPREATO; DEDECCA, 2013). A proposta central era de que um aumento nas transferências poderia ocorrer sem se contrapor a desequilíbrios fiscais, uma vez que seriam capazes de se autofinanciar por meio de arrecadação e crescimento de renda. O resultado a ser esperado seria o de alcançar a estabilidade das contas públicas com a redução de desigualdades sociais.

Com um período de baixa inflação e elevado aumento do salário mínimo - crescendo, em termos reais, à uma média de 11,7% no triênio 2003-2005 para 24,7% entre 2006-2008 - a viabilidade da proposta foi possível, além da implementação de projetos de caráter social como o Bolsa Família. A política de elevação do salário mínimo foi utilizada para acrescer o poder de compra do trabalhador, perdido durante períodos de destaque inflacionário, além de

aumentar o poder de barganha dos trabalhadores de setores informal e de serviços. (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Por outro lado, o Bolsa Família foi um importante marco na busca por inclusão social e transferência de renda. Os recursos destinados ao programa foram sistematicamente expandidos, aumentando de 0,1% do PIB em 2003 para 0,4% em 2008. O programa tem um dos menores custos entre os de transferências sociais e possui um dos maiores efeitos multiplicadores sobre a economia. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o gasto de R\$ 1,00 com o programa adiciona R\$ 1,78 ao PIB nacional (MOTA, 2013).

As possibilidades de crescimento embasado na expansão de demanda agregada e do mercado doméstico foram evidenciadas pela expansão do crédito e cenário internacional favorável até a crise, assim como dos aumentos das transferências de renda e do salário mínimo real. Os índices de desigualdade no período demonstram uma melhoria no período, com uma queda de 0,587 para 0,538 do final de 2002 para o fim de 2009 (GOMES; CRUZ, 2017).

No contexto de aquecimento da economia mundial e com crescente arrecadação federal em termos reais, por meio da Lei 11.887 de 24 de dezembro de 2008 é criado o Fundo Soberano do Brasil (FSB), vinculado ao Ministério da Fazenda. Entre suas funções estariam os investimentos no Brasil e no exterior, combater os efeitos de eventuais crises e a formação de uma poupança pública, além de auxiliar nos projetos de interesse nacional no exterior do país.

Este fundo constitui um importante elemento de política fiscal anticíclica, que por meio de uma poupança de uma parcela de 0,5% do PIB serviria para a poupança em anos de elevado crescimento econômico e um gasto em períodos de recessão, garantindo um equilíbrio fiscal com a garantia de crescimento.¹¹

Em 2009, com a piora do resultado em decorrência da crise internacional, o superávit primário brasileiro (sem a inclusão do desconto relativo aos investimentos do PAC) fecha o ano em 1,1% do PIB. Além disso, há também uma queda de 6,2% na arrecadação tributária em termos reais decorrente da queda da atividade econômica. Por outro lado, o governo mantém as políticas sociais e os investimentos gerando pressão sobre a política fiscal, além de adotar uma

¹¹ O funcionamento do FSB se dá por meio da compra de ativos (títulos públicos, debêntures, ações etc) no Brasil e também no exterior. Por meio de decisão do Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil (CDFS), composto dos Ministros da Fazenda e do Planejamento além do presidente do Banco central direcionam a aplicação dos referidos títulos.

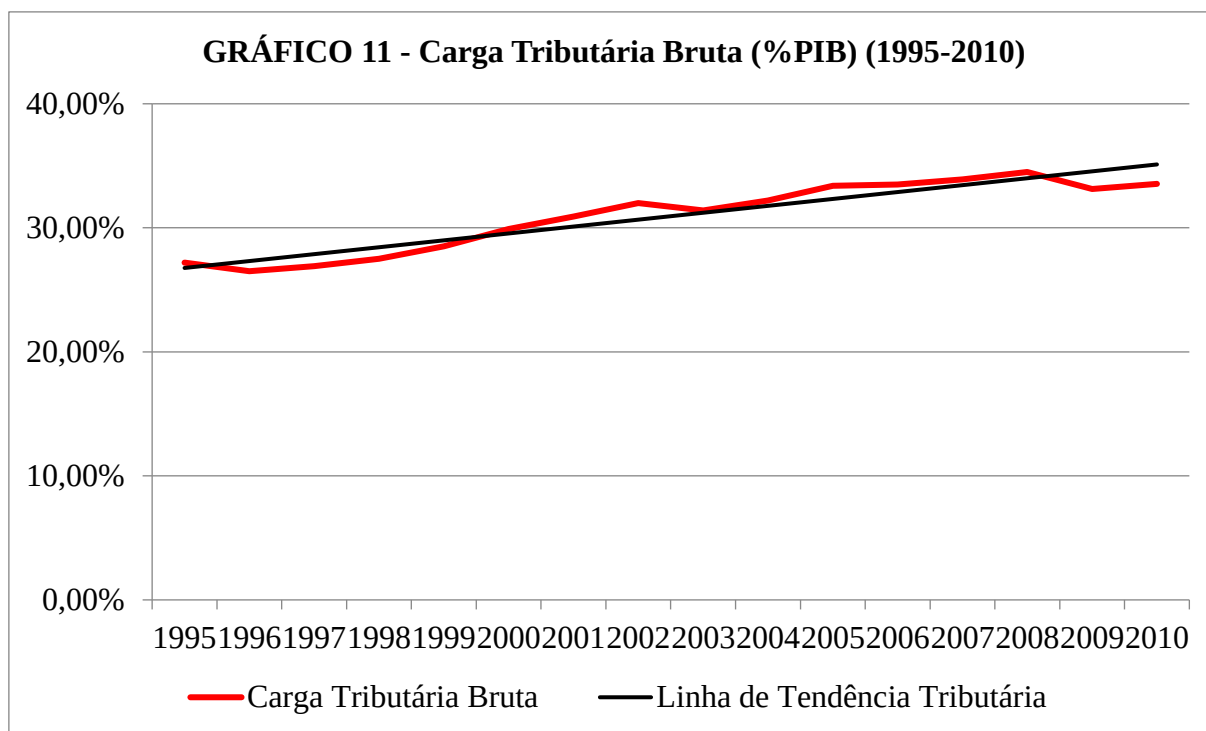
política pautada na exoneração de impostos para o aquecimento econômico e sustentação do nível de emprego.

A manutenção dos elevados índices de superávit primário, com uma expansão contínua dos gastos sociais, implicou em uma elevação da carga tributária e contenção de despesas de capital e custeio. A carga tributária da União passou de 2002 para 2008 de 22,2% para 24,0% do PIB em um aumento de 8,1% em seis anos, uma elevação considerável ainda que menor que os 17,5% registrados no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2002.

Cabe aqui ressaltar que não houve aumento de impostos, em termos de carga tributária, mas aumento da arrecadação, resultado do maior crescimento econômico e do processo de formalização. No período compreendido entre 2007-2009 há um processo de forte expansão do emprego assalariado formal no setor privado e no setor público, cujas taxas médias anuais de expansão foram, respectivamente, 5,1% e 4,4%, muito superiores ao ritmo de crescimento da população economicamente ativa (1,45%) e também ao conjunto dos ocupados (1,49%). (KREIN; DOS SANTOS; NUNES, 2012)

Quanto à carga tributária bruta total (somados união e municípios e estados) esta aumentou de 32% ao final de 2002 para 33,53% no fim do segundo mandato de Lula em 2010. Porém, grande parte deste aumento bruto se deu ainda durante seu primeiro mandato saltando para 33,50%, muito em razão dos acréscimos de 1,57 pontos percentuais do orçamento de seguridade social a nível federal, que passou de 11,8% para 13,37% no período.

Mesmo com um acréscimo percentual na carga tributária total, a linha de tendência demonstra que ao fim de seu segundo mandato Lula ainda manteve uma taxa inferior à que seria esperada, com quedas relativas nos últimos dois anos de governo (Gráfico 11).



Fonte: Elaboração própria com base em dados do BCB

Ao passo que nos dois primeiros anos de governo Lula os investimentos públicos sofreram queda a níveis baixos, nos próximos anos de governo estes passaram por uma elevação progressivamente contínua, ainda mais quando considerado seu segundo mandato. Entre os anos de 2006 e 2009 estes investimentos praticamente foram duplicados passando de 1,6% do total do PIB em 2006 para 2,9% do PIB em 2009.

As despesas totais tiveram uma elevação durante o período dos dois mandatos, porém com uma parcela importante destinada aos benefícios sociais, com crescimento notável durante os dois governos.

Além disto, é evidente que existem vários fatores por trás do maior dinamismo econômico do período 2005-2010, entre os quais o *boom* de liquidez e de preços de *commodities* até a crise internacional de 2008, que relaxou a restrição externa ao crescimento da economia brasileira. Não se deve deixar de lado, contudo, os fatores domésticos, como a própria mudança na composição da política fiscal, mais favorável aos investimentos públicos, que cresceram a taxas superiores a dois dígitos, as mais elevadas (TABELA 4).

TABELA 4 - Crescimento das receitas e despesas primárias do governo central por períodos selecionados – taxa real de crescimento ao ano (1998-2015) ¹ (Em %)

Discriminação	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2015
Receita total	6,5	4,7	3,6	1,5	-6,0
Despesa total	3,9	5,2	5,5	3,8	-3,2
Pessoal	4,4	1,3	4,1	-0,4	1,7
Benefícios sociais	5,7	8,5	4,5	4,6	-0,1
Subsídios	-12,5	29,7	17,2	20,7	-11,9
Custeio	2,0	3,6	4,8	4,5	-4,5
FBCF	-1,2	-1,0	24,5	0,3	-41,7
Outras despesas de capital	0,4	-3,3	11,0	-2,5	-14,2
PIB	2,3	3,5	4,6	2,2	-3,8

Fonte: GOBETTI; ORAIR, 2016

Nota: 1 Valores convertidos pelo deflator implícito do PIB.

A estratégia adotada pelo governo central, com o sacrifício do investimento público nos primeiros anos de mandato e principalmente pela queda da taxa básica de juros acabou por reduzir o déficit nominal do setor público de 4,6% para 1,5% do PIB também entre o período de 2002 a 2008. Em 2009, graças ao contexto internacional de crise, este déficit nominal sofreu um acréscimo a taxas de 3,3% do PIB, bem como durante o ano de 2010 que manteve os mesmos índices percentuais.

Os persistentes déficits nominais significantes no período de 2003 a 2008, apesar de superávits primários elevados realizados, refletem o impacto da conta de juros sobre o equilíbrio das contas públicas que neutraliza parte importante do esforço fiscal do governo central em todos os entes federativos que compõem tal conta.

Esta conta de juros nominais do setor público possui uma parcela representativa elevada do PIB, chegando a patamares de 5,4% em 2009, o nível mais baixo da série histórica desde o ano de 1997. Em 2003 e 2005 esta conta representava respectivamente 8,54% e 7,32%, com consecutivas quedas.

Por meio de um investimento liderado pelo Ministério da Fazenda e também do BNDES, a capacidade de atuação de mecanismos fiscais e financeiros de sustentação do investimento e apoio às atividades privadas buscava ser remontado.

O quadro se modificou com a reorientação da política fiscal para uma fase de flexibilização, quando uma série de instrumentos foram introduzidos no regime de metas com o intuito de gerar espaço fiscal. O primeiro desses instrumentos foi o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), criado em 2005 e depois ampliado com o lançamento do PAC. O PPI serviu para introduzir a ideia de que alguns investimentos precisariam receber tratamento fiscal diferenciado por ensejarem um processo virtuoso de autofinanciamento, e, por conseguinte, poderiam ser deduzidos da meta fiscal.

A concepção do PPI seguia recomendações de organismos multilaterais para retirar o viés anti-investimento de regras numéricas muito rígidas, sendo que a opção brasileira apenas previa a possibilidade de dedução da meta fiscal de uma carteira bem seletiva de projetos e não um orçamento de capital em separado. O PAC contribuiu ao deslanchar um conjunto de projetos na área de infraestrutura e ampliar substancialmente a margem de dedução. No ano de 2009, por exemplo, a margem de dedução de investimentos quase dobrou, de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões, com a mudança do PPI para o PAC. Em contrapartida, os critérios de enquadramento foram flexibilizados no PAC, e os projetos se afastaram gradualmente dos investimentos públicos propriamente ditos, como veremos mais adiante.

Programas como o PAC e o Minha Casa Minha Vida foram essenciais na retomada do que fora articulado entre o setor privado e público que, por meio de apoio via instrumentos fiscais e crédito público, buscava expandir os gastos em programas sociais e infraestrutura. O governo renunciou volumes significativos de receitas, cujas desonerações instituídas possuíam uma média anual de R\$ 26,3 bilhões nos anos 2006-2010 (GOBETTI; ORAIR, 2016).

Um segundo instrumento de flexibilização foi a exclusão de empresas estatais federais da meta fiscal, com intuito de liberá-las de constrangimentos orçamentários para que viabilizassem seus planos de investimentos. Ao mesmo tempo, a meta de resultado primário foi sendo reduzida. A meta foi recalculada de 4,25% para 3,8%, após a divulgação da nova série do PIB pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007, que elevou o denominador da relação entre resultado primário e PIB. Em seguida, caiu para 3,3%, com a retirada das empresas do Grupo Petrobras (em 2009), e para 3,1%, com a retirada das empresas do Grupo Eletrobras (em 2010).

O resultado das flexibilizações foi que o teto de *superávit* para fins de cumprimento da legislação orçamentária reduziu-se de 4,25% em 2004 para 2,63% do PIB em 2010, como se pode observar na tabela 5. Por sua vez, a redução do resultado primário requerido pela

legislação, juntamente com o maior dinamismo econômico do período, que impulsionou as receitas, abriu espaço fiscal, que foi canalizado predominantemente para investimentos públicos. Entre 2005 e 2010, o resultado primário do governo geral caiu de 3,7% para 2,6% do PIB,²¹ sua taxa de investimentos cresceu na mesma magnitude, de 1,1% p.p. do PIB, e a taxa de investimentos das empresas estatais federais liberadas do cumprimento de metas fiscais cresceu mais 0,9 p.p. do PIB.

TABELA 5 - Metas e valores realizados do *superávit* primário do setor público (2003-2016) (Em participação percentual do PIB)

Ano	Meta de <i>superávit</i> (A)	Margem de dedução PPI/PAC (B)	PPI/PAC executado (C)	Teto de <i>superávit</i> pós-dedução PPI/PAC (D = A – B)	<i>Superávit</i> realizado (E)	Excedente (F = E – D)	Ampliação da margem de deduções (G)	Teto de <i>superávit</i> pela legislação (H = D – G)	Fundo Soberano e cessão onerosa (I)
2003	4,25	-	-	4,25	4,37	0,12	-	4,25	-
2004	4,25	-	-	4,25	4,58	0,33	-	4,25	-
2005	4,25	0,14	0,06	4,11	4,83	0,72	-	4,11	-
2006	4,25	0,15	0,14	4,10	4,37	0,27	-	4,10	-
2007	4,25	0,20	0,23	4,05	4,50	0,45	-	4,05	-
2008	3,80	0,48	0,27	3,32	4,56	1,24	-	3,32	-0,49
2009	2,50	0,90	0,57	1,60	2,05	0,45	-	1,60	-
2010	3,30	0,67	0,65	2,63	2,07	-0,57	-	2,63	0,94
2011	3,30	0,84	0,74	2,46	3,38	0,93	-	2,46	-
2012	3,10	0,90	0,87	2,20	2,05	-0,15	-	2,20	0,27
2013	3,10	0,88	0,89	2,22	1,82	-0,40	0,42	1,80	-
2014	3,10	1,07	1,07	2,03	-0,60	-2,63	Sem limite	Sem teto	-
2015	-0,85	-	0,82	-0,85	-1,92	-1,07	1,18	-2,03	0,01
2016	0,50	0,15	nd	0,35	nd	nd	1,23	-0,88	-

Fonte: GOBETTI; ORAIR, 2016

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), no que lhe concerne, representava uma ação sistêmica nos campos de indústria, comércio exterior e tecnologia de reforçar a interação entre instituições privadas e públicas a fim de impulsionar a competitividade, porém não obtendo os resultados que inicialmente eram esperados.¹²

Em uma ação de caráter notadamente anticíclica, os bancos públicos forneceram o crédito necessário para o mercado privado financeiro em um momento de tensão, isto é, de crise global. As linhas de crédito de capital de giro e também a política de equalização das taxas de

¹² Segundo (ARANTES; LOPREATO, 2017) o insucesso da PDP se deu principalmente em decorrência do avanço chinês e da valorização cambial, contribuindo para as dificuldades às quais passou o setor industrial.

juros nas operações de financiamento do investimento (PIS-BNDES) foram responsáveis pela atenuação da crise, impulsão econômica e recuperação.

A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil ampliaram a sua presença no mercado bancário brasileiro e adquiriram a participação em instituições financeiras para evitarem os riscos advindos da crise bancária, reafirmando assim os papéis de propulsores do crescimento e financiadores do longo prazo dos bancos públicos.

As estatais como Petrobras, Valec-Engenharia e Eletrobras também fizeram parte da estratégia oficial do governo de fortalecimento do poder de ação e da capacidade financeira, com aumento de capital pelo Tesouro Nacional coordenando áreas prioritárias, fomentando o gasto privado e catalisando novos investimentos.

A Petrobras teve um aumento de capital¹³ e demonstrou a mais nítida das mudanças do governo com relação a suas estatais a partir do marco regulatório possibilitado pela descoberta do pré-sal. Por meio do sistema de partilha, o governo central passou a ter maior controle e parcela do óleo descoberto e a Petrobras se tornou a única operadora de atividade de exploração de petróleo no país. A Valec por sua vez teve desde 2009 uma elevação no quadro de pessoal e no seu capital social, assim como seguiu com a responsabilidade de projetos de construção e as construções previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A Eletrobras também demonstrou a forte ação estatal, com aumento nos investimentos em energia nuclear, linhas de transmissão e também assunção de projetos do PAC com o aumento da participação nos projetos hidrelétricos. Ações anticíclicas como estas provaram a intenção governamental de se estabelecer no poder da empresa e retomar o investimento por elevação dos gastos.

Observa-se, resultante da influência da União no período, uma elevação de 17% dos investimentos públicos em termos reais ao ano no quadriênio compreendido entre 2006 e 2010, impulsionados pela ação de empresas estatais federais que tiveram seus investimentos aumentados de R\$ 105,1 bilhões contra R\$ 45,6 bilhões neste mesmo período, ou 130,5% (ORAIR, 2016b, p. 16).

A expansão do PIB à época pode ser atribuída ao aumento dos investimentos público e privado e do consumo e incentivo à demanda, além de maior oferta de crédito com mecanismos de distribuição de renda, estes que incorporaram parcela relevante da população ao mercado de

¹³ O valor de mercado da empresa, segundo levantamento da consultoria Economática, saltou de U\$15,2 bi em 2002 para U\$ 207,9 bi no final de 2009.

massas. O crescimento atingiu seu maior patamar desde o Plano Real, atingindo uma média de 4,6% ao ano durante o segundo mandato de Lula.

Mesmo com o tripé macroeconômico, essencial ao primeiro mandato, tendo sido mantido, a maior presença estatal combinada com ações desenvolvimentistas alterou a base de atuação macroeconômica, com medidas fiscais destinadas ao crescimento econômico e controle da demanda agregada.

Um nítido meio de observação de aplicação da política fiscal e de seu papel central na política macroeconômica adotada durante o segundo governo Lula é expresso pelos *superávits* primários gerados no período - inicialmente seguindo uma política fiscal custosa e centrada na obtenção destes e depois com o aumento dos investimentos públicos, com a maior atuação do Estado que tornaram a geração de *superávits* primários um resultado da política, e não seu principal objetivo - e também pela relação estável entre dívida/PIB.

As metas de *superavit* primário passaram por constantes revisões, principalmente no que cabe aos descontos da parcela de investimento público do seu cálculo, na tentativa de acelerar o crescimento. Certamente, o foco se voltou ao denominador da relação dívida/PIB. A despeito das críticas à política de redução do esforço primário, a estratégia não rompeu com os elementos centrais do regime fiscal do governo anterior e tampouco houve descuido com o resultado fiscal. Pelo contrário, as contas públicas apresentaram bom desempenho. O *deficit* nominal, depois de crescer a 3,2% do PIB em 2009 (ano agudo da crise mundial) voltou a se reduzir para 2,4% em 2010, índice baixo quando comparado à situação internacional. A relação dívida/PIB caiu de maneira sistemática e o aumento verificado em 2009 logo foi revertido, fazendo a relação voltar ao patamar de 2008, graças, em boa medida, ao efeito do crescimento do PIB sobre a dívida. (ARANTES; LOPREATO, 2017)

Por fim, é possível notar que o sucesso do segundo governo Lula não se deu devido ao fortalecimento do regime de tripé macroeconômico. Uma maior intervenção estatal, com fortalecimento das empresas públicas e aumento de gastos sociais, base do salário mínimo e transferências, com fortes investimentos públicos e apoio ao capital privado possibilitaram o crescimento do PIB mesmo em um contexto mundial de crise, com melhora na distribuição de renda.

Ao garantir a satisfação tanto de interesses privados, com acréscimo dos rendimentos de um lado dos detentores do capital e ao mesmo tempo gerando elevação no PIB e melhor distribuição de renda no país, o Governo Lula conseguiu apoio de diversos setores da sociedade brasileira e garantiu um desenvolvimento que passou pela aprovação dos mais diversos setores da sociedade e demonstrou uma evolução fiscal do papel do estado brasileiro na última década.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a evolução de política fiscal partindo de um contexto prévio ao dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do país até o seu fim, focando fundamentalmente no período compreendido entre 2003 a 2010.

No primeiro capítulo realizou-se uma contextualização histórica da teoria com o Novo Consenso Macroeconômico (NCM), esta que trouxe elementos que se encontram presentes na política brasileira desde a década de 1990 com a implementação de uma macroeconomia de características marcantes neoliberais no país.

Os governos Fernando Henrique Cardoso demonstraram uma tentativa de praticar o ideal teórico no NCM, com o tripé macroeconômico posto em prática no Brasil em 1999 pelo então presidente do Banco Central Armínio Fraga com um regime centrado no câmbio flutuante, metas de inflação e meta fiscal.

Na primeira metade de seu primeiro mandato examinado no capítulo seguinte da monografia, Lula seguiu os ideais do regime macroeconômico sem grandes margens à um viés distinto de seu antecessor, com controle da inflação através da contenção da demanda agregada, e a abertura comercial e financeira, visando combater os desequilíbrios de FHC.

Neste período, em sua segunda metade, sobretudo após 2003, já é possível observar mudanças em relação a Fernando Henrique, com a implementação de programas sociais como o Bolsa Família e uma margem maior ao investimento público e transferências.

Foi somente em seu segundo mandato que Lula – último trecho tratado pelo capítulo - conseguiu romper de vez às amarras fiscais e buscar a implementação de um novo modelo. Apesar de restrições de caráter econômico e até jurídico, Lula conseguiu principalmente em um período compreendido pelo seu segundo mandato em 2006 mudar elementos conjunturais fiscais no país, principalmente em um contexto de crise mundial em 2008 que justificaram ações distintas do que vinha sendo proposto pelo *mainstream*.

Em uma redução da centralidade do papel da política monetária com ascensão da política fiscal como elemento central à retirada bem sucedida do país em um momento de crise, o Brasil conseguiu pela via desenvolvimentista criar bases conjunturais para um crescimento econômico pautado centralmente em redistribuição de renda, crescimento de um mercado de consumo de massas, aumento do poder de empresas públicas na economia nacional sem entretanto deixar de seguir as metas fiscais estabelecidas em contexto prévio.

O regime fiscal de metas proposto durante o governo de Fernando Henrique Cardoso fora seguido durante toda o período de 2003 a 2010, com respeito aos limites de gestão fiscal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de um declínio da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto e solvência da situação fiscal.

Os últimos anos do governo Lula demonstram que mesmo em um contexto de necessidade de obediência ao tripé macroeconômico é possível colocar o Estado como um ator central no crescimento e desenvolvimento econômico, com medidas que impactam positivamente a economia.

O período buscou alterar a estrutura da demanda, com uma transformação do mercado de trabalho (elevação do salário mínimo, programas sociais e transferências) que, por meio da aposta na expansão dos investimentos públicos buscou também uma expansão da demanda.

De certo, a estrutura fiscal do país passou por mudanças no período de Lula graças às bases de gestão de recursos públicos herdadas da década anterior. Contudo, um novo modelo foi estabelecido pautado nestas bases, com programas de desenvolvimentos social e econômico capazes de enfrentar as dificuldades que este projeto apresenta, aliando-se a um novo e melhor padrão de distribuição de renda.

Lula deixara para sua sucessora Dilma Rouseff um país com inegável saúde fiscal provada pelo baixo endividamento externo, superávit primário elevado e dívida pública a patamares muito inferiores ao que recebera. Além disso, programas sociais como o Bolsa Família, a redistribuição de renda no período, a elevação do crédito e o aumento no investimento público contribuíram para um contexto político, econômico e social satisfatório para sua sucessora.

Todavia, ficara neste contexto o desafio de mudanças estruturais, - como a melhoria da estrutura produtiva nacional e reformas redistributivas como a tributária e agrária - capazes de impulsionar ainda mais a demanda agregada nacional e darem continuidade ao padrão de desenvolvimento adotado na segunda metade da última década.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Flávio; LOPREATO, Francisco Luiz. O Novo Consenso Em Macroeconomia No Brasil: a Política Fiscal Do Plano Real Ao Segundo Governo Lula. **Revista de Economia Contemporânea** v. 21, n. 3, p. 1–34 , 2017.

ARESTIS, Philip; SAWYER, Malcolm. Working Paper No . 364 “ New Consensus ,” New Keynesianism , and the Economics of the " Third Way " by. n. 364 , 2001.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira De. A Inflexão Do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento E Distribuição De Renda. **Brasil, entre o Passado e o Futuro** p. 1–42 , 2010.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga De Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “ globalizados ”. **Economia e Sociedade** v. 4, p. 11–20 , 1995. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/22137107/731865683/name/01-BELLUZZO.pdf>>.

CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira: do Boom ao caos econômico. p. 195 , 2018.9783540773405.

EUGÊNIO, Carlos; LUSTOSA DA COSTA, Ellery. Parte 1 Capítulo 3 Sustentabilidade da dívida pública. p. 81–99 , 2006. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/Parte_1_3.pdf>.

GIAVAZZI, Francesco; PAGANO, Marco. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European Countries. **NBER WORKING PAPER SERIES** v. 3372, p. 36 , 1990.

GOMES, Gerson; CRUZ, Carlos Antônio Silva Da. Vinte Anos de Economia Brasileira. **Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI** , 2017.

GOODFRIEND, Marvin; KING, Robert G. **The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy**. [S.l: s.n.], 1997. 231 p. 12 v. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3585232?origin=crossref>>. .0262024357.

KING, Robert G. Quantitative Theory and Econometrics. **Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly** v. 81, p. 53–105 , 1995. Disponível em: <http://richmondfed.org/publications/research/economic_quarterly/1995/summer/pdf/king.pdf>.

KON, Anita; BORELLI, Elizabeth. **Aportes ao Desenvolvimento da Economia Brasileira**. [S.l: s.n.], 2015. .9788580391237.

KREIN, José Dari; DOS SANTOS, Anselmo Luis; NUNES, Bartira Tardelli. Trabalho no Governo Lula: avanços e Contradições. , 2012.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Caminhos da Política Fiscal no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2013. .

LOPREATO, Francisco Luiz C; DEDECCA, Claudio. Os desafios de um padrão de investimento para o crescimento com redução da desigualdade no Brasil. , 2013.

LUCAS, R. Economic Policy Evaluation: A Critique. **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy** p. 19–46 , 1976.0167-2231.

MEYER, Laurence H. Does Money Matter? p. 1–16 , 2001.8023830058.

MOTA, Camila. *Ipea: cada R\$ 1 gasto com Bolsa Família adiciona R\$ 1,78 ao PIB*.

NETTO, Antonio Delfim. Déficit nominal Zero. **UFPR** , 2005.

OLIVA, Aloizio Mercadante. As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010). , 2010.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento Público no Brasil: Trajetória e relações com o regime fiscal. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** v. 2215, p. 11–44 , 2016a.

ORAIR, Rodrigo Octávio. INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL: TRAJETÓRIA E RELAÇÕES COM O REGIME FISCAL. **IPEA - Texto para Discussão** , 2016b.

PRATES, Daniela Magalhães. O regime cambial brasileiro de 1999 a 2008. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)** v. 1530 , 2010.

WOODFORD, Michael. Convergence in Macroeconomics: Elements of the New Synthesis in Macroeconomics. **American Economic Journal: Macroeconomics** v. 1, n. 1, p. 267–279 , 2009.1945-7707.