

### **1. Introdução**

O objetivo deste trabalho é o de mostrar a necessidade de se investigar a ocorrência e intensidade de mudança estrutural na economia brasileira que ocorre especialmente entre 2004 e 2010, considerando que se pode identificar, a partir da análise da dinâmica de crescimento, dois fenômenos: (i) o de que houve um processo de crescimento maior do que a média dos vinte anos anteriores (1983-2003), acompanhado de maior inclusão social; e (ii) o de que o peso da atividade doméstica foi determinante para a definição das taxas de crescimento observadas.

O intuito é levantar elementos que esclareçam a natureza da estrutura da demanda no período, assim como os seus principais fatores de mudança. Ademais, a intenção é mostrar os limites desse processo, que são basicamente dados pelos determinantes dessa estrutura, que definiram uma modificação apenas parcial, bem como por questões ligadas à dinâmica da economia mundial.

A hipótese é que a economia brasileira teve suas características de crescimento modificadas se contrastadas com o período de 1950 a 2003, e isto a partir da combinação de três elementos. O primeiro deles é o cenário internacional, particularmente favorável nos anos iniciais do período; o segundo, é o papel das políticas sociais<sup>3</sup>, destacando-se as Transferências de Assistência e Previdência Social (TAPS)<sup>4</sup> e o aumento do Salário Mínimo, que afetaram a distribuição de renda e a dinâmica do mercado interno de bens de consumo; e o terceiro, é o papel central do Investimento Público, especialmente em infraestrutura.

A proposição é a de que o crescimento foi inicialmente impulsionado pelo setor externo e, especialmente depois de 2006, pela dinâmica interna da economia, sendo que esta mudança foi fortemente condicionada por uma decisão interna de se adotar uma política expansionista, situação que dura até 2010. A partir daí, abre-se uma nova periodização em que se alternam momentos de ajuste fiscal e de apoio ao Investimento Privado, com posterior tentativa de retomada do Investimento Público, em uma situação em que se apresentam novos contornos da dinâmica econômica mundial. É justamente a partir de 2010 que o “modelo de crescimento” adotado ficou em

---

<sup>1</sup> Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia

<sup>2</sup> Pesquisador do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Governo brasileiro)

<sup>3</sup> Estas políticas foram possíveis e são resultado da constituição de 1988.

<sup>5</sup> Esta abreviação será muito utilizada no trabalho, sendo que ela é utilizada por Dos Santos (2010).

cheque, ressurgindo diferentes interpretações sobre os acontecimentos pós 2003 e questionando-se a possibilidade de continuidade do referido modelo.

O trabalho está organizado em três seções, além desta introdução. Na primeira delas, apresenta-se os dados básicos do crescimento da economia brasileira no período de 2004 a 2010 e o intuito é o de indicar a periodização que utilizaremos, além da necessidade de se investigar a especificidade do crescimento observado. Na segunda seção, iniciamos a interpretação que adotaremos, e aí discute-se quais são as principais “alavancas” do referido crescimento no período considerado, separando o cenário e impulso externos das políticas e impulsos internos.

Na terceira seção são levantadas algumas problematizações, relativas à articulação entre a política macroeconômica e as características do crescimento inclusivo, bem como aos desajustes do perfil desse crescimento. Estes questionamentos esclarecem a periodização que adotamos e abrem algumas das questões que serão tratadas nos demais capítulos do livro.

## **2. O crescimento do Brasil no período 2004-2011: alguns dados básicos**

A média do crescimento real da economia entre 2004 e 2011 foi de 4,3% ao ano (Tabela 1), representando o dobro da média observada nas duas décadas imediatamente anteriores. Registre-se que esta média foi baixa no contexto internacional, especialmente se comparada com a de outros países em desenvolvimento. Alguns deles cresceram à mesma taxa que o Brasil, como Chile, Rússia e Turquia e outros a taxas expressivamente maiores, como a China (10,0% aa), a Índia (8,4% aa) e a Argentina (7,5% aa). Ainda assim, o ponto a enfatizar é que, no caso específico do Brasil, ocorreu crescimento acompanhado de melhoria da distribuição de renda e redução expressiva da pobreza.

**Tabela 1**  
**Taxas anuais de crescimento dos índices de volume do PIB (%) e seus componentes**

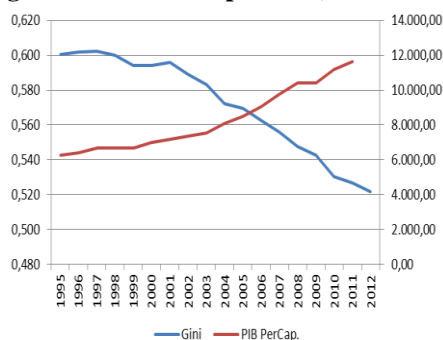
Ano	Agricultura	Indústria	Serviço	PIB	Consumo das famílias	Consumo do governo	Investimento	Exportações	Importações
2002	6,58	2,08	3,21	2,66	1,93	4,75	-5,23	7,42	-11,82
2003	5,81	1,28	0,76	1,15	-0,78	1,15	-4,59	10,40	-1,62
2004	2,32	7,89	5,00	5,71	3,82	4,09	9,12	15,29	13,30
2005	0,30	2,08	3,68	3,16	4,47	2,30	3,63	9,33	8,47
2006	4,80	2,21	4,24	3,96	5,20	2,58	9,77	5,04	18,45
2007	4,84	5,27	6,14	6,09	6,07	5,13	13,85	6,20	19,88
2008	6,32	4,07	4,93	5,17	5,67	3,17	13,57	0,55	15,36
2009	-3,11	-5,60	2,12	-0,33	4,44	3,11	-6,72	-9,12	-7,60
2010	6,33	10,43	5,49	7,53	6,94	4,23	21,33	11,52	35,84
2011	3,90	1,58	2,73	2,73	4,09	1,93	4,72	4,49	9,75
2012	-2,34	-0,82	1,65	0,87	3,07	3,20	-4,01	0,47	0,23
* 2004/2011	3,20	3,40	4,30	4,30	5,10		8,40	5,20	13,5

\* média anual

Fonte: IBGE, elaborado pelos autores

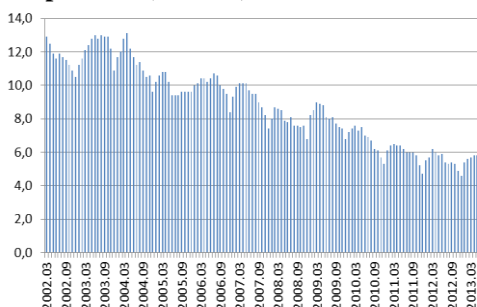
No período analisado, a renda per capita brasileira cresceu mais que 25% em termos reais (com um crescimento demográfico de 1,1% anual), o desemprego metropolitano caiu mais que 50% (de 12,3% em 2003 para 6,0% em 2011) e a pobreza absoluta para quase a metade da observada em 2002 (Osorio, 2011).

**Gráfico 1- PIB per capita (em US\$ milhões e a desigualdade da renda pessoal (índice de Gini)**



Fonte: Ipeadata e IBGE

**Gráfico 2 - Índice de desemprego metropolitano (% PEA)**

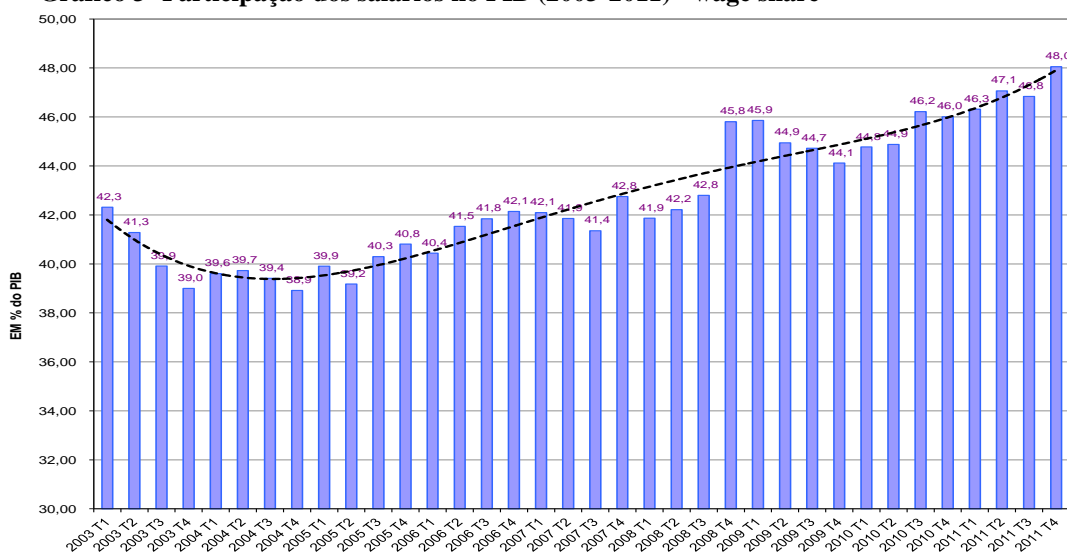


Fonte: IBGE-PNE

De fato, o número de pessoas que viviam com renda abaixo de R\$ 70,00 ao mês diminuiu de 17 milhões em 2003 para cerca de 9 milhões em 2009. De outro lado, cabe mencionar que a desigualdade da renda pessoal caiu a cada ano – e mais de 10% no total – entre 2003 e 2009.

Ou seja, nos anos estudados a economia brasileira cresceu mais que nos 20 anos anteriores e, sobretudo, apresentando uma dinâmica de melhoria de distribuição de renda, o que não havia sido observado com a mesma envergadura no passado. Os Gráficos 1, 2 e 3 mostram estes dados. Assim, parece-nos lícito dizer que depois de 2004 a economia brasileira entrou em uma nova fase de crescimento, com mudanças na estrutura econômica e com incremento do peso dos salários na renda nacional (crescimento da “*wage share*”).

**Gráfico 3- Participação dos salários no PIB (2003-2011) - wage share**



Fonte: IPEADATA

Constatados os números agregados, resta analisar quais teriam sido os elementos propulsores dessas mudanças, que se processaram especialmente entre 2003 e 2010 e, posteriormente quais as mudanças ocorridas a partir de 2011, que acabaram resultando em taxas de crescimento substancialmente menores.

### **3. As alavancas do crescimento do período 2003-2010**

A indicação da análise que será desenvolvida ao longo do trabalho é a de que a estratégia adotada pelo país no período 2003-2010 não foi apenas de “adaptação à conjuntura internacional”, ou uma estratégia de inserção passiva. De fato, o Governo brasileiro “aproveitou-se” de um período de cenário externo particularmente favorável para realizar uma intervenção discricionária, procurando influir na dinâmica do crescimento, mediante mudança estrutural no perfil da demanda e em prol do crescimento inclusivo e distributivo.

O ponto que levantamos é o de que o crescimento foi fortemente influenciado pelo cenário internacional, com papel propulsor no crescimento, mas que este não foi o fator explicador da mudança da dinâmica do crescimento. Para esta mudança o Estado desempenhou papel decisivo: (i) através de políticas que afetaram a distribuição de renda; (ii) através da promoção do Investimento Público e de Empresas Públicas; (iii) através de Políticas de Crédito. Outro elemento central da análise é a compreensão de que a ação pública no sentido indicado só foi possível a partir da base propiciada pela Constituição de 1988, que definiu o papel do Estado na promoção das Políticas Sociais e a garantia da universalidade do acesso às mesmas.

A partir desses elementos, passamos ao detalhamento dos fatores que, segundo nosso argumento, atuaram como “alavancas do crescimento.

#### **3.1- O cenário externo favorável e alavanca inicial de crescimento**

Conforme mencionado, o crescimento acelerado da economia brasileira a partir de 2003 foi inicialmente impulsionado pelo setor externo. O Brasil e outros países em desenvolvimento se beneficiaram do aumento dos preços internacionais das “*commodities*” (Gráfico 4) e do ritmo de crescimento do comércio mundial. Esta melhoria levou a rápido crescimento das exportações brasileiras e ao relaxamento da restrição externa brasileira, bem como a um forte aumento da Formação Bruta de Capital Fixo nos setores produtores de matérias primas e naqueles outros setores intensivos nelas.

Um ponto central a salientar é o de que o estímulo inicial ao crescimento efetuou-se pela “linha de menor resistência”: a da integração das exportações de produtos primários e manufaturados ligados a Recursos (Gráfico 6), às condições externas favoráveis a esta inserção. Note-se que esta integração induziu à expansão do Investimento de empresas residentes, conforme

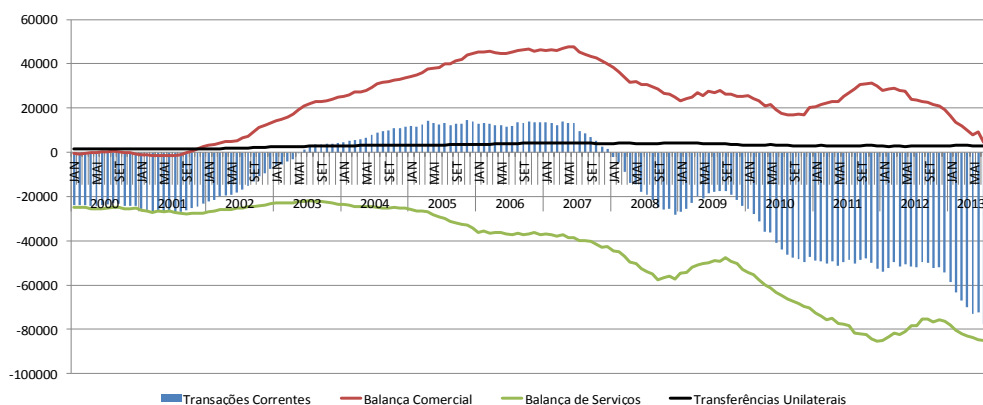
comentado, provocando impactos de aumento de renda e emprego. Continuando com este processo a dinâmica indicada afetou a demanda doméstica, gerando um efeito acelerador ao investimento, induzido por esta nova demanda afetando-se: o emprego e a evolução da carga tributária.

**Gráfico 4- Índice de preço de Commodities (CRB index)**



**Fonte:** Commodity Research Bureau

**Gráfico 5- Transações Correntes e sub contas componentes - Dados mensais acumulados em 12 meses - Em US\$ milhões**

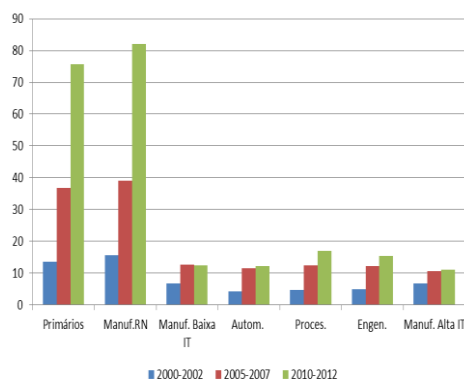


**Fonte:** Banco Central do Brasil - Elaboração própria

Desta forma, já no quarto trimestre de 2003 a FBCF em máquinas e equipamentos começou a se recuperar do ajuste à crise cambial de 2002/2003, puxada, em grande medida, pelos investimentos do setor agropecuário e de serviços de transporte e armazenagem, além da própria indústria produtora de máquinas (Dos Santos, 2014).

No entanto, ao tempo em que isto vinha ocorrendo, constata-se a paralela expansão das importações, especialmente de bens intermediários (Gráfico 7), explicitando a problematização da inserção externa do país e o fato de que os problemas da indústria que vinham se observando no país desde o processo de abertura comercial e financeira na década de 1990 se mantinham e iniciam um aprofundamento.

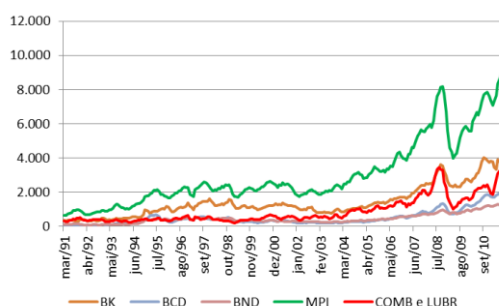
**Gráfico 6- Eportações do Brasil segundo Intensidade Tecnológica – Média anual em US\$ bilhões**



**Fonte: COMTRADE a partir de Corrêa & Xavier (2014)**

RN= Recursos Naturais; Baixa e Alta IT = Baixa e Alta Intensidade Tecnológica; Autom.= Automotores; Proces = Processamento; Engen.= Engenharia

**Gráfico 7 – Importação de Bens de Capital, Intermediários, de Consumo duráveis e não duráveis, Combustíveis & Lubrificantes – valores trimestrais (média móvel) em US\$ milhões**



**Fonte: MDIC - elaborado pelos autores**

O atraso na adoção de uma política industrial mais contundente e a contínua apreciação da moeda nacional nos anos estudados causaram influência negativa no progresso dos ramos mais complexos da indústria, ademais de uma atuação agressiva da China na ocupação do mercados de bens manufaturados. Ou seja, o processo de crescimento ocorreu com uma problematização do perfil industrial da economia nacional. Na verdade, seguimos o argumento de que houve uma “não transformação” da estrutura produtiva brasileira, enquanto que, em nível mundial, ocorreram avanços tecnológicos importantes além de uma modificação da geografia da produção e do formato do comércio mundial, que avançou na operação através de cadeias globais<sup>5</sup>.

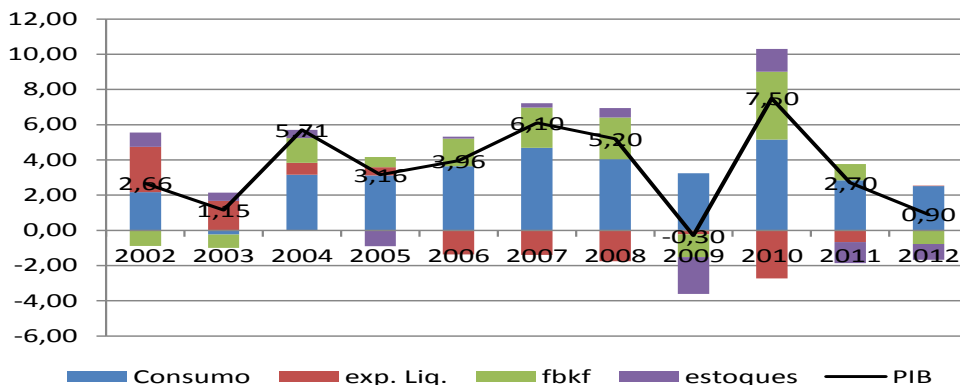
No que se refere à política Macroeconômica, a tônica foi a da manutenção do tripé: metas de inflação, câmbio flutuante (mas com intervenção) e ajuste fiscal a partir da determinação de elevado superávit primário. De um lado, a política de Metas, definiu o nível de inflação envolvido, que foi baixo. De outra parte, do lado fiscal se estabeleceu uma meta de superávit primário que envolveria controle de gastos. Esta articulação definiu a manutenção da taxa de juros em patamares elevados, pelo diagnóstico de inflação de demanda, garantindo-se um diferencial de juros expressivo, em comparação aos oferecidos pelos países centrais, mesmo quando os indicadores de Risco do país caíam. Isto, por sua vez, atraiu capitais com viés de curto prazo para o Brasil de forma expressiva,

<sup>55</sup> Existe um intenso debate sobre a questão da “desindustrialização” no Brasil. Na presente discussão não iremos nos aprofundar nos distintos aspectos questão, mas seguimos os argumentos levantados por Iratuka. & Sarti (2013), segundo os quais a problematização da indústria brasileira deve ser buscada em período anterior, estando relacionada ao processo de abertura econômica e a outros fatores estruturais. Na mesma esteira, Squeff (2012) indica que a análise envolve múltiplas dimensões que, quando levantadas, mostram os efeitos contraditórios da dinâmica industrial recente no Brasil.

sendo um fator adicional de valorização cambial, que se somou ao superávit de Transações Correntes.

Ou seja; o início do processo de crescimento mais acelerado se deu sem que tivesse havido uma mudança no arranjo macroeconômico e através do engate ao setor externo e, ademais, observou-se um relaxamento da restrição externa, que permaneceu até o ano de 2008.

**Gráfico 8- Contribuição dos componentes da demanda para a taxa de crescimento do produto: externo (exportações líquidas) e interno (Consumo, FBKF, estoques)**



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE - elaborado pelos autores

Neste contexto, indicamos como **a primeira fase** de nossa análise, o interregno que vai **de 2003 a 2005**. Nela, o Setor Externo foi fundamental para o crescimento, em uma situação de liquidez internacional, crescimento e avanço do comércio mundial.

Quanto à contribuição do setor externo para o crescimento destacamos ainda duas questões:

- (i) Após 2006 há uma mudança na dinâmica econômica, na medida em que os componentes da demanda que contribuíram para a taxa de crescimento do produto passaram a estar ligados aos fatores domésticos (Gráfico 8);
- (ii) A partir do segundo semestre de 2008 assiste-se ao aprofundamento da Crise de *Subprime* e os seus posteriores impactos sobre a Europa e o resto do mundo. Ademais, o preço das commodities passa a não apresentar o crescimento verificado anteriormente. Depois de uma desaceleração expressiva em 2009 (Gráfico 8), a economia brasileira voltou a crescer de forma importante, mas com déficits em Transações Correntes - situação que perdurou até 2010. A estagnação do comércio mundial define um novo cenário para o regime de crescimento brasileiro, sendo que a situação da Balança Comercial do país vai perdendo dinamismo, fato também ligado à própria estrutura das exportações e importações, o que será comentado mais adiante.

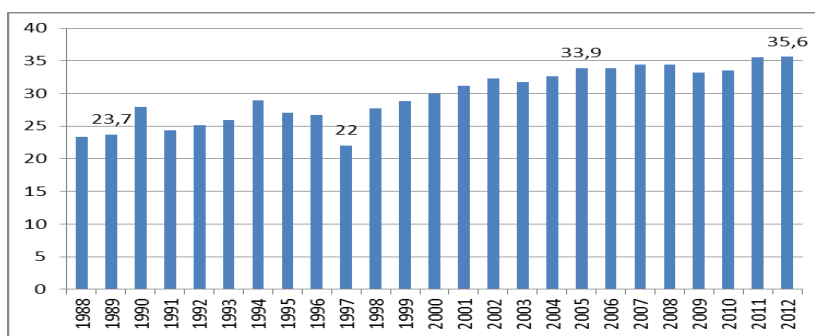
### 3.2. Gastos públicos com TAPS e crescimento do Salário Mínimo + popularização do crédito

Como comentamos anteriormente, as mudanças observadas na estrutura de distribuição de renda tiveram influência sobre o perfil e a velocidade do crescimento brasileiro, e estas mudanças já produziram efeitos na primeira fase da análise. Elas foram possíveis pela articulação dos seguintes elementos: (i) os mecanismos de Políticas Sociais previstos na Constituição de 1988, que se agregaram aos instrumentos de Transferência de Renda que avançaram no Governo de Lula e que definem as Transferências Públicas de Assistência e Previdência Social (TAPS); (ii) o crescimento do Salário Mínimo; (iii) o crescimento do Crédito às Famílias.

Note-se que são alavancas definidas por Gastos Públicos e de ações que envolvem Bancos Públicos e créditos a funcionários públicos (o crédito consignado). Isto posto, vejamos como estes elementos se relacionaram, mesmo mantendo-se as metas de superávit primário.

Conforme já mencionado, o início do processo deu-se pela alavanca inicial do comércio internacional. Um dos pontos fundamentais para se compreender a dinâmica gerada é o de que este estímulo deu lugar a um ciclo de crescimento endógeno da Carga Tributária<sup>6</sup> (Gráfico 9), que esteve relacionado ao próprio processo de crescimento econômico<sup>7</sup>.

**Gráfico 9 - Evolução da Carga Tributária como % do PIB**



**Fonte: Coordenação de Finanças Públicas – IPEA**

Ora, a especificidade do caso brasileiro é a de que este movimento permitiu que ocorresse a expansão das Transferências de Assistência e Previdência, que estão brevemente listadas no Quadro 1, sendo que grande parte delas, foram garantidas a partir da Constituição de 1988. De fato, pelo

<sup>6</sup> Aumentos da carga tributária relacionados com o próprio ritmo do crescimento e não com a criação de novos impostos ou a aumentos de taxas de impostos pré-existent. Detalhes sobre esta discussão se encontram em Dos Santos (2012).

<sup>7</sup> O detalhamento da relação entre o aumento da carga tributária, TAPS e a expansão dos Gastos Públicos foi desenvolvido pela Coordenação de Finanças Públicas do IPEA, sendo que em 2011 este diagnóstico foi apresentada internamente através do “Panorama das Finanças Públicas”



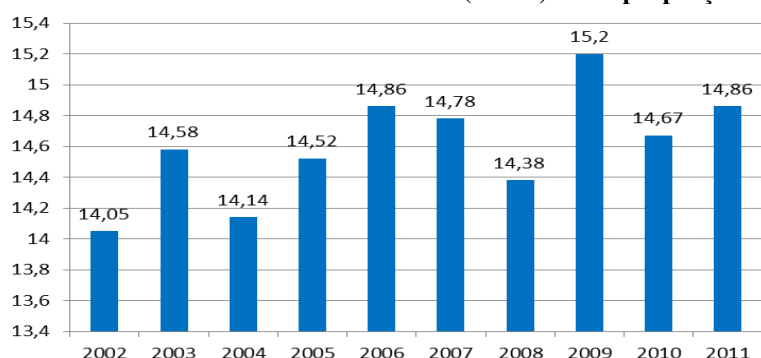
Gráfico 10, observa-se a tendência ascendente das TAPS na última década, na direção de um patamar de 15% do PIB, ao mesmo tempo em que se mantinha um significativo superávit primário.

**Quadro 1- Transferências de Assistência e Previdência Social (TAPS)**

<b>TAPS</b>	<b>Definições</b>
<b>Servidores Federais</b>	Pagamentos de aposentadorias e pensões aos servidores públicos da União federal
<b>RGPS</b>	Regime Geral de Previdência Social
<b>FAT</b>	Fundo de Amparo ao Trabalhador: Este fundo foi instituído pela Lei 7.998/1990. Está vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e é destinado ao custeio do programa Seguro-Desemprego e ao pagamento do abono salarial. Parte de seus recursos também é responsável pelo financiamento de programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica de Assistência: estes benefícios foram regulamentados pela Lei 8.742/1993. Esta lei definiu que a organização das ações na área de Assistência Social devem ocorrer sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>RMV</b>	Renda Mensal Vitalícia
<b>Estados e Municípios</b>	Transferências realizadas pelos Governos Subnacionais, destinadas, em sua maioria, aos servidores públicos estaduais e municipais aposentados e seus herdeiros
<b>IPSFL</b>	Transferências Públicas às Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos
<b>Demais</b>	

Fonte: Elaborado pelos autores

**Gráfico 10- Transferências de Assistência e Previdência Social (TAPS) como proporção do PIB**



Fonte: Coordenação de Finanças Públicas – IPEA

O peso destes recursos sobre o PIB nos conferem a dimensão da importância das TAPS como direcionamento de renda aos mais necessitados e o papel das mesmas na conformação da demanda interna, na medida em que dirige recursos aos mais pobres. Ademais, como a propensão ao Consumo dos mesmos é alta, isto, além do mais, provoca efeitos dinâmicos de geração adicional de Renda e Emprego.

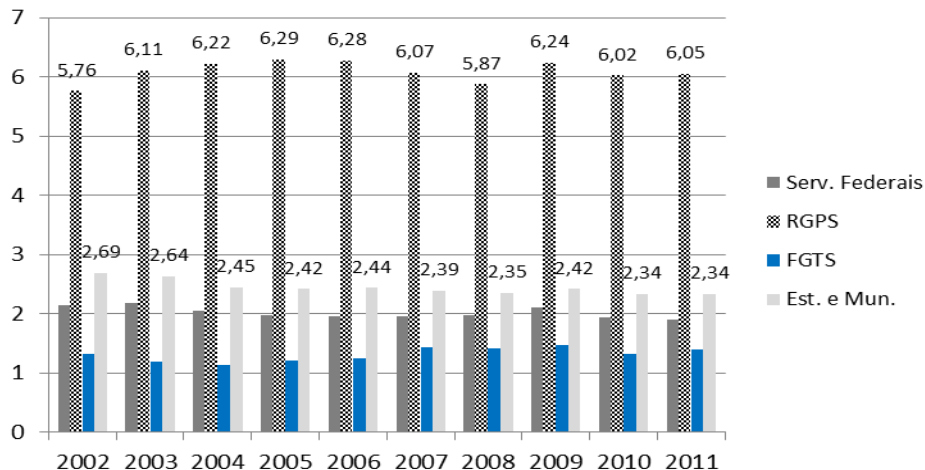
A abertura dos dados das TAPS esclarece melhor o que ocorreu, ficando explícita a ação do Governo no sentido do avanço destes recursos, mesmo mantendo-se o ajuste fiscal. Nos Gráficos 11 e 12 estão os principais componentes dessas Transferências, sendo que no primeiro se apresentam aquelas que recebem os maiores volumes de recursos.

É possível perceber que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é a maior Transferência, correspondendo, em média a 6% do PIB, atendendo a 25 milhões de pessoas e

representando cerca de 40% das TAPs totais, sendo que a parcela diretamente associada ao Salário Mínimo subiu de 59% para 61% na última década.

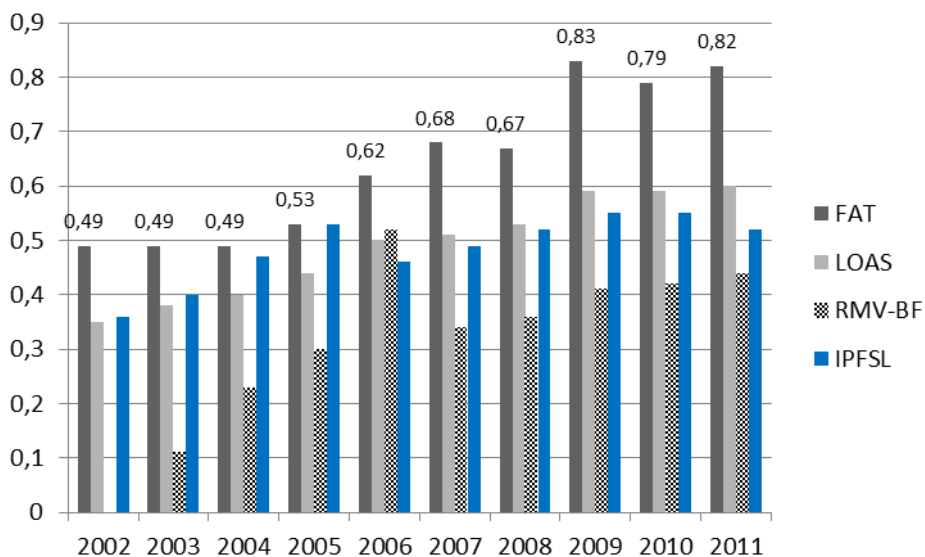
Assim, outro ponto importante da alavanca dos Gastos Sociais foi a política de aumentos reais do Salário Mínimo, que magnificaram as TAPS. Neste sentido, por exemplo, quando há um aumento do Salário Mínimo as transferências do RGPS aumentam, ainda que em proporção menor.

**Gráfico 11- Transferências de Assistência e Previdência Social (TAPS): Serv. Federais, RGPS, FGTS, Est. e Mun. como proporção do PIB**



Fonte: Coordenação de Finanças Públicas (IPEA)

**Gráfico 12-Transferências de Assistência e Previdência Social (TAPS): FAT, LOAS, RMV-BF, IPFSL como proporção do PIB**



Fonte: Coordenação de Finanças Públicas - IPEA

Seguindo este argumento, a decisão de aumento real do Salário Mínimo cumpriu papel importante na dinâmica recente, ao tornar possível a manutenção dos patamares das despesas com benefícios do RGPS como percentagem do PIB.

Na verdade, o papel do Salário Mínimo tem impacto maior sobre as transferências relativas à LOAS/RMV e abonos e seguro-desemprego. No caso da LOAS/RMV, a quase totalidade (99%)

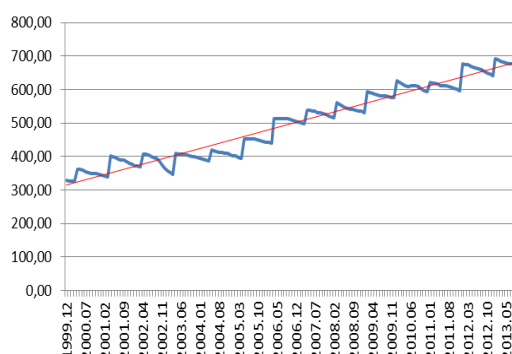
dos benefícios correspondem ao valor de 1 SM. Além do mais, no caso desses programas, o número de beneficiários cresceu expressivamente<sup>8</sup>, de maneira que essas transferências apresentaram forte tendência de alta na última década, aproximando-se de 1,5% do PIB. Portanto, houve melhoria do perfil distributivo das TAPS entre 2004 e 2010.

Outro efeito do aumento real do Salário Mínimo foi o crescimento da arrecadação de tributos vinculados à folha de pagamentos e a arrecadação previdenciária<sup>9</sup>.

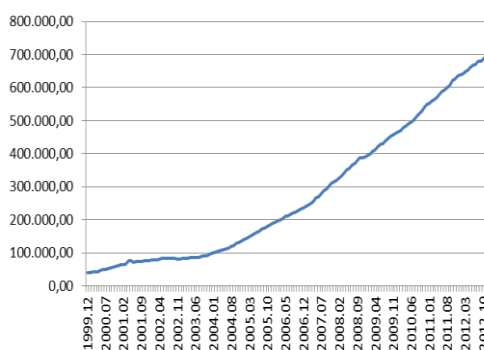
Ademais, o aumento dos Gastos Públicos reforçou a própria dinâmica do mercado de trabalho, observando-se um crescimento contínuo da massa salarial, além da já mencionada queda do desemprego. Esta dinâmica, por sua vez, provocou impactos sobre o consumo das famílias brasileiras, que cresceu cerca de 5% ao ano desde 2004.

Em síntese, o ponto que enfatizamos é o de que o aumento dos Gastos Públicos com programas sociais e transferências públicas vinculadas ao Salário Mínimo cumpriram papel central na redução da desigualdade de renda na última década, na medida em que distribuíram recursos e provocaram efeitos multiplicadores na própria economia .

**Gráfico 13- Salário Mínimo Real – em R\$**



**Gráfico 14 – Crédito às pessoas físicas – em R\$ milhões**



**Fonte: IPEADATA**

**Fonte: IPEADATA**

Note-se que aqui se agrega um terceiro fator a influir sobre o consumo, também aliado à ação direta do Governo, que se refere ao crescimento do crédito. Neste caso, o destaque vai para o fato de que os Bancos Públicos tiveram importante papel neste movimento. Além do mais, a instituição do “crédito consignado”, relacionado à folha de salário também se soma a isso, uma vez que o risco desta modalidade de crédito é consideravelmente baixo, sendo importante mencionar o alto peso dos funcionários públicos na captação desse crédito. Assim, há expansão do volume de crédito às pessoas físicas, em sintonia com as diretrizes do PPA.

<sup>8</sup> Proporcionalmente cresceram muito mais do que os beneficiários do RGPS

<sup>9</sup> Esta questão foi colocada em Dos Santos (2012)

Indicado o papel do Estado em ações que influíram decisivamente na distribuição de renda, destacamos que a dinâmica que se processou posteriormente, seguiu, em parte, as previsões que estavam no PPA 2003-2007. Segundo elas, os aumentos na renda dos mais pobres (que ocorreu por meio de políticas públicas redistributivas) mais a ampliação do crédito provocam aumentos da demanda por “alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de entretenimento” (Brasil, 2003, p.15) . Ou seja, geram efeitos dinâmicos.

**Tabela 2 - Taxas anuais de crescimento do consumo das famílias e alguns de seus determinantes**

Ano	Consumo das Famílias	Empréstimo às pessoas físicas	Salário Mínimo	TAPS
2002	1,93	6,08	2,55	8,04
2003	-0,78	-8,09	0,70	2,61
2004	3,82	18,78	3,72	4,31
2005	4,47	33,24	6,96	6,39
2006	5,20	24,44	14,06	7,61
2007	6,07	22,20	6,04	6,22
2008	5,67	22,47	6,04	6,22
2009	4,44	12,64	7,22	6,53
2010	6,94	10,42	5,31	6,34
2011	4,09	9,98	0,09	3,74

**Fonte: Elaborado pelos autores**

O que se observou foi que ocorreram impactos sobre o Consumo e aumentos ainda maiores do Investimento Privado para responder ao próprio crescimento da demanda criada. Ou seja, as Políticas Públicas e os Gastos Públicos que afetaram diretamente a estrutura de distribuição de renda foram alavancas essenciais para a dinâmica de crescimento do período e para o papel central da demanda interna neste processo.

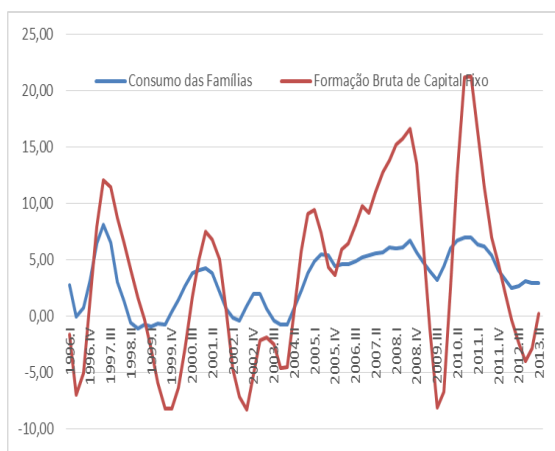
Ainda assim, o que queremos destacar é que a análise da dinâmica do crescimento não está completa. Seguindo o que já comentamos no início do trabalho, o “novo modelo” não se centra apenas no movimento do Consumo e no Investimento Privado induzido pelo mesmo. Outra alavanca central é o Investimento autônomo, especialmente o Investimento Público.

### **3.3. O papel do Estado no direcionamento do Investimento (Investimento Público e crédito ao Investimento Privado)**

Um elemento importante a comentar para a compreensão do modelo de crescimento refere-se ao fato de que entre 2003 e 2010, considerando-se os componentes da Renda Agregada, a taxa

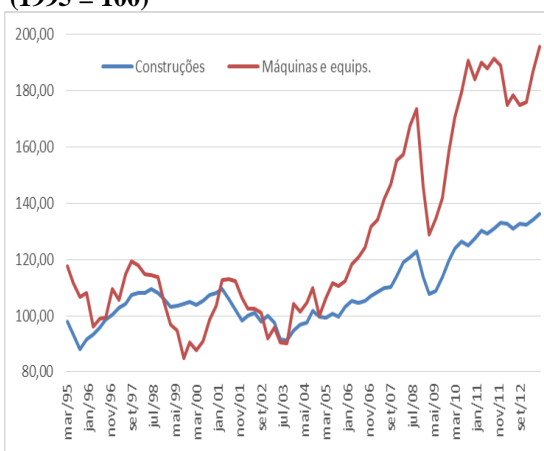
de crescimento do total dos Investimentos foi maior do que o crescimento do Consumo (Gráfico 15).

**Gráfico 15: Taxas de crescimento dos índices de volume do consumo das famílias e da FBCF**



**Fonte: Dos Santos (2014) a partir de dados da Diretoria de Macroeconomia/IPEA**

**Gráfico 16: Aproximações trimestrais da FBCF em construções e em máquinas e equipamentos (1995 = 100)**



**Fonte: Dos Santos (2014) a partir de dados da Diretoria de Macroeconomia/IPEA**

Como vimos, inicialmente a taxa de Investimento foi puxada pela expansão do setor externo e da própria expansão da Renda resultante. Paralelamente, especialmente após 2006 o crescimento do Investimento foi fortemente impulsionado pela aceleração dos Gastos em infraestrutura, patrocinados pelo Setor Público, mas também pelo Investimento privado, induzido pelos efeitos do próprio Investimento público, como também pela demanda crescente dos consumidores.

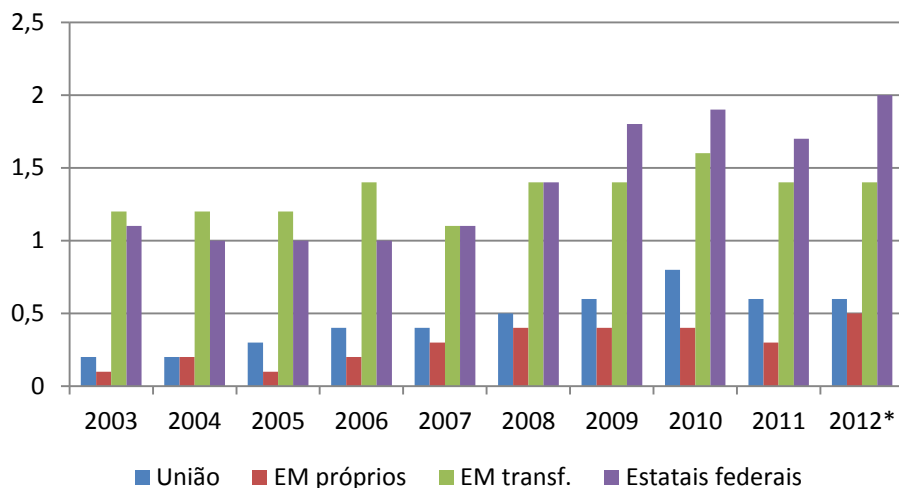
Pode-se notar pelo Gráfico 16 que o grande impulso da FBCF, tanto em máquinas e equipamentos quanto em construções se dá no triênio 2006-2008. No caso dos Investimentos em Construção, estes são fortemente relacionados com os Gastos das Famílias e do Governo (Dos Santos, 2014) e foram impulsionados pela implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. De outro lado, quanto aos investimentos em máquinas e equipamentos, a expansão está ligada ao lançamento do PAC e a aceleração do investimento das administrações públicas e das estatais federais lideradas pela Petrobras – e que foi ajudado, ainda, por bons anos agrícolas, cenário externo bastante favorável e por forte aceleração do investimento externo direto.

Com a economia crescendo a 5% ao ano, as expectativas muito positivas e o grau de utilização da capacidade industrial nos maiores níveis desde o Plano Real, a FBCF da economia cresceu em média 12,5% ao ano no triênio 2006-2008, puxada tanto pela forte aceleração da FBCF em máquinas e equipamentos quanto, em menor grau, da FBCF em construções.

O que queremos destacar é o fato de que, nesta nova dinâmica de crescimento a ação do Estado foi fundamental, tanto para o crescimento da FBCF em construção, quanto para a FBCF em máquinas e equipamentos. De fato, o Setor Público desempenhou três funções cruciais na aceleração da taxa de Investimento (IPEA, 2012): (i) através do aumento da taxa de Investimento

Direto (especialmente investimento em Infraestrutura); (ii) através do financiamento ao Investimento Privado pela via dos créditos do BNDES (influindo no perfil dos investimentos e na localização); (iii) através de sua ação para a formação de consórcios para os grandes projetos de investimento<sup>10</sup>. Entre 2004 e 2010 (primeiro semestre) houve um crescimento dos três componentes (Gráfico 17).

**Gráfico 17-Investimento das administrações públicas: Governo Federal, Estadual e municipal (EM) e Estatais Federais (em % do PIB)**



**Fonte: STN/Ministério da Fazenda**

Note-se que a FBCF em máquinas e equipamentos e a FBCF em construções foram duramente atingidas pela crise de 2009, por conta da desaceleração do Investimento Privado— a despeito da continuidade, neste último ano, da forte expansão dos I Públicos e das despesas de investimento das empresas estatais federais iniciada em 2006. O resultado da FBKF se recupera em 2010, ajudadas pela recuperação da economia e pelo melhor ano dos investimentos das administrações públicas e das empresas estatais federais (não privatizadas) registrado desde a década de 1970. A ação anti-cíclica do Estado se mostrou fundamental, tanto por conta do crescimento dos Investimentos da Administração Pública, como também pela expansão do crédito ligado a Bancos Públicos e do crescimento real do salário mínimo resultante do crescimento dos anos anteriores.

No entanto, o que se destaca é que todos os componentes dos Investimentos Públicos e das Estatais Federais caíram em 2011, reduzindo sua participação sobre o PIB, sendo que os Investimentos da União, como também os dos Estados e Municípios (transferências) não se recuperaram até 2012 (Gráfico 17).

O ponto que ressaltamos então é o de que a dinâmica do crescimento no período 2003-2010 foi fortemente influenciada pelo papel do Estado na Economia brasileira e que a atuação desse

<sup>10</sup> Para esta discussão vide ORAIR (2012)

último na promoção do Investimento Público (especialmente após 2006) foi crucial ao modelo, na medida que provoca importantes efeitos multiplicadores, sendo um efeito indutor para o próprio Investimento Privado.

O que se observa é que a estagnação dos investimentos públicos e a deterioração do ambiente externo (queda do quantum de comércio e deterioração do preço das *commodities*) contribuíram para a redução das taxas de crescimento da FBCF e, mais geralmente, da economia como um todo a partir de 2011. Os investimentos das famílias brasileiras em habitação – fomentados pelo Programa Minha Casa Minha Vida iniciado em 2009 – parecem ter sustentado o crescimento da FBCF em construções nos últimos dois anos, mas não tem sido suficientes para alavancar a FBCF total da economia.

#### **4. Novo cenário e Mudanças no Modelo – considerações sobre a dificuldade da retomada.**

Conforme comentado, a alavanca inicial do crescimento recente da Economia brasileira esteve relacionada à dinâmica do mercado externo e ao perfil de inserção do país. Partiu-se de uma situação em que as contas públicas nacionais já se encontravam ajustadas e na qual vigorava o arranjo macroeconômico que articula o regime de Metas de inflação, com o câmbio flutuante (mas com intervenção), agregando-se ainda um processo de ajuste fiscal com a manutenção de altos superávits primários e elevados patamares de juros domésticos, definidores de importante diferencial de juros entre as taxas internacionais e as praticadas no país.

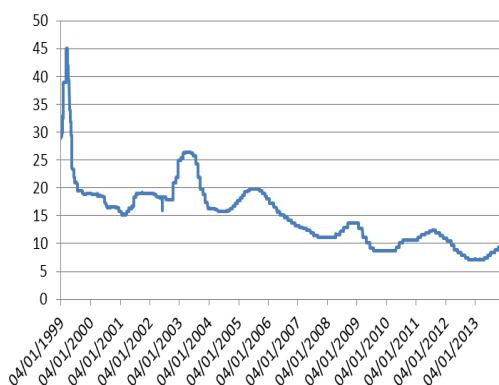
Um dado importante é o de que o arranjo macroeconômico doméstico se manteve basicamente inalterado, ainda que após a crise de *subprime* a Autoridade Monetária tenha se utilizado de medidas macroprudenciais como forma de controle da demanda.

Entre 2006 e 2010 houve uma mudança no mix da política macroeconômica que afetou, de forma decisiva, a dinâmica do crescimento. Referimo-nos aqui à decisão de efetuar uma política expansionista de Gastos Públicos, fato emblemático pela implementação do PAC.

Ou seja, a interpretação é a de que, tendo em vista o papel dos Gastos Públicos, o avanço do modelo ocorreu, especialmente pós 2006, por uma decisão interna de efetuar uma política expansionista, sem comprometer as metas de superávit primário. Mais uma vez destacamos que isto foi possível pelo aumento da Carga Tributária, que cresceu no período, não por conta da criação de novos tributos ou aumento de alíquotas de tributos pré-existent, mas devido ao aumento do emprego, à formalização do mercado de trabalho, à lucratividade das firmas e ao crescimento da economia em geral.

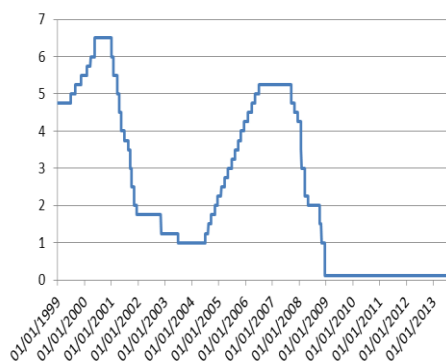
Neste sentido, a arrecadação tributária maior fez com que fosse possível ampliar os Gastos Sociais e os Investimentos Públicos, sem aumentar o endividamento público.

**Gráfico 18- Taxa Selic (diária % aa)**



Fonte: Ipeadata

**Gráfico 19 – Federal Funds Rate (diária %aa) – EUA**



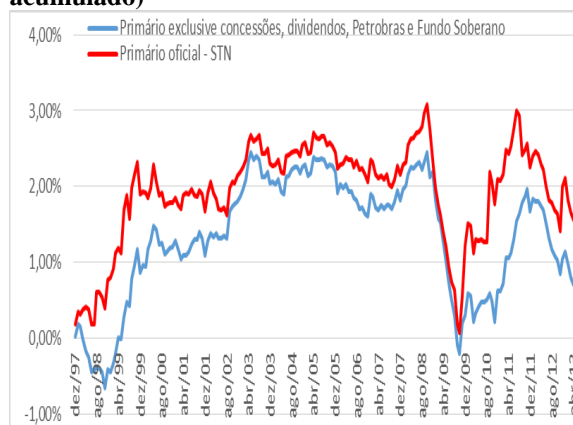
Fonte: Ipeadata

**Gráfico 20- Taxa de câmbio (diária) R\$/Dólar comercial compra**



Fonte: Banco Central do Brasil

**Gráfico 21 – Superávit primário da União acumulado em 12 meses (em % do PIB acumulado)**



Fonte: Banco Central do Brasil e Diretoria de Macroeconomia do IPEA

Esta inflexão essencial na direção de uma política expansionista se manteve até 2010 e agregou o papel dos Bancos Públicos na expansão do crédito doméstico (tanto ao investimento, quanto ao consumo), sendo responsável, inclusive, pela retomada observada após a eclosão da Crise de *Subprime* que teve efeitos rápidos e profundos sobre os Estados Unidos e a Europa.

Se afirma então que, após 2006, a dinâmica do crescimento no Brasil foi condicionada por elementos internos, que definiram o perfil do crescimento com impactos sobre a distribuição de Renda. Claro está que estas decisões internas se articulam ao movimento da economia global, sendo que o período 2006-2010 é entrecortado pela eclosão da Crise de *Subprime*, e observa-se uma importante reversão no país. Paralelamente, o próprio movimento de rápida reversão, com volta do crescimento, teve a ver com a ação anticíclica implementada, via Bancos Públicos e Investimento Público.



Ou seja, a articulação entre: Políticas Distributivas, Investimentos Públicos indutores e financiamentos públicos, provocou um efeito especial, gerando uma expansão, com novos empregos, de forma concomitante com a ampliação da massa salarial. Neste contexto, a demanda interna passou a ter um papel central no crescimento verificado, especialmente entre 2006 e 2010.

Paralelamente, o desenho do arranjo macroeconômico trouxe consigo desajustes importantes. Se é verdade que a valorização do câmbio tinha um efeito positivo sobre os salários reais e sobre a inflação; de outro lado, ela afetava negativamente a indústria. Na verdade, esta já vinha apresentando problemas no que se refere ao acompanhamento do avanço tecnológico mundial, especialmente após a abertura comercial e financeira da década de 1990. A nossa indicação é a de que o modelo de crescimento não atacou a questão do “não avanço estrutural” da indústria brasileira.

Ademais, a partir do segundo semestre de 2010 foi possível observar uma mudança no modelo de crescimento. Em primeiro lugar, a decisão de avanço pela política expansionista, deu lugar a adoção de uma política contracionista, que se iniciou no segundo semestre de 2010 e perdurou ao longo de 2011. Em segundo lugar, especialmente a partir de 2011 várias ações foram tomadas no sentido de que o Investimento Privado passasse a ser uma das principais alavancas do Modelo de crescimento e isto envolveu um novo “mix” da política macroeconômica. Em terceiro lugar, tudo isto ocorre num momento de estagnação do quantum do comércio mundial, de piora do avanço do preço das commodities mundiais e de deterioração do Balanço de Pagamentos em Transações Correntes.

A partir de 2012 observa-se a tentativa da retomada dos Investimentos públicos, mas ainda mantendo-se o foco nos Investimentos Privados e numa situação de piora da Balança Comercial. Neste sentido considera-se a seguinte periodicidade<sup>11</sup>:

- segundo semestre de 2010 – 2011 – fase contracionista e tentativa de articular o Investimento Privado como mola propulsora do crescimento;
- 2012-2013 – atuação para retomada dos Investimentos Públicos, ações de apoio à melhoria da produtividade da indústria doméstica e piora do superávit primário.

#### (i) Período 2010 (segundo semestre) - 2011

Ainda que se indique a questão da decisão da política expansionista no interregno entre 2006-2010, é importante mencionar que, no âmbito da condução da política macroeconômica se apresentaram as disputas em jogo, consubstanciadas em diferentes interpretações teóricas e interesses econômicos. A questão do crescimento com estabilidade foi um componente rotineiramente buscado pelo arranjo macroeconômico levado adiante no país e a tensão entre a

---

<sup>11</sup> A assessoria econômica do Ministério do Planejamento usou esta periodicidade em suas apresentações para a análise da Economia Brasileira no ano de 2013. Veja-se, por exemplo o Seminário promovido pela Rede de Desenvolvimento (Rede D) sobre o modelo de crescimento brasileiro.

perspectiva de se ter a inflação como foco e a das políticas de expansão do Gasto Público nunca deixou de estar presente, sob a alegação de que o aumento dos gastos provocaria uma espiral inflacionária.

No interregno 2003-2010 não se apresentou concretamente a dicotomia “estabilidade ou crescimento”. A política expansionista ocorreu, mesmo mantendo-se as Metas de altos níveis de superávits primários e baixos níveis de inflação e numa situação em que os juros domésticos foram mantidos em elevados patamares (mesmo considerando a trajetória de queda dos mesmos). O que se observou foi que, o foco contínuo na inflação e a interpretação para as suas causas continuou justificando o nível dos juros.

Na medida em que o arranjo macroeconômico persistia e, na medida em que o diagnóstico de inflação de demanda continuava no centro do debate, os juros continuaram sendo variáveis de ajuste, justificando sua resistência à baixa. No entanto, o real impacto do alto nível dos juros sobre a inflação se dava especialmente pelo canal de custo da taxa de câmbio, na medida em que o diferencial de juros atraía fortemente os capitais forâneos nos períodos de liquidez (SERRANO & SUMMA, 2011).

Um dos pontos importantes relativo ao arranjo macroeconômico foi o de que não se rompeu com o Regime de Metas e considerou-se continuamente a questão da pressão inflacionária existente como sendo resultante essencialmente de excessos de demanda, não retomando-se análises sobre a especificidade da inflação brasileira e não enfatizando-se os choques de preços de *commodities* que ocorreram ao longo do período, para explicar parte importante da inflação observada.

Seguindo este mesmo receituário, o ano de 2010 (especialmente o segundo semestre), marcou uma ruptura: a mudança do mix da política Macroeconômica e do próprio perfil do regime de crescimento.

De fato, retoma-se a Política Contracionista, para combater a inflação, que ultrapassara o centro da meta (4,5% aa), movimento fortemente influenciado pelo aumento dos preços internacionais das *commodities*. Na verdade, o conflito constante nas definições da política macroeconômica se explicitou em 2010, sendo que o diagnóstico de inflação de demanda em 2010 provocou um processo de ação anti-expansionista, que envolveu diferentes medidas:

- a) Política monetária contracionista pela via do controle dos empréstimos e aumento de juros, sendo que o aumento dos mesmos permaneceu até agosto de 2011;
- b) Busca por se alcançar a meta cheia de superávit primário e redução dos Gastos Públicos (especialmente os de Investimento), situação que perdurou durante o ano de 2011.

Mesmo considerando a desaceleração da economia mundial no início de 2011, e o não aumento real do salário mínimo por conta da regra de reajuste, o ajuste fiscal foi mantido durante o referido ano, explicitando a mudança no mix da política macroeconômica e das prioridades para o país.

Ou seja; houve uma mudança de direção, com a perda de hegemonia do eixo pró-crescimento, afetando-se fortemente uma das alavancas centrais: a do Investimento Público (da União e dos estados da federação) e dos Gastos das Empresas Estatais (Gráfico 17).

Ao mesmo tempo em que o diagnóstico de inflação de demanda voltava ao centro do debate, ao longo de 2011 várias ações demonstram a tentativa de mudança no modelo de crescimento. O intuito foi o de tornar a Indústria Nacional uma das alavancas propulsoras do crescimento, através de várias ações que foram no sentido da redução dos seus custos e no aumento de suas margens de lucro. Dentre estas ações destacamos: (i) desonerações fiscais; (ii) Implantação do Plano Brasil Maior; (iii) estabelecimento de controles de capitais e, posteriormente, do mercado de derivativos cambiais, para controlar a valorização do câmbio e a volatilidade do mesmo.

A partir de agosto de 2011, o aprofundamento da crise do Euro e o ambiente financeiro externo turbulento levaram a uma brusca desvalorização do câmbio, indicando-se a piora do cenário externo, que veio junto com uma piora do preço das *commodities*.

Ademais, as contas Nacionais já indicavam a desaceleração dos Investimentos, de formas que o próximo passo da Autoridade Monetária foi o de reduzir as taxas de juros (Gráfico 18) domésticas a partir de setembro de 2011 e reverter as medidas macroprudenciais.

Note-se que o ajuste fiscal não foi relaxado em 2011, mesmo considerando a condição da desaceleração. A inflação continuava acima do centro da Meta e a consideração do Governo foi a de que a redução dos juros seria central para a retomada dos Investimentos Privados e que tal movimento só seria possível, mantendo-se a política fiscal contracionista.

Os Bancos Públicos reduziram os *spreads* e adotou-se uma nova regra para a remuneração da caderneta de poupança e um fato importante a comentar é o de que a redução dos juros não provocou os desajustes sobre empresas e Sistema Financeiro que eram continuamente anunciados. A redução dos Juros se apresentou, então como outro fator de apoio à expansão dos Investimentos Privados e continuou ocorrendo até março de 2013.

Neste novo “mix” se articulavam então: redução dos juros e desvalorização do câmbio, como fatores fundamentais para esta estratégia de apoio à indústria. De outro lado, o ajuste fiscal foi visto como a contra-face “necessária” à redução dos juros. Paralelamente, vinham junto com as desonerações fiscais e com grandes projetos de infra-estrutura prevendo parcerias público-privadas. Ademais, as preocupações relativas à produtividade da indústria passam a ganhar mais peso nas decisões de alternativas para o crescimento.

No entanto, o que observamos foi que, à despeito das ações implantadas, os resultados do PIB brasileiro no anos de 2011 apresentou valores desalentadores. O esperado efeito da redução dos juros, da desvalorização do câmbio e das desonerações fiscais não geraram os efeitos esperados sobre a indústria e o crescimento do PIB passou de 7,5% em 2010 para 2,75% em 2011 (Tabela 3).

É preciso considerar que a queda do crescimento deu-se quando já começava a haver um movimento de piora da Balança Comercial, por conta da dinâmica mais fraca do comércio mundial e quando a indústria nacional já apresentava indicações de desaceleração.

Para ter-se ideia dos números, após uma retomada em 2010 o crescimento mundial caiu sucessivamente: passou de uma taxa de 5% em 2010 para 4% em 2011 e 2% em 2012. Aliás, neste último ano houve forte movimento de expectativas negativas, indicando o fato de que a melhora do crescimento mundial deverá ser vagarosa.

Para o caso do Brasil, o fato especialmente preocupante está ligado ao baixo crescimento do comércio mundial. Mesmo considerando que em termos de valor houve uma expansão em 2010 e 2011, o que ocorreu foi que em termos de “quantum” a situação foi mais grave nos mesmos anos considerados. Sem dúvida, esta situação afetou o quantum exportado brasileiro, podendo-se observar que houve uma redução expressiva do crescimento do mesmo entre 2010 e 2011, fase em que o dólar se desvalorizou e em que houve melhora dos termos de troca.

Mas a queda do crescimento, não foi provocada unidirecionalmente pela piora do ambiente externo e queda das exportações, que já vinha ocorrendo anteriormente. Note-se que, para o ano de 2011, o resultado da Balança Comercial continuou superavitário e houve folga de ingresso de recursos pela Conta Financeira para o fechamento do Balanço de Pagamentos.

É claro que precisa se considerar a piora do ambiente externo na contaminação do ambiente doméstico dos investimentos, mas o ponto levantado é o de que a desaceleração dos Investimentos Públicos foi importante para a redução do crescimento do país em 2011, visto que esta era uma alavanca central para a dinâmica observada no período imediatamente anterior. O investimento privado, que já vinha desacelerando, reduziu-se drasticamente no ano em questão. A este comportamento somou-se a contração relacionada ao não aumento real do salário mínimo, o controle do crédito e o aumento dos juros, que comprometeram o Consumo.

Esta dinâmica conjunta, por sua vez, comprometeu as decisões de Investimento Privado, especialmente de máquinas e equipamentos. Ou seja: a própria fraqueza da demanda de Investimentos provocou impactos negativos sobre a produção de bens de capital produzidos no país, sendo que neste caso, houve também um aumento reduzido das importações destes bens. Nestes termos, a redução da demanda afetou negativamente o crescimento, sendo que parte importante desse comportamento foi auto-inflingido e aprofundou a retração do Investimento, num momento em que se soma a piora da conjuntura internacional a partir de meados de 2011.

#### (ii) Período 2012-2013

Em 2012 o apoio ao Investimento privado se aprofundou. A tônica de que os mesmos deveriam ser centrais ao processo de crescimento, determinou a continuidade dos incentivos direcionados às indústrias, sendo que abaixo destacamos os principais:

- Redução na tarifa de energia elétrica;
- Desoneração da folha de pagamentos atingindo 40 setores;
- Desonerações fiscais
- Resolução de se antecipar para o segundo semestre de 2012 o anúncio de do Plano Nacional de Logística Integrada com concessões de Parcerias Público Privadas em investimentos na área de infraestrutura em condições de financiamento muito favoráveis aos empresários.
- Subsídios para inovações, assim como algumas medidas de políticas de compras públicas com condicionantes de conteúdo nacional e upgrade tecnológico para no chamado Plano Brasil Maior.
- Manutenção da redução dos juros
- Retomada dos Financiamentos do BNDES e redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) que incide sobre os empréstimos do BNDES.

Paralelamente, o crescimento real do Salário Mínimo, por conta do alto crescimento de 2010 foi importante para a manutenção dos Gastos com Assistência e Previdência (TAPS) e, do lado dos Investimentos Públicos, assistimos a retomada dos mesmos. Quanto aos Investimentos Públicos, observe-se que crescem, especialmente, os das estatais federais, dos estados e municípios e, com menos vigor, os da União (Gráfico 17). Mesmo assim, destaca-se a elevação dos investimentos no âmbito do PAC 2 (com uma alta de 40,3% em 2012), sendo que retomam-se os grandes projetos de investimento de infra-estrutura e logística.

Como resultado desse processo. No segundo semestre de 2012 já foi possível observar um expansionismo fiscal, mas este precisa ser qualificado. De fato, do lado das despesas, não houve um crescimento expressivo à despeito da retomada dos Investimentos, mas esta situação foi confrontada com um baixo crescimento das Receitas Públicas. De fato, mesmo considerando o aumento das receitas da Previdência Social, o crescimento das receitas foi reduzido, em virtude da desaceleração do crescimento e também das desonerações que se estavam encaminhando.

Ou seja, a manutenção da Meta de Superávit envolveria o corte das desonerações que se estavam encaminhando ou uma retração dos Investimentos Públicos, que estavam iniciando sua retomada. Nesta situação, a opção foi a da redução da meta efetiva de superávit primário<sup>12</sup>.

Destaque-se que, apesar da tentativa de retomar o crescimento, o que observamos é que o crescimento de 2012 apresentou-se muito reduzido, sendo que o PIB cresceu apenas 0,9%.

De um lado, a desvalorização cambial ocorrida em 2012 acabou não provocando uma melhora do resultado da Balança Comercial que, na verdade, se deteriorou. É bem verdade que a fraqueza da demanda externa é um elemento importante nesta dinâmica, mas é forçoso considerar que a desvalorização do câmbio não provocou os efeitos esperados sobre as exportações. Duas questões se

---

<sup>12</sup> Para este comentário vide IPEA (2013b)

colocam a este respeito. Em primeiro lugar, os efeitos não são imediatos, podendo-se esperar que eles venham a ocorrer com uma defasagem no tempo. Em segundo lugar, é preciso levar em conta o fato de que a desvalorização do câmbio atinge as indústrias de forma distinta. Ou seja, as exportações líquidas continuam dando uma contribuição negativa para o crescimento do PIB.

**Tabela 3: Contribuições para o Crescimento do PIB** (dados em % anual, ponto percentual)

Anos>	Estoques	FBKF	C G.	C Fam.	X	M	PIB
2010	1,3	3,9	0,9	4,2	1,2	-4,0	7,5
2011	-1,2	0,9	0,4	2,4	0,5	-0,4	2,7
2012	-0,9	-0,8	0,7	1,8	0,1	0	0,9

Fonte: IPEADA

Paralelamente, a indústria nacional não parece ter respondido aos estímulos, sendo que a FBKF impactou negativamente o crescimento do PIB em 0,8% (Tabela 3). A este respeito, um elemento que precisa ser considerado para o ano de 2012 (e que também ocorreu em 2011), refere-se à contribuição negativa dos Estoques para o crescimento do PIB. No acumulado de 2012 esta contribuição foi de -0,9% e isto pode explicar parte do mau desempenho da indústria, já que há uma forte correlação entre a variação dos estoques e a taxa de crescimento da indústria de transformação.

Um fato importante a comentar é o de que o baixo crescimento não tem prejudicado o mercado de trabalho, que permaneceu apresentando resultados confortáveis. Isto parece ter a ver com o fato de que a maioria dos empregos formais que têm sido gerados estão ligados às atividades de comércio e Serviços, sendo esta uma questão importante que será detalhada em capítulo específico deste livro.

Mesmo considerando-se o baixo crescimento do ano de 2012 o que se observou foi que no último trimestre houve uma melhora de resultados, que se estendeu para o início do ano de 2013, por conta de um movimento de retomada da produção industrial (lado da oferta) e pela expansão dos investimentos (pelo lado da Demanda). No primeiro semestre observou-se uma alta de 6,0% da Formação Bruta de Capital Fixo (com queda de 4,0% em 2012), o que tem ligação com a queda dos níveis de ociosidade da indústria. O crescimento da indústria de transformação esteve ligado à produção de bens de capital e de bens de consumo duráveis, mas permanece o baixo desempenho dos produtos indermediários.

O efeito negativo da expansão dos Investimentos sobre a Balança Comercial se fez sentir: houve um crescimento das importações de bens intermediários, provocando um ritmo maior do que o observado pelas exportações, piorando os resultados da Balança Comercial. O destaque importante é o de que houve a inversão do saldo comercial e uma importante expansão no déficit de Transações Correntes.

Ainda que o crescimento no início de 2013 tivesse sido moderado, tendendo a desacelerar-se no segundo semestre e, ainda que a inflação tenha se mantido dentro do teto da meta; a crítica à

expansão fiscal retornou com toda a força, sendo que a pressão pelo aumento das taxas de juros domésticas voltou a estar no centro da discussão, de forma que as mesmas voltaram a crescer já no primeiro trimestre de 2013.

O resultado do crescimento de 2013 foi ainda modesto (2,3%), no entanto observamos o crescimento da atividade industrial (ainda que no último trimestre tenha se apresentado uma queda) e dos Investimentos Públicos. Mais uma vez, a ação do Estado como indutora dos Investimentos privados se fez sentir. De fato, apresentou-se o crescimento da FBKF em máquinas e equipamentos, fato ligado às Compras Governamentais.

## **Considerações finais**

Um dos aspectos centrais da análise desenvolvida é o fato de que o modelo de crescimento brasileiro ocorrido especialmente entre 2003 e 2010 não se centrou unicamente na dinâmica do consumo. Aliás, o motivo, amplamente conhecido desde Keynes (1964), é que aumentos do consumo das famílias não apenas não competem com, mas ao contrário induzem, aumentos no investimento privado (inclusive na indústria) em economias abaixo do pleno emprego. Mas, mais do que isto, o Investimento autônomo, puxado pelo Estado também foi uma alavanca central do Investimento, provocando impactos sobre o Investimento privado. Não surpreende, portanto, que o investimento tenha crescido bem mais rapidamente do que o consumo ao longo de praticamente todo o período coberto por este texto.

Argumentou-se, ademais, que a dinâmica das finanças públicas em anos recentes é simultaneamente causa e consequência do processo de crescimento com distribuição de renda experimentado pela economia desde 2004. O crescimento da carga tributária bruta, por exemplo, é perfeitamente compreensível à luz do crescimento do emprego formal associado às mudanças distributivas e no padrão de consumo verificadas no período em questão. Tampouco surpreende que boa parte dos recursos tributários adicionais tenha sido gasta com mais aumentos nas transferências públicas às famílias mais necessitadas do país e na oferta de serviços públicos de saúde e educação.

A ideia de um Estado que gradualmente demanda menos recursos da sociedade parece, portanto, fora de lugar no Brasil atual. Primeiro porque, diante dos avanços recentes, o pacto social previsto na Constituição de 1988 parece mais forte e viável do que nunca. Segundo porque, mesmo assim, ainda há reconhecidamente um enorme caminho a percorrer na melhoria da extensão e da qualidade dos serviços públicos no país e na melhora da distribuição de renda. E terceiro porque a experiência do biênio 2011-2012 deixou claro o impacto recessivo das contrações fiscais requeridas para “abrir espaço” para o setor privado.

Note-se, entretanto, que afirmar isto não implica em dizer que tudo são rosas no atual modelo brasileiro. Muito ao contrário; várias são as não transformações e lacunas no modelo de crescimento e outra questão central é a de que o cenário externo mudou substancialmente. O ponto para discussão é de que há espaço para o avanço do modelo de crescimento distributivo e que tem no mercado interno um importante vetor do crescimento.

Para tal, várias são as questões a serem avançadas, dentre as quais citamos aquelas ligadas às condições de avanço e manutenção dos Gastos Públicos como: (i) a necessidade de redefinição (não inclusão da FBKF das administrações públicas na meta do superávit primário; discussão quanto à continuidade da política de ajuste do salário mínimo) e debate para o aperfeiçoamento das metas fiscais; (ii) o aperfeiçoamentos na atual política de desonerações tributárias do governo, pois desonerações tributárias que impliquem fortes reduções no Investimento Público, podem perfeitamente acabar tendo um resultado líquido negativo sobre a FBCF da economia como um todo – como, aliás, parece ter sido o caso no biênio 2011-2012 (iii) a necessidade de ampliação da capacidade operacional do Estado Brasileiro, para planejar e executar planos de investimento, e isto passa pela discussão do destravamento das dificuldades de Gasto envolvidas, por exemplo, na lei 8666; (iv) a necessidade de aumentos, tanto nos gastos per capita quanto nos níveis de produtividade do Estado brasileiro na provisão de serviços públicos clássicos – incluindo educação e saúde mas também transportes e segurança públicos, qualidade de vida nas cidades e etc<sup>13</sup>. De fato, os gastos públicos com a provisão de serviços tem crescido bem menos que as transferências públicas de renda às famílias na última década.

Estas são questões atinentes à importância dos Gastos Públicos para a continuidade do modelo de crescimento inclusivo e que tem no mercado interno uma alavanca fundamental. Ademais delas destaca-se ainda um aspecto central, não tratado neste texto, que diz respeito à necessidade do avanço da política industrial brasileira, fato relacionado à questão da restrição externa no país. O avanço diz respeito à implantação de uma política industrial mais contundente, que defina uma estratégia de engate do país às cadeias de valor, mas que também tenha um foco central no privilégio aos setores dinâmicos, com encadeamentos internos. O arranjo macroeconômico condizente com o crescimento se mostra fundamental e a relação entre câmbio, inflação e formação interna de preços deve ser retomado, no sentido de explicitar a especificidade da inflação brasileira e o papel do Setor Serviços nesta dinâmica.

---

<sup>13</sup> Os gastos públicos brasileiros per capita, por exemplo em educação e saúde públicas, são bem menores que os verificados nos países desenvolvidos. Daí que mesmo que fosse possível aumentar rapidamente a produtividade do setor público brasileiro, ainda seria verdade que os brasileiros dispõem em média de um terço do que o governo japonês gasta com a saúde de cada habitante daquele país.



## Referencias bibliográficas

ALMEIDA FILHO, N. (2013) A distintiva importância do Estado numa economia capitalista dependente. Mimeo, Instituto de Economia da UFU.

AMITRANO (C.R.) (2010). “O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009”. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), **Brasil em Desenvolvimento 2010**. Brasília: IPEA

BARBOSA FILHO, N. (2008). “An unusual economic arrangement: the Brazilian economy during the first Lula administration, 2003-2006”. **International Journal of Politics Culture and Society**, vol. 19.

BARBOSA-FILHO, N. H. & SOUZA J.A.P. (2010). “A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda.” In: Sader, Emir. and M.A. Garcia. **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo, Boitempo.

BRASIL(2003). Plano Plurianual 2004-2007 in [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)

DOS SANTOS, C. H.(2010). “Um Panorama das Finanças Públicas Brasileiras de 1995 a 2009”. In: CASTRO, J. A.; DOS SANTOS, C. H; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: IPEA.

\_\_\_\_\_ (2012), “Um panorama Macroeconômico das Finanças Públicas Brasileiras: 2004 a 2011”, mimeo.

\_\_\_\_\_ (2014). “Notas sobre as dinâmicas relacionadas do consumo das famílias, da formação bruta de capital fixo e das finanças públicas brasileiras no período 2004-2012”. In: Corrêa, V. P. (org). **Projetos Para o Brasil - Padrão de acumulação e desenvolvimento Brasileiro**. São Paulo: Ed.Fundação Perseu Abramo.

\_\_\_\_\_, PIRES, M. C. C. (2007). **Qual a sensibilidade dos investimentos privados a aumentos na carga tributária brasileira? Uma investigação econométrica**. Coordenação de Finanças Públicas (Dirur/Ipea). Brasília

\_\_\_\_\_, C., ORAIR, R., GOBETTI, S., FERREIRA, A., ROCHA, W., SILVA, H., et al. (2011). “Estimativas de alta frequência da formação bruta de capital fixo das administrações públicas brasileiras no período 2002-2010”. **Texto para Discussão, n. 1660. Brasília: IPEA** in [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

IPEA (2011). “Como anda o Investimento Público no Brasil”. **Comunicado IPEA 126** in [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

IPEA (2012) **Panorama de Política Fiscal** (2012, no prelo) Brasília: IPEA

IPEA (2013 a). **Carta de Conjuntura número 18**, março. Brasília: IPEA

IPEA (2013 b). **Carta de Conjuntura número 19**, junho. Brasília: IPEA

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2012). **Economia Brasileira em Perspectiva 2012**.

\_\_\_\_\_ (2013). **Economia Brasileira em Perspectiva 2013**.

OSORIO, SOARES Y SOUZA (2011). “Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil”. **Texto para Discussão IPEA 1619, Brasília: IPEA** in [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

ORAIR, R. O.; SILVA, W. J. (2012) Investimentos nos governos subnacionais no Brasil: Estimção e análise por modelos de espaço de estado. Mimeo.

ORAIR, R., & GOBETTI, S. (2010). Retomada do investimento público federal no Brasil e a política fiscal: em busca de um novo paradigma. In: **IPEA, Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA.

SERRANO, F.; SUMMA, R. (2011) Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. **Anais do IV encontro da associação Keynesiana Brasileira**, 2011

SERRANO, F & SUMMA, R. (2012). “A Desaceleração Rudimentar da Economia Brasileira desde 2011”. **Texto para discussão IE/UFRJ**.

SQUEFF, G. C. (2012). “Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro”. **Textos para Discussão IPEA**, número 1747, Brasília: IPEA