

A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA

José Alderi da Silva¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a evolução da política fiscal no período do governo Lula (2003-2010), destacando o ajustamento das contas públicas no início do governo e a flexibilização do gasto público de 2007 em diante. Portanto, quais as razões da política fiscal ser caracterizada como contracionista no primeiro governo Lula e como expansionista a partir de 2007. Este artigo sustenta a hipótese de que a instabilidade da relação dívida pública/PIB não permitia raios de manobra para uma política de gastos expansionistas, levando o governo a perseguir superávits primários cada vez maiores. Este tipo de política aliado a mudança na composição da dívida pública permitiram que a relação dívida pública/PIB fosse estabilizada e reduzida, gerando maior liberdade para que o governo expandisse o gasto público no segundo período.

Palavras-chave: Governo Lula; Política fiscal; Dívida Pública.

GEL: E620, O230, A100.

ABSTRACT

This article aims to analyze the evolution of fiscal policy during the Lula government (2003-2010), highlighting the adjustment of public accounts at the beginning of the government and the flexibility of public spending from 2007 onwards. Therefore, the reasons of fiscal policy contractionary be characterized as the first Lula administration and as expansionary from 2007. This article supports the hypothesis that the instability of the public debt / GDP ratio did not allow rays of maneuver for expansionary spending policy, prompting the government to pursue increasing primary surpluses. This type of policy coupled with change in composition of public debt have allowed the public debt/GDP ratio was reduced and stabilized, resulting in greater freedom for the government to expand public spending in the second period.

Keywords: Lula Government; Fiscal Policy; Public Debt.

GEL: E620, O230, A100.

¹ Economista (UFRN); Mestre em Economia (UFRN)

INTRODUÇÃO

O papel dos gastos públicos como indutor do crescimento foi abandonado no país, depois do acordo com o FMI em 1998. Mesmo com a economia funcionando abaixo do pleno emprego, o setor público passou a registrar superávits primários crescentes ano após ano. O maior controle das contas públicas passou a ser visto como indispensável para a obtenção de credibilidade e consolidação de uma trajetória de crescimento sustentada ao longo do tempo.

A política fiscal no governo Lula foi comandada de formas diferentes em seus dois mandatos. No primeiro, o principal objetivo era assegurar a estabilização da relação dívida líquida/PIB, que no fim de 2002 correspondia a 52% do PIB, através de elevados superávits primários. Isto por sua vez visava aumentar a confiança dos agentes financeiros e do FMI.

A estabilização da relação dívida/PIB, em conjunto com a queda da taxa de juros e o crescimento do PIB, permitiu maior flexibilidade na condução da política fiscal por parte do governo nos anos posteriores. Diante desta maior flexibilidade o governo pôde utilizar uma estratégia contracíclica durante a crise financeira, reduzindo o superávit primário que já havia apresentado queda em 2007, ano em que foi criado o PAC. Vejamos alguns dados da política fiscal durante todo o governo Lula.

O gasto público foi expandido reduzindo o desemprego. As transferências de renda foram ampliadas, tanto em valor quanto no número de beneficiados, contribuindo para redução da pobreza e para uma melhor distribuição de renda, embora esta continue ainda muito concentrada na economia brasileira.

O artigo está dividido em mais duas seções, além da introdução e conclusão. Na primeira é destacado a política de superávit primário e sua flexibilização a partir de 2007. A evolução da dívida pública é analisada na segunda seção.

1. Metas de Superávit Primário

Superávit primário são as receitas menos as despesas do governo (sem incluir nessas últimas o gasto com o pagamento dos juros da dívida pública interna e externa), ou seja, esta política visa estabilizar (ou reduzir) a relação dívida líquida pública/PIB. Porém, como não são incluídas as despesas com o pagamento dos juros da dívida pública, o que se tem na

verdade são sucessivos déficits orçamentários pelo conceito nominal e/ou operacional, uma vez que os juros pagos são bem maiores que o superávit primário².

A política do superávit primário no Brasil no primeiro ano do governo teve sua meta ajustada de forma autônoma. Essa medida visava reduzir a relação dívida pública/PIB na tentativa de aumentar a confiança dos investidores num período delicado para a política econômica do país³.

Como se observa na Tabela 1 abaixo, apesar dos superávits primários elevados durante praticamente todo o governo Lula, o resultado final sempre foi déficit nominal quando se leva em consideração os gastos com juros. Entretanto, o resultado operacional alcançou o superávit nos anos de 2004, 2007 e 2008.

Em 2002 o superávit primário realizado foi de 4,01%, superior à meta estabelecida de 3,75% do PIB, o que resultou num déficit operacional de 0,14% do PIB. No entanto, vale salientar que passado o período das eleições, a taxa de juros real voltou a subir, o que contribuiu para aumentar o custo da rolagem da dívida, que passou dos 8% do PIB.

No ano de 2003, apesar do superávit primário realizado ter atingido a meta estabelecida, ocorreu o aumento do déficit operacional para 1,27% do PIB. Com a inflação em alta, o Banco Central continuou com a política de juros elevados (a taxa média de juros real chegou a 13%) o que provocou o aumento dos juros da dívida. Contudo, em 2004 a meta de superávit foi reajustada para 4,5% do PIB, sendo o superávit realizado de 4,63%. Esse resultado, acima da meta estabelecida, combinado com a queda da taxa de juros real permitiu obter o superávit operacional correspondente a 1,53% do PIB.

² Pode-se recorrer também a um superávit mínimo que mantém a sustentabilidade da política fiscal, dado pela seguinte função: $x_{\min} = dg_{t-1}(r-g)$, onde x_{\min} = o superávit primário mínimo como porcentagem do PIB; dg_{t-1} = razão dívida pública/PIB no período anterior; r = taxa real de juros; g = taxa de crescimento do PIB real (vide Dornbusch, Fischer & Startz cap. 9, 2009).

³ Vide Fligenspan (2005); Souza (2008).

TABELA 1: Indicadores selecionados de Finanças Públicas (% PIB): Brasil, 2000-2010.

Ano	Juros da Dívida Pública⁴	Superávit Primário Realizado⁵	Meta de Superávit Primário	Déficit Nominal⁶	Déficit Operacional⁷
2000	7,10	3,50	2,80	3,59	1,17
2001	7,20	3,70	3,00	3,50	1,28
2002	8,34	4,01	3,75	4,33	0,14
2003	9,36	4,25	4,25	5,09	1,27
2004	7,27	4,63	4,50	2,64	-1,53
2005	8,11	4,83	4,25	3,28	2,64
2006	7,66	4,32	4,25	3,35	1,93
2007	6,25	3,98	4,25	2,27	-0,85
2008	5,51	3,45	3,75	2,06	-1,60
2009	5,44	2,06	2,50	3,38	3,69
2010	5,32	2,77	2,50	2,55	-

FONTE: BCB (2012).

Livre das imposições do FMI desde 2005, a meta de superávit primário foi reduzida nesse ano e passou por novas inflexões em 2008 e 2009 que permitiram uma política fiscal contracíclica durante e pós-crise. Nesse período, a meta do superávit primário foi reduzida para 2,5% do PIB, permitindo a expansão do gasto público através da manutenção da política de redistribuição de renda (Programa Bolsa Família), ampliação do seguro desemprego e a ampliação dos investimentos públicos, bem como do aumento real do salário mínimo, políticas que ajudaram a evitar a queda mais acentuada do crescimento da demanda agregada no momento em que as exportações foram reduzidas.

Observa-se, pela Tabela 1, que as metas de superávits primários durante o primeiro governo Lula foram rigidamente perseguidas, tendo em vista que os superávits realizados foram superiores à meta, o que caracteriza esse primeiro governo por uma política de arrocho fiscal, extremamente ortodoxa. A partir de 2007, observa-se que os superávits primários realizados não (exceto em 2010) conseguem atingir a meta⁸, nesse período o governo passa a utilizar a política fiscal como indutor do crescimento e como instrumento de regulação da demanda agregada, principalmente no período em que a crise financeira se agravou e o

⁴ Juros nominais - NFSP c/ desv. cambial (% PIB) - acumulado em 12 meses.

⁵ Resultado primário - NFSP c/ desv. cambial (% PIB) - acumulado em 12 meses.

⁶ Resultado nominal - NFSP s/ desv. cambial (% PIB) - acumulado em 12 meses.

⁷ Resultado operacional - NFSP c/ desvalorização cambial (% PIB) - acumulado em 12 meses.

⁸ Mas, mesmo assim o resultado operacional foi superavitário em 2007 e 2008.

investimento privado foi reduzido⁹. Portanto, é no segundo governo Lula e, principalmente em 2008-2009¹⁰, que a política fiscal pode ser caracterizada como tipicamente keynesiana e/ou kaleckiana.

No que se refere às receitas governamentais, observa-se um aumento significativo da receita líquida (como % do PIB) durante a gestão Lula em relação ao governo anterior. Destaca-se, também a evolução das transferências de recursos aos estados e municípios, que em 2002 correspondiam a 3,8% do PIB e depois de terem alcançado 4,4% em 2008 voltaram ao patamar de 3,8% do PIB em 2010.

Essas transferências foram mantidas, inclusive durante a crise financeira de 2008-2009, em nível superior ao ano de 2007, evitando medidas pró-cíclicas nas esferas estaduais e municipais.

A evolução da receita bruta com os movimentos cíclicos da economia mostra que o sistema tributário tornou-se extremamente sensível à evolução do nível de atividade, sobretudo, do mercado interno (BIASOTO, 2006, cap. 2). De fato, observa-se uma relação direta entre a receita total e o PIB. As receitas apresentaram aumentos nos períodos de maiores crescimento do PIB (2004, 2007, 2008 e 2010) e foram reduzidas no período de baixo crescimento (2003 e 2009).

TABELA 2: Receitas e Despesas (% PIB): Brasil, 2000-2010.

Ano	Receita Total	Transferências	Receita Líquida Total	Despesa Total
2000	20,1	3,4	16,6	14,8
2001	20,8	3,5	17,3	15,6
2002	21,7	3,8	17,9	15,9
2003	21,0	3,5	17,5	15,3
2004	21,6	3,5	18,1	15,8
2005	22,7	3,9	18,8	18,7
2006	22,9	3,9	19,0	19,2
2007	23,3	4,0	19,3	17,1
2008	23,6	4,4	17,7	16,4
2009	23,2	4,0	19,2	18,0
2010	25,0	3,8	21,2	19,1

FONTE: Tesouro Nacional (2012).

⁹ O investimento privado que tinha apresentado crescimento de 15% em 2007 caiu para -9,5% no auge da crise (vide Santos e Silva, 2010).

¹⁰ Onde tanto os gastos do governo foram ampliados como os impostos foram reduzidos.

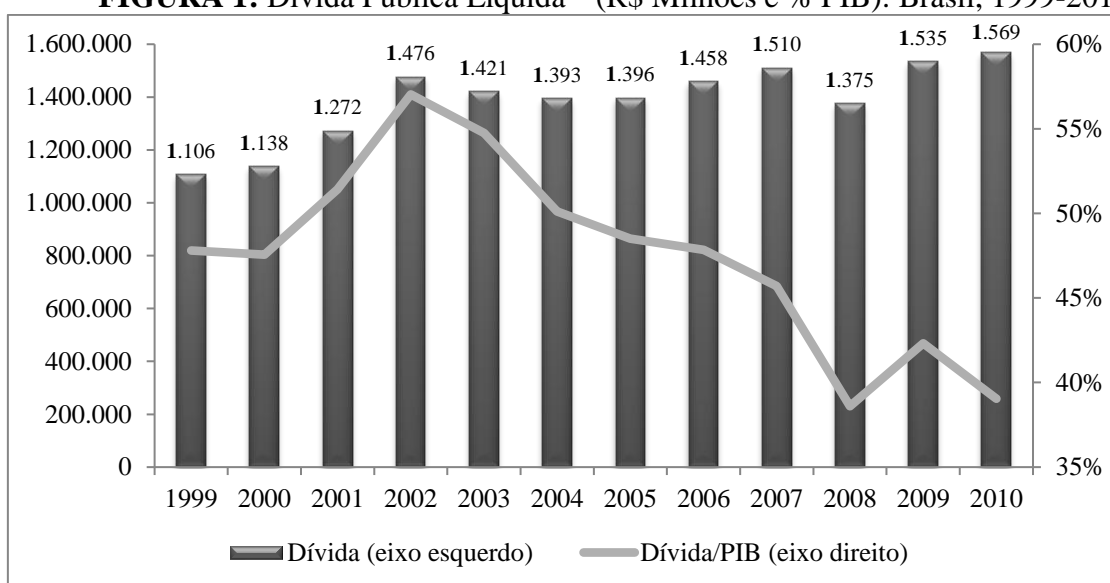
As despesas no período ocorreram, sobretudo, com benefícios previdenciários, encargos com pessoal e encargos sociais, bem como com o custeio de capital. Em 2002 as despesas correspondiam a 15,9% do PIB e passaram a aproximadamente 19,1% do PIB em 2010. Quando comparados as receitas líquidas e as despesas correntes, observa-se que as primeiras sempre foram superiores às últimas (exceto em 2006) durante quase todo o governo Lula.

Como se verá na seção seguinte, a política de superávit primário (principalmente no primeiro governo) teve contribuição importante na estabilização da relação dívida/PIB, contudo, a mudança na composição da dívida foi decisiva na sua redução.

2. Dívida Pública

A dívida pública líquida apresenta uma trajetória de crescimento desde 1999, devido, sobretudo, à forte desvalorização cambial de 1999, no contexto de elevado grau de indexação da dívida pública a esta variável, cuja participação era de 29% em janeiro quando o câmbio passou a flutuar. E devido a política de juros elevados para manter a inflação dentro da meta. Portanto, a conclusão que se chega é que o aumento da dívida pública no Brasil não se deve a gastos excessivos por parte do governo, mas devido a estes fenômenos financeiros.

A evolução da dívida pública/PIB no governo Lula teve uma *performance* significativamente melhor em relação ao governo anterior. Essa relação teve uma queda no final de 2003 e alcançou em dezembro de 2008 o menor dígito na era Lula (38,6%). Em 2010 essa relação era de aproximadamente 39% e o seu valor em reais de 2011 correspondia a quase R\$ 1,5 trilhão (Figura 1).

FIGURA 1: Dívida Pública Líquida¹¹ (R\$ Milhões e % PIB): Brasil, 1999-2010.

FONTE: BCB (2012).

A teoria ortodoxa argumenta que o ajuste fiscal com o objetivo de reduzir a relação dívida líquida/PIB é pré-requisito essencial para reduzir a taxa de juros. A hipótese baseia-se na ideia de que a melhora nas contas públicas aumenta a credibilidade do governo em honrar seus compromissos e assim, os investidores estariam mais dispostos a aceitar juros menores. Por outro lado, a teoria heterodoxa defende a melhora no cenário externo como pré-requisito para baixar a taxa de juros. A base da argumentação é que num ambiente externo favorável e de baixos riscos, os agentes têm suas preferências pela liquidez reduzidas e, portanto, estão mais dispostos a aceitar uma taxa de juros menor (menor “prêmio de risco”) do que estariam numa situação oposta¹².

Segundo Bacha (2011), apesar da melhora na relação dívida pública/PIB, o país não pode-se dar ao luxo de ter uma dívida pública tão elevada, segundo o autor, uma relação da dívida pública de 20% com o PIB faria os juros caírem pela metade.

Costa (2011) destaca que mudanças temporárias no ritmo de crescimento da economia global provocam variações na taxa de juros real, e ressalta que esta foi bastante reduzida no

¹¹ Deflacionada pelo IPCA a preços constantes de 2011.

¹² Em Mello e Chiliatto-Leite (2011) é realizado uma crítica keynesiano-marxista com respeito aos efeitos da contração fiscal sobre os juros.

Brasil, nos últimos anos devido, sobretudo, ao ambiente externo favorável¹³ que contribuiu para reduzir o “prêmio de risco”.

TABELA 3: Indicadores relacionados com a dívida pública líquida/PIB (%): Brasil, 1999-2010.

Ano	Dívida Líquida Pública (%PIB)	Taxa de juros real	Taxa de crescimento do PIB	Taxa de variação do câmbio real
1999	47,81	14,53	-0,3	3,24
2000	47,55	10,97	4,3	0,09
2001	51,43	9,09	1,3	0,65
2002	57,03	5,95	2,7	1,80
2003	54,76	13,00	1,1	-1,54
2004	50,11	8,16	5,7	-0,21
2005	48,50	12,72	3,2	-1,55
2006	47,84	11,80	4,0	-0,05
2007	45,70	7,25	6,1	-0,82
2008	38,60	6,18	5,2	2,60
2009	42,32	5,58	-0,6	-2,63
2010	39,04	3,77	7,5	0,06

FONTE: BCB (2012).

Contudo, conforme apresentado na Tabela 3, à medida que a relação dívida pública/PIB vai sendo reduzida, a taxa de juros real (apesar de alguns aumentos na sua trajetória para conter a inflação) também foi reduzida. Por outro lado, o crescimento do PIB que ocorreu, em parte, devido à melhora no cenário externo, também possui relação direta e inversa com a taxa de juros real, o que pode ter contribuído para a sua queda.

Portanto, não se pode afirmar que a redução da taxa de juros verificada no Brasil durante o governo Lula se deva apenas a um desses fatores, uma vez que ocorreu tanto a melhora nas contas públicas (redução da dívida pública/PIB) quanto a melhora do cenário externo. Portanto, é mais correto afirmar que ambos os motivos contribuíram para reduzir a taxa de juros real no período 2003-2010.

¹³ Quando o ambiente externo encontra-se desfavorável (como no período recente de crise na Europa), as taxas de juros tende a cair, mas devido à tentativa dos países de aquecer a demanda agregada aumentando o investimento. Períodos de crise os agentes financeiros aumentam suas preferências pela liquidez, direcionando-se para países considerados relativamente seguros. Países nessas condições encontram-se em melhor condições para reduzir sua taxa de juros, uma vez que as taxas de juros internacionais estão muito baixas (ou até negativas) a taxa de juros doméstica pode ser reduzida mais facilmente sem se preocupar tanto com o fluxo de capitais. Países com situações inversas se deparam com um *trade-off*: reduzir a taxa de juros para aquecer a demanda agregada ou aumentar para amenizar a fuga de capitais.

Porém, a relação entre dívida pública/PIB e a taxa de juros real pode ser caracterizada como uma relação interdependente. Ou seja, enquanto uma redução na primeira provoca a queda na segunda, uma queda na taxa de juros real também provoca a queda na relação dívida pública/PIB, uma vez que grande parte da dívida está indexada à taxa de juros real. É essa relação que provocou, sobretudo no segundo governo FHC e no primeiro governo Lula, a subordinação da política fiscal ao sistema de metas de inflação. Quando o Banco Central aumentava a taxa de juros para conter a inflação, ele também aumentava o custo da rolagem da dívida pública, sendo necessário realizar cada vez maiores superávits primários para cobrir esse aumento, gerando uma política fiscal contracionista que prejudicava o crescimento da demanda agregada (BRESSER-PEREIRA & GOMES, 2009; RESENDE, 2011).

Entretanto, a queda da dívida líquida/PIB verificada no governo Lula se deve mais à melhora significativa na composição da dívida pública, no que se refere aos títulos indexados à taxa de câmbio, do que ao movimento da taxa de juros nominal e real. Durante o segundo governo FHC ocorreu um aumento significativo da razão dívida líquida/PIB causada, sobretudo, pela desvalorização do câmbio, principalmente, nas desvalorizações apresentadas nos anos de 1999 e 2002¹⁴ (a taxa de variação do câmbio real nesses dois anos foi de 3,24% e 1,80% respectivamente). O deslocamento de parte da dívida indexada ao dólar para o Real, no governo Lula, desarmou essa armadilha em relação às desvalorizações cambiais, e a partir de 2006 essa relação trocou de sinal. Ou seja, enquanto uma desvalorização da taxa de câmbio em 2001 tinha efeitos negativos sobre a dívida pública/PIB, desvalorizações cambiais, principalmente, a partir de 2006 provocavam a redução dessa relação (SERRANO & SUMMA, 2011).

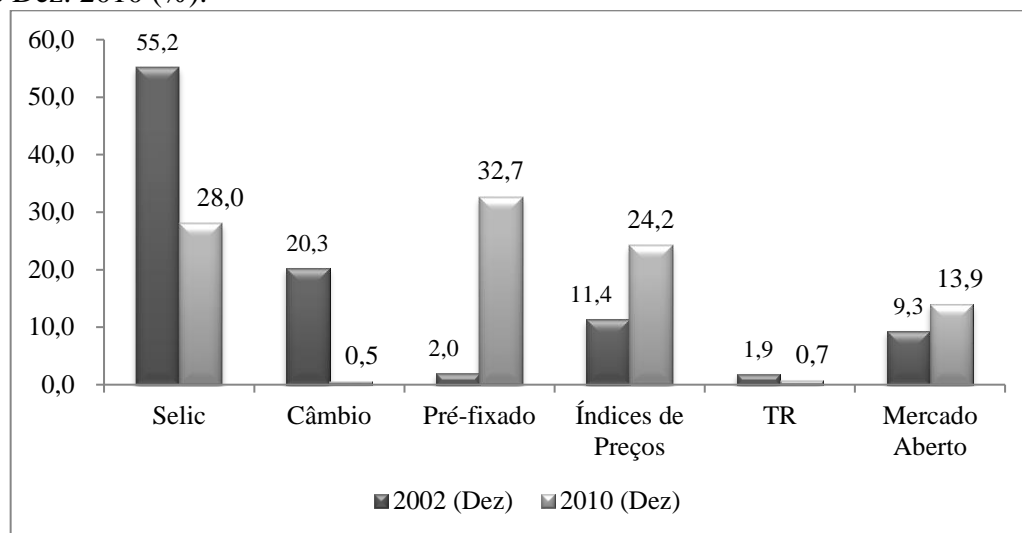
Portanto, a queda na relação dívida líquida/PIB em 2008 deve-se, por um lado, à desvalorização da taxa de câmbio (uma variação cambial de 2,60%) provocada pela fuga de capitais, e por outro lado, devido ao crescimento do PIB (5,2%) nesse ano. Não obstante, o aumento dessa razão em 2009 ocorreu pelos efeitos inversos. A rápida recuperação da economia foi acompanhada pela valorização do câmbio¹⁵ (uma variação cambial de -2,63%), no entanto, o crescimento do PIB ficou em (-0,6), o que resultou no crescimento da relação

¹⁴ Isto é, em 1999 quando o câmbio deixou de ser fixo e em 2002 quando ocorreu o que ficou conhecido como efeito Lula, cuja desvalorização também se deve a redução drástica da taxa de juros pelo Banco Central no momento em que a inflação estava em alta.

¹⁵ Esta passou de R\$/US\$ 2,31 em janeiro de 2009 para R\$/US\$ 1,75 em dezembro do mesmo ano (Ipeadata, 2012).

dívida líquida/PIB. Apesar do câmbio continuar valorizado em 2010, o crescimento do PIB (7,5%) contribuiu para evitar o aumento dessa relação no final do governo Lula.

FIGURA 2: Indexadores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMF): Brasil, Dez. 2002 e Dez. 2010 (%).



FONTE: Ministério da Fazenda. Relatórios Mensais da Dívida Pública Federal (2012).

Além dessa significativa melhora nos títulos indexados à taxa de câmbio, observa-se também uma melhora em outros indexadores. Conforme demonstrado na Figura 2, ocorreu a redução drástica da parte indexada à taxa SELIC. Porém, a maior participação dos títulos pré-fixados¹⁶ de prazo significativamente mais curto que os demais, em que os investidores podem alterar suas carteiras a qualquer momento, deixa a situação da dívida vulnerável a possíveis choques especulativos.

Ademais, apesar dos esforços de alongamento da dívida pública brasileira, seu vencimento ainda é altamente concentrado no curto e médio prazo. A melhora na composição da dívida pública por meio da redução da parcela indexada à variação cambial e à taxa SELIC, se fez acompanhar da deterioração, em outras dimensões. O essencial a assinalar é a parcela crescente com vencimento no prazo de um ano. Isto significa que uma reversão do quadro macroeconômico, com maior volatilidade do câmbio e dos juros, pode reverter os ganhos obtidos (CARNEIRO, 2006).

Em suma, tomando todo o período em estudo, a combinação dos superávits primários elevados, e a tendência de queda da taxa de juros combinada com um crescimento mais rápido

¹⁶ Títulos com vencimento em até um ano.

do PIB e com a mudança no perfil da dívida levou, apesar de algumas inflexões, à queda da relação dívida pública líquida/PIB, passando de aproximadamente 52% no final de 2001 para 39% em 2010, uma queda no crescimento da dívida/PIB de 25% nesses oito anos¹⁷.

Segundo Fabio Giambiagi (2007), o Brasil foi caracterizado por muitos anos por ter uma dívida pública: *a)* crescente; *b)* com taxas de juros elevadas; *c)* fortemente suscetível ao impacto dos juros de curto prazo; e *d)* concentrada no curto prazo, o país está caminhando progressivamente no sentido de vir a possuir uma estrutura de dívida mais madura e, além de ter uma dívida pública declinante, exhibe hoje taxas de juros reais menores que no passado; tem uma dívida menos ligada aos juros de curto prazo; e vem progressivamente alongando a maturidade dos vencimentos dos papéis.

Sem dúvida, o ponto forte da política fiscal no governo Lula foi, em primeiro lugar, a redução da relação dívida/PIB e, em segundo, a mudança de orientação no segundo governo, uma vez que a reforma tributária não ocorreu e a carga tributária continua muito alta. De fato a política fiscal no Brasil foi extremamente restritiva no primeiro governo Lula. Esta política continuava sendo monitorada pelo FMI, cujo objetivo era mostrar que a economia brasileira tinha condições de reduzir e controlar a relação dívida pública/PIB. A necessidade crescente de superávit primário nesse período reflete a incapacidade do lado real das contas públicas de controlar a expansão da dívida, dado que a mesma responde a outros condicionantes, como a taxa de câmbio e a taxa de juros. No segundo governo Lula, a redução da dívida pública/PIB, derivada mais da redução dos títulos indexados a taxa de câmbio do que da própria política de superávit primário¹⁸, criou espaços para a ação de políticas fiscais mais expansionistas, voltadas para o aquecimento da demanda agregada. (BIASOTO, 2006, cap. 14).

O investimento que apresentava uma participação média com cerca de 14% no primeiro governo na demanda agregada chegou a atingir 18% em 2010. Durante a crise, enquanto o investimento privado era reduzido, o investimento público foi expandido para evitar a queda drástica da demanda agregada. A participação do investimento público na demanda agregada que era de 1,75% em 2005, passou a apresentar taxas acima de 2%

¹⁷ Em 2011 a relação dívida/PIB caiu para a casa dos 36% e em maio de 2012 chegou a 35% (vide Ipeadata, 2012).

¹⁸ Mesmo depois que o governo parou de perseguir as metas de superávits primários a risca, a partir de 2007, a dívida pública foi reduzida em 2007 e 2008.

atingindo cerca de 2,6% em 2009.¹⁹ Certamente a maior autonomia do governo, depois de livra-se das imposições do FMI em 2005, permitiu o governo expandir seus gastos.

Essa expansão do investimento contribuiu para que a taxa de desemprego²⁰ fosse reduzida de forma intensa no período em estudo, alcançando o menor índice da série histórica (5,3%). Durante a crise financeira, a redução do IPI sobre a indústria automotiva, bens de consumo duráveis e material de construção contribuíram para a recuperação dos empregos.

O mercado de trabalho aquecido aliado a política de valorização real do salário mínimo foram os grandes responsáveis pelo crescimento do salário mínimo. Este cresceu significativamente em relação ao governo anterior. Depois do reajuste tímido em 2003-2004, passou a apresentar reajustes reais acima dos 4% nos anos seguintes. O acumulado chegou a 53,67% de aumento real nos oito anos.

Além disso, o governo intensificou principalmente no segundo período, os programas de redistribuição de renda no sentido de combate a pobreza, como o Programa Bolsa Família. Essas políticas de cunho social ocasionaram a queda das taxas de pobreza e extrema pobreza. Ambas estavam no início do governo em 36% e 15% respectivamente, em 2010 caíram para 21% e 7%.

A melhoria de renda combinada com a política de valorização real do salário mínimo contribuiu para impulsionar o mercado consumidor brasileiro com a ascensão das classes D e C. O aumento do consumo de bens-duráveis cresceu significativamente nos últimos anos, principalmente no segmento de eletrodomésticos. Fator que teve grande importância durante a crise de 2008-2009 para evitar uma drástica redução do crescimento da demanda agregada. Com a renda disponível dessas classes aumentadas, o estímulo dado pelo governo através das reduções dos impostos, alavancou seus gastos com consumo, milhões de pessoas entraram no mercado de consumo em massa gerando um efeito positivo e muito forte no mercado de trabalho, que contribuiu para manter o nível de emprego em meio à crise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivos analisar a política fiscal durante o governo Lula. Na primeira seção foi analisado o desempenho do superávit primário, cujas metas foram

¹⁹ Último ano com dados disponíveis.

²⁰ Taxa de desemprego (referência 30 dias) RMs (IBGE, 2011).

reajustadas nos primeiros anos na tentativa de aumentar a confiança dos agentes financeiros e eliminar os rumores das bandeiras históricas defendidas pelo PT. As metas de superávit primário foram perseguidas a risca na primeira parte do governo, porém, já livre das imposições do FMI, o governo encontrou espaço para a expansão do gasto público, inclusive durante e pós-crise financeira de 2008-2009. No que diz respeito às receitas e despesas, vale a pena ressaltar, que as transferências foram mantidas durante a crise citada, em nível superior a 4% do PIB, evitando medidas pró-cíclicas nas esferas estaduais e municipais.

Na segunda seção foi analisada a evolução da dívida pública na gestão Lula. Conforme visto, o aumento da dívida pública não está relacionado exclusivamente com o gasto público, existem outras variáveis que são os principais responsáveis pelo seu crescimento, como a taxa de câmbio e a taxa de juros. No que se refere à primeira variável, os títulos indexados a ela, foram, o principal responsável pelo crescimento da dívida em 1999 e 2002, alcançando cerca de 57% do PIB neste último ano. No entanto, o governo Lula teve o mérito de reduzir drasticamente os títulos indexados ao câmbio, rompendo com um fator de pressão de crescimento da dívida pública. No que se refere à segunda variável, houve também uma redução dos títulos indexados à taxa de juros. No entanto, a dívida pública continua concentrada em títulos de curto e médio prazo, o que pode gerar problemas, revertendo os ganhos obtidos.

Portanto, a política fiscal pode ser caracterizada como contracionista no primeiro governo devido à necessidade de ajuste das contas públicas e da confiança dos agentes financeiros, que estavam significativamente deterioradas. No entanto, depois de pagar suas dívidas ao FMI e de reduzir a relação dívida/PIB, o governo encontrou meios de manobra para aumentar os gastos públicos e, portanto, o produto e emprego da economia brasileira.

REFERÊNCIAS

BACHA E. **Além da tríade:** como reduzir os juros. Novos Dilemas de Política Econômica: Ensaios em Homenagem a Dionísio Dias Carneiro. Rio de Janeiro, LTC Editora, 2011.

BIASOTO JR. G. **A polêmica sobre o déficit público e a sustentabilidade da política fiscal.** In: Política fiscal e desenvolvimento no Brasil. org. Márcio Percival Alves Pinto e Geraldo Biasoto Junior. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

_____. **O sistema tributário brasileiro: uma trajetória de fragmentação.** In: Política fiscal e desenvolvimento no Brasil. org. Márcio Percival Alves Pinto e Geraldo Biasoto Junior. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

BRESSER-PEREIRA L. C & GOMES, C. **O regime de metas de inflação no Brasil e a armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio.** In: Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: Teoria e Experiência Brasileira. Paula, Luiz Fernando & Sobreira, Rogério & Oreiro, Jose Luis. ed. FGV. São Paulo, 2009.

COSTA, F. N. **Câmbio, juros e inflação: bateio.** Observatório da economia global. Textos Avulsos – n. 8 – Set, 2011

CARNEIRO, R. **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.** Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/ abr 2006. p. 1-24.

DORNBUSH, R., FISCHER, S. e STARTZ, R. Macroeconomics. Tradução para português: Macroeconomia. São Paulo: MacGraw-Hill, 2009, 10ª edição.

FABIO GIAMBIAGI. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007.** IPEA, Texto para discussão N° 1309. Rio de Janeiro, novembro de 2007.

FLIGENSPAN F. B. **Dois anos de Governo Lula: da crise às amarras do crescimento.** Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 135-156, jun. 2005.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: setembro de 2012.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: setembro de 2012.

LOPREATO, F. L. C. **Política fiscal:** mudanças e perspectivas. Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/ abr 2006. p. 184-205.

MELLO, G. S. & CHILIATTO-LEITE, M. V. **Contração fiscal reduz os juros?** Uma crítica keynesiano-marxista. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB), Rio de Janeiro, agosto de 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatórios mensais da dívida pública federal. Disponível em: <http://www.fazenda.org.br>. Acesso em: setembro de 2012.

RODRIGUES, R. & BASTOS, C. **Análise recente das finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Anais do III encontro de Associação Keynesiana Brasileira, 2010.

RESENDE, A. L. **Juros: equívoco ou jabuticaba?** Valor. 16/06/2011.

SANTOS, C. H. M. & SILVA, A. C. M. **Um panorama macroeconômico das finanças públicas 2007-2010.** Brasília, IPEA, 2010 (mimeo).

SERRANO, F. & SUMMA R. **Política Macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000.** Observatório da economia global, textos avulsos, n. 06, mar. 2011.

SOUZA, N. A. **Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.