

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

HENRIQUE DAHER BONACIN FILHO

**A POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF E OS ALERTAS
DOS TÉCNICOS DO TESOIRO NACIONAL – 2011/2016**

CURITIBA

2020

HENRIQUE DAHER BONACIN FILHO

**A POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF E OS ALERTAS
DOS TÉCNICOS DO TESOUREIRO NACIONAL – 2011/2016**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná como requisito à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Leite Kremer

CURITIBA

2020

TERMO DE APROVAÇÃO

HENRIQUE DAHER BONACIN FILHO

A POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF E OS ALERTAS DOS TÉCNICOS DO TESOUREIRO NACIONAL – 2011/2016

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, Setor de Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Prof. Dr. Rodrigo Leite Kremer

Orientador – Departamento Economia, Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira

Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Vinicius Klein

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 30 de dezembro de 2020.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus e aos meus pais, Henrique e Sirlene pela vida e pelos valores que sempre me passaram e inspiraram. Também gostaria de agradecer à minha noiva Marina Zavadinack, por todo carinho e apoio às minhas decisões. No âmbito acadêmico não posso deixar de agradecer ao meu orientador Rodrigo Kremer, que me deu todo suporte para conclusão desta monografia. Assim como, ao meu amigo Jeferson Ramos dos Santos, que me apresentou à reportagem do Valor Econômico, que inspirou o tema desta monografia.

In memoriam

Ir. Maria Cristina, ex-diretora do colégio Nossa Senhora de Sion.
Por todo ensino disponibilizado gratuitamente a mim, no colégio Sion.
Que Deus a tenha.

RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar um relato histórico da conjuntura econômica nos governos da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), com foco na política fiscal. Para tanto, serão observados aspectos de política econômica e fiscal nas últimas duas décadas no Brasil, a fim de produzir um quadro-base introdutório para uma melhor compreensão das questões enfrentadas pela administração Rousseff. Como fonte de informações a respeito da atuação do Tesouro Nacional no período estudado, será utilizado o conjunto de documentos publicados pelo jornal brasileiro Valor Econômico em dezembro de 2015. A publicação de documentos do Tesouro Nacional neste periódico permitiu a elucidação acerca do grau de conhecimento do alto escalão do Governo federal da situação fiscal do período.

Palavras-chave: Política Fiscal, Tesouro Nacional, Dilma Rousseff, Pedaladas Fiscais.

ABSTRACT

This paper aims to present a historical account of the economic situation in the governments of President Dilma Rousseff (2011-2016), focusing on fiscal policy. To this end, aspects of economic and fiscal policy will be observed in the last two decades in Brazil, in order to produce an introductory framework for a better understanding of the issues faced by the Rousseff administration. As a source of information about the performance of the National Treasury in the period studied, the set of documents published by the Brazilian newspaper Valor Econômico in December 2015 will be used. The publication of documents from the National Treasury in this journal allowed the elucidation of the knowledge level of the high level of the federal government of the fiscal situation of the period.

Keywords: *Fiscal Policy, National Treasury, Dilma Rousseff, Tax Rides.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): O PLANO REAL E ASPECTOS DA POLÍTICA ECONÔMICA	16
3 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010): OBSERVAÇÕES SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E ASPECTOS DA POLÍTICA ECONÔMICA	33
3.1 DADOS PRIMÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO LULA.....	38
4 GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016): ASPECTOS FISCAIS E CONJUNTURA	43
4.1 COMPLICADORES CONJUNTURAIS	43
4.2 AVALIAÇÃO DA PIORA FISCAL PELO TN E CRESCIMENTO DO BNDES	46
4.3 INFERÊNCIAS ACERCA DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO ROUSSEFF 2011-2016.....	63
5 CONCLUSÃO	68
BIBLIOGRAFIA	70

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Material elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional acerca da classificação de risco do Brasil por diferentes agências	47
Figura 2: Temas para discussão no TN.....	48
Figura 3: Temas para discussão no TN/2	49
Figura 4: Temas para discussão no TN/3.....	50
Figura 5: Temas para discussão no TN/4.....	51
Figura 6: Temas para discussão no TN/5.....	52
Figura 7: Temas para discussão no TN/6.....	53
Figura 8: Temas para discussão no TN/7	54

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO GOVERNO CENTRAL – RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – ABAIXO DA LINHA BRASIL – 1991 A 2007 - % DO PIB.....	25
Gráfico 2: IMPACTO DA INFLAÇÃO SOBRE O DÉFICIT PÚBLICO.....	27
Gráfico 3: EFEITO OLIVEIRA-TANZI ÀS AVESSAS	29
Gráfico 4: VARIAÇÃO NO ÍNDICE PREÇOS DAS COMMODITIES.....	37
Gráfico 5: PIB BRASIL ANUALIZADO	39
Gráfico 6: EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO GOVERNO CENTRAL: RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – ABAIXO DA LINHA BRASIL – 1991 A 2007 - % DO PIB.....	40
Gráfico 7: EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL – EM % DO PIB 2002-2017	41
Gráfico 8: TAXA SELIC/COPOM E EXPECTATIVA DE INFLAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO ROUSSEFF (2011/2014).....	44
Gráfico 9: EXPANSÃO DO CRÉDITO PROMOVIDO PELO BNDES 1997-2015 – EM BILHÕES DE R\$.	55
Gráfico 10: RECEITAS E DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL – EM BILHÕES DE R\$ DE MAI/2016 ACUMULADOS EM 12 MESES.	56
Gráfico 11: DESPESA PRIMÁRIA TOTAL AJUSTADA* E PIB MENSAL (BCB) VAR REAL 12 MESES ACUMULADOS.....	57
Gráfico 12: RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO – EM % DE PIB.....	57
Gráfico 13: DÍVIDA BRUTA DO SETOR PÚBLICO – EM % DO PIB.....	58
Gráfico 14: PIB BRASILEIRO EM BASE TRIMESTRAL – EM %.....	59
Gráfico 15: TAXA DE CÂMBIO NOMINAL – BRASIL 2003/2018.....	60
Gráfico 16: ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO – BRASIL 2003/2018.).....	61
Gráfico 17: RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL – EM BILHÕES DE R\$ (2008/2018).	62
Gráfico 18: RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL – EM BILHÕES DE R\$ (2008/2018).	63
Gráfico 19: RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO, EM % DO PIB (2002/2014).....	66

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: VARIAÇÃO NO ÍNDICE PREÇOS DAS COMMODITIES.....	28
Quadro 2: SURGIMENTO DE INSTITUIÇÕES E FERRAMENTAS DE CONTROLE.....	30

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho irá fazer uma análise histórico-econômica da política fiscal nos dois mandatos da Presidente Dilma Rousseff (2011/2016). Para tanto, serão observados aspectos oriundos de três dimensões distintas, quais sejam, (i) elementos de política econômica e fiscal praticados em administrações prévias, sobretudo nos mandatos sucessivos de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010); (ii) materiais produzidos por técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional (TN) a respeito das condições fiscais do Estado brasileiro entre 2011 e 2014; e (iii) pontos da própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000.

Esta pesquisa teve origem em matérias jornalísticas publicadas ao final de 2013. A primeira reportagem publicada foi em 05 de dezembro, no jornal O Estado de S. Paulo, com o título “Augustin nega ‘motim’ de técnicos do Tesouro” escrita pelos jornalistas João Villaverde e Adriana Fernandes, que soltaram o primeiro “furo” jornalístico sobre o assunto. Após esta reportagem e outras do mesmo veículo, como as colunas do economista Gustavo Franco que alertava sobre o caminho econômico que o governo estava tomando, foi publicada uma reportagem no jornal brasileiro Valor Econômico em 2015¹, onde foram apresentadas as Notas Técnicas dos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional, com os alertas apresentados ao governo, em especial à equipe econômica. Estes alertas comunicados pelos técnicos do TN durante o governo Dilma Rousseff indicavam que o governo poderia não estar seguindo as premissas fiscais estabelecidas por Lei.

Destaca-se que a ideia de usar reportagens jornalísticas como inspiração para a presente monografia foi em função do graduando ser formado em comunicação social com habilitação em jornalismo.

Voltando ao tema, Giambiagi (2011) ensina que a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 surgiu para estabelecer limites de gastos no governo, também de forma a garantir maior transparência a estes gastos:

¹ Disponível em < <https://www.valor.com.br/pedaladas> >. Acesso em 06/12/2020.

A LRF estabeleceu tetos para as despesas com pessoal em cada um dos poderes nas três esferas da Federação e, entre vários dispositivos de controle das finanças públicas, proibiu novas renegociações de dívidas entre entes da Federação. A lei evitou o problema de *moral hazard* que se criava anteriormente, em que cada renegociação era feita “pela última vez” e era sucedida por uma nova pactuação das condições de pagamento quando do vencimento das dívidas. Combinado com os contratos assinados entre o Governo Federal e a maioria dos estados, isso fez com que estes enfrentassem uma verdadeira restrição orçamentária, além de ter propiciado a contínua melhora da situação fiscal de estados e municípios, que passaram de um déficit primário de 0,7% do PIB em 1997 — antes da renegociação de suas dívidas — a um superávit de 0,8% do PIB quatro anos depois (GIAMBIAGI, 2011, p. 183).

Ou seja, a LRF passou a estabelecer normas mais rígidas para o gasto público e metas fiscais estritas, o que pode ter contribuído para uma maior ordenação em termos de gasto governamental e um maior grau de saneamento destes gastos. O Executivo passou, com efeito, a ter responsabilidade legal sobre seus gastos, isto é, uma norma a estabelecer regras, metas e limites para o dispêndio público.

Além do Executivo, os poderes Legislativo e Judiciário têm da mesma forma responsabilidades sobre a implementação da Lei Complementar 101/2000. O Tribunal de Contas da União (TCU) e os tribunais de contas estaduais (TCE) têm de aprovar as contas das respectivas instâncias de governo, uma vez que o advento da LRF impôs restrições orçamentárias aos gestores. Em suma, passou a ser necessário um planejamento fiscal rigoroso para que políticas de governo sejam implementadas, com vistas a resguardar o caixa do Estado – no presente ou nas futuras administrações. Giambiagi (2011) explica que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, inspirada em exemplos bem sucedidos nos Estados Unidos e Nova Zelândia, foi uma das mais importantes heranças deixadas pela administração de Fernando Henrique Cardoso, aprovada em 04 de maio de 2000 (2011, p. 193).

Caso não se respeite o conjunto normativo da LRF/2000, o gestor de ocasião cria margem para responsabilização na forma de multas e, em casos extremos, ser destituído do cargo e ter cassados os seus direitos políticos por determinado período. De certa forma, o jargão da “economia como alocação de recursos escassos para fins alternativos” ganha um renovado reforço.

Para tratar dos temas elencados anteriormente, o capítulo a seguir propõe uma observação acerca das principais condicionantes do período de estabilização

econômica da década de 1990, apresentando os programas econômicos adotados neste período em especial o surgimento do Plano Real, as políticas econômicas adotadas no governo de Fernando Henrique Cardoso e a estabilização da inflação no Brasil. Já o capítulo três aborda os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010), a conjuntura econômica e as medidas adotadas pelo governo nas searas fiscais e de cunho monetário.

No capítulo quatro é apresentado o tema central do estudo histórico econômico, sob a ótica dos aspectos fiscais e da conjuntura do período em questão. O capítulo quatro se desdobra no subcapítulo 4.1, onde são apresentados os desafios conjunturais. Já no subcapítulo 4.2 apresentamos a deterioração fiscal que em 2013 já demonstrava tendências negativas, com o resultado primário ao final de 2014 em processo deficitário. Neste subcapítulo é destinado também aos alertas dos técnicos do Tesouro Nacional, apresentados na publicação do jornal brasileiro Valor Econômico em dezembro de 2015, pela jornalista Leandra Peres, que informavam a equipe econômica do Governo Federal sobre os perigos fiscais que estavam incorrendo no momento, bem como sugestões de saneamento fiscal. Tema este que já vinha sendo alertado desde o fim de 2013, anos antes, nas reportagens publicadas no jornal O Estado de S. Paulo, assim como nas colunas de Gustavo Franco e, depois, em 2015 o tema foi detalhado na reportagem do periódico Valor Econômico. No subcapítulo 4.3 é feito um compilado de análises da política fiscal do período estudado, do ponto de vista tributário.

O subcapítulo também aborda a vinda do economista-chefe do Fundo Monetário Internacional (FMI), Olivier Blanchard, ao Brasil após a *Standard and Poors* rebaixar a nota de crédito brasileira, em maio de 2014. Segundo o economista a política econômica em vigor no Brasil demonstrava um baixo crescimento, investimento inferior aos padrões observados em outros países emergentes e uma política econômica com baixa credibilidade. A vinda de Blanchard foi objeto da publicação feita pelo jornal O Estado de S. Paulo em 15 de maio de 2014, na reportagem “Dois Brasis”.

2 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): O PLANO REAL E ASPECTOS DA POLÍTICA ECONÔMICA

Este capítulo irá abordar de forma sintética o período de estabilização econômica e de combate à inflação no início da década de 1990. Para isso abordaremos a criação do novo padrão monetário – o Real – e alguns aspectos fundamentais da política econômica e fiscal da administração Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2002. A importância deste capítulo será introduzir os fundamentos da questão fiscal no Brasil, o tripé macroeconômico e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, cuja forma dará substrato para os demais capítulos sobre a análise das administrações federais subsequentes.

O início da década de 1990 foi marcado pelo processo de “acumulação inflacionária” nos anos 1980, isto é, um período de forte elevação geral do nível de preços da economia brasileira, paralelamente ocasionando uma desvalorização acelerada da moeda local. Diferentes formas de entender o problema da inflação e de solucioná-lo concorriam nas políticas de governo desde a redemocratização, em 1985. Após experiências progressas, notadamente o Plano Cruzado de 1986, a percepção do problema de fundo que ocasionava o processo inflacionário, segundo os formuladores do Plano Real, passou a ser vista na condição “fechada” da economia brasileira – somada ao descontrole fiscal. Ou seja, a baixo grau de abertura econômica era entendido como um dos determinantes fundamentais do crônico processo de inflação do Brasil. Com este diagnóstico, foi proposto um choque de concorrência com dois instrumentos: de um lado o acirramento do processo de abertura comercial, e de outro lado a ancoragem cambial – a partir da utilização dos instrumentos de política cambial.

O processo de abertura comercial iniciado ainda no governo Collor (1990/1992) foi acelerado a partir do Plano Real. Este processo esteve concentrado *grosso modo* em duas frentes: (i) a redução das barreiras não-tarifárias ao comércio, e (ii) a diminuição, por conseguinte, dos preços de bens importados. O Plano Real foi criado através da colaboração e críticas de diversos economistas, sociólogos e políticos a fim de possibilitar a superação de diversos planos econômicos sem sucesso que o antecederam. Com a experiência adquirida a partir dos erros cometidos e os sinais do que poderia funcionar, o Plano Real foi desenhado,

comunicado e implementado em etapas, com vistas ao convencimento da população e agentes econômicos dos seus fundamentos sólidos.

Lavinia Barros de Castro (2011) pontua que o Plano Real foi estruturado em três fases. Primeiramente um ajuste fiscal, para controlar as contas do governo, uma das principais causas da inflação na época. A seguir, “a criação de um padrão estável de valor denominado Unidade Real de Valor – URV” (2011, p. 142). A terceira fase consistiu em liberar a unidade de conta e com regras para a emissão e lastro da nova moeda, para buscar estabilidade.

Outro fator que merece destaque na conjuntura da formulação do Plano Real foi a certeza da continuidade das políticas econômicas durante a transição do governo de Itamar Franco (1992/1994) para Fernando Henrique Cardoso – uma vez que este fora o Ministro da Fazenda daquele durante a formulação e implementação das primeiras etapas do Plano Real.

Durante o processo de ajuste fiscal foram criados o Programa de Ação Imediata (PAI) e o Fundo Social de Emergência (FSE). Para Castro (2011), o primeiro tratava do pacto federativo, ao redefinir a relação da União com os entes federativos (estados), e do Banco Central, para com os bancos estaduais e municipais. O segundo teve foco na desvinculação de receitas do Governo Federal, diminuindo a rigidez dos gastos da federação. No entanto, a despeito do esforço de racionalização fiscal, os resultados esperados pela administração se mostraram insuficientes, havendo inclusive, conforme destaca Castro (2011), um processo de deterioração fiscal:

O fato é que as mudanças introduzidas pelo PAI e pelo FSE não se mostraram suficientes para assegurar o equilíbrio fiscal sequer em 1995. Além disso, o governo foi extremamente otimista nas suas perspectivas em aprovar, nos anos que se seguiram, reformas estruturais no Congresso. Estas eram consideradas, na concepção do Plano, fundamentais para a estabilidade duradoura — e não foram feitas (...) houve forte deterioração no superávit primário no primeiro ano após a introdução da nova moeda, Real (1995). Nos demais anos (1996-98) (CASTRO, *apud* GIAMBIAGI, 2011, p. 145).

Quando o Fundo Social de Emergência foi aprovado em 1994, houve uma melhora nas contas fiscais da ordem de 1,08% do PIB, mas uma piora significativa em 1995. Giambiagi (1997) pondera que:

O ajuste fiscal não se comprovou, na prática, condição para a estabilidade. Em contrapartida, a desindexação promovida pela URV (Unidade Real de Valor) teve papel fundamental para o combate à inflação – segunda fase do Plano Real (GIAMBIAGI, 1997, p. 190).

Nesse sentido, a fase de desindexação parece uma condição *sine qua non* para que se fosse alcançada a estabilidade de preços no período. Nesta fase de desindexação, Castro (2011) ressalta que a intenção do governo era eliminar o componente inercial da inflação, a memória inflacionária que acompanhava a sociedade brasileira ao longo das décadas até àquele momento (2011, p. 147). Para isto foi utilizado um período de transição, onde a moeda Unidade Real de Valor, sem memória inflacionária, foi inserida na economia brasileira, de forma voluntária. Castro (2011) chama de uma “quase moeda”, que reduziria o período de reajuste dos preços. A proposta se inspirou em uma estratégia usada há menos de uma década, proposta por Pêrsio Arida e Lara Rezende, a propósito do Plano Cruzado (2011, p. 147).

A introdução de uma nova moeda indexada originalmente orbitou às voltas da ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), que havia sido proposta. Esta moeda conviveria com a outra moeda na mesma economia, por um período pré-definido, fazendo com que os agentes escolhessem por qual optar. No entanto, haviam críticos, como o ex-Ministro da Fazenda durante o período de ditadura militar no Brasil Mario Henrique Simonsen (1974/1979), que questionavam a proposta por somente ter sido utilizada na Hungria até então em 1945-46, e que teria gerado a maior hiperinflação da história. Por outro lado, de acordo com Castro (2011), estas críticas acabaram por colaborar com o Plano Real e o sucesso da estratégia do URV:

Simonsen observou que o valor da “moeda nova” (indexada) não seria estável como pretendiam os dois autores. Na realidade, o valor oscilava quando a inflação se acelerava (ou desacelerava), em função da impossibilidade de evitar alguma defasagem entre a apuração do índice de preços e a fixação do valor de ORTN. Em outras palavras, dadas as dificuldades de se construir um indexador perfeito, que se movesse de forma simultânea aos preços correntes, haveria sempre alguma defasagem entre a inflação atual e aquela apurada estatisticamente. Por outro lado, a circulação de uma “moeda velha” com uma “moeda nova” (indexada) permitiria que o público manifestasse rapidamente repúdio à “velha moeda”, em favor da “nova”, fazendo explodir a velocidade de circulação e gerando uma hiperinflação na “velha moeda”. O problema é que, com a explosão inflacionária, o índice representado pela “moeda nova” ficaria necessariamente defasado em relação à inflação corrente (em virtude da necessidade de pelo menos alguns dias para computar o próprio índice). Ou seja, ocorreria alguma perda de poder aquisitivo na “nova moeda”; em outras palavras, ocorreria alguma inflação na “nova moeda”. A hiperinflação na “velha moeda”, em resumo, acabaria por contaminar a ‘nova moeda’ (CASTRO, 2011, p. 148).

Com a experiência já vivida na Hungria, a solução foi não criar de fato uma nova moeda, mas sim uma unidade de conta – apesar de as conjunturas internacionais de comparação serem completamente diferentes. A URV era só um indexador para contratos, enquanto o cruzeiro real permanecia como meio de pagamento (*ibidem*, p. 142). Isto ocorreu entre 1º de março de 1994 até 30 de junho. Neste período o Banco Central do Brasil (BACEN), estipulava a paridade entre o Cruzeiro Real e a URV. Destaca-se que o cálculo era superior a proposta “Larida”, porque era calculado através de três indicadores de uma variação de um cálculo proporcional dos índices IGP-M, IPCA-E e IPC-Fipe e os preços tinham que ser expressos em Cruzeiros e o valor em URV era facultativa, o que encurtava o período de reajustes e introduzia custos de menu (*ibidem*, p. 149). Em 1º de julho de 1994 o Real foi lançado para substituir o URV.

Pérsio Arida foi um dos autores da “Proposta Larida” em parceria com André Lara Resende – que propôs em 1986, a respeito do Plano Cruzado, desindexar a economia através da introdução de uma moeda indexada que circularia paralelamente à moeda oficial brasileira, na época o Cruzeiro (*ibidem*, p. 104). Já no contexto da implementação do Plano Real, propôs que a ação da política monetária deveria ser acompanhada de um aumento dos juros, já que a estabilização econômica poderia gerar um *boom* de consumo, de forma a eventualmente vir a desestabilizar a economia. Com efeito, a equipe econômica do governo optou por aumentar as taxas dos juros reais e elevar as taxas de depósitos compulsórios, após

lançar o real (*ibidem*, p. 143).

Outra estratégia que Fernando Henrique Cardoso, recém eleito Presidente da República em 1994, adotou foi buscar pontes com sindicatos através da comunicação dos planos econômicos do governo no quesito salários. Foi estabelecido que os salários deveriam ser pagos conforme a URV do dia do pagamento do salário, o que preservava o poder de compra dos trabalhadores assalariados. No dia do lançamento da nova moeda, os salários já deveriam ser pagos com ela².

Na terceira fase do plano, entrava a Âncora Nominal, onde entrava um fator importante para a estabilidade econômica, assim como o lastreamento da oferta monetária doméstica e a fixação da taxa de câmbio. Com a Medida Provisória 542/1994, existiria a equivalência de R\$1 para US\$1, conforme a paridade que o Conselho Monetário Nacional decidisse. A partir de 1 de julho de 1994 se adotou a âncora monetária e a âncora cambial com a circulação do Real. Houve um processo de valorização da moeda nacional. Em 1994 a relação Dólar-real estava em US\$ 1,00 = R\$ 1,00, e chegou a ficar US\$ 1,00 = R\$ 0,83. O câmbio era livre para circular para baixo, mas tinha um teto estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (banda assimétrica) Castro (p.15, 2011). Contudo diminuía a competitividade externa dos bens produzidos localmente com o Real valorizado. Vale destacar que a MP também dava maior autonomia ao Banco Central, conforme destaca Castro (2011):

A MP foi acusada de conter uma grave inconsistência econômica ao lançar, simultaneamente, âncoras monetária e cambial em uma economia com mobilidade de capitais. Quanto a esse aspecto, poucos dias depois, foi esclarecido que o real adotaria âncora monetária (metas) e o câmbio seria livre para oscilar para baixo, mas teria o teto fixo em 1 real = 1 dólar (banda assimétrica) (CASTRO, 2011, p. 147).

A âncora monetária foi abandonada em outubro de 1994, pelo insucesso na realização das metas estabelecidas e também para que a cambial fosse beneficiada, sem que houvesse formalidades com lastro (*ibidem*, p.151). O foco na âncora cambial foi impreterível para que contratos de longo prazo fossem firmados, já que

² De acordo com Castro (2011) estas eram antigas reivindicações dos sindicatos.

em cenários de hiperinflação se tornam pouco realizáveis, ao mesmo tempo pressionando a precificação da economia doméstica dos bens comercializáveis.

Os formuladores do Plano Real defendiam que o gasto público era um dos grandes motivadores da inflação, no entanto a primeira fase de implementação do programa – que era precisamente de ajuste fiscal – não demonstrou eficácia e “na prática, o diagnóstico do ajuste fiscal como pré-condição para a estabilização não foi validado, uma vez que a estabilização veio a despeito da piora das contas públicas” (CASTRO, 2011, p. 147). A terceira fase do Plano Real se demonstrou uma fase com medidas importantes com a âncora cambial e juros como âncoras para os preços. Castro (2011) analisa que

As condições externas para a estabilização eram muito melhores em 1994 do que nos anos de 1980. Havia abundância de liquidez internacional e um elevado patamar de reservas (US\$40 bilhões). Além disso, na década de 1990 a economia brasileira se tornou muito mais aberta. Por último, mas não menos importante, o Brasil concluiu um acordo nos moldes do Plano Brady somente em abril de 1994 (tendo sido um dos últimos países latino-americanos a fazê-lo), o que o possibilitou um reescalonamento da dívida externa. Todas essas características foram fundamentais para assegurar a eficácia da âncora cambial, introduzida após o lançamento do real. Nesse sentido, o Plano Real, se aplicado no contexto dos anos 1980, provavelmente fracassaria (CASTRO, 2011, p. 159).

Na América Latina outras economias se estabilizaram na mesma década, utilizando da mesma estratégia da âncora cambial. Uma diferença vista foi o fato de que as economias vizinhas já eram dolarizadas Castro (2011). Já o Brasil se utilizou de uma estratégia sofisticada de indexação com relativo baixo risco de falha – ainda que com repercussões possivelmente negativas, sobretudo no âmbito produtivo, devida a extrema valorização da moeda, em relação ao padrão monetário anterior, de forma a encarecer produtos industrializados produzidos localmente destinados à exportação.

O Plano Real teve sucesso em reduzir os patamares de inflação por ter proporcionado maior grau de concorrência com a entrada de um maior número de produtos estrangeiros, mas ocasionou inexoravelmente um desequilíbrio das contas externas Castro (2011). A entrada de capitais passava a ser, portando, peça

fundamental para sustentação da balança de pagamentos, elemento que condicionou o comportamento da política monetária durante todo o período da administração 1995-2002.

No segundo governo do Fernando Henrique Cardoso (1999/2002) cabe citar o papel das reformas econômicas. Estas reformas podem ser elencadas, segundo Giambiagi (2011, p. 181), da seguinte forma:

- i. privatizações;
- ii. fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo, energia elétrica e telecomunicações;
- iii. mudança no tratamento do capital estrangeiro;
- iv. saneamento do sistema financeiro;
- v. reforma (parcial) da previdência social;
- vi. renegociação das dívidas estaduais;
- vii. aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- viii. ajuste Fiscal, a partir de 1999;
- ix. criação de uma série de agências reguladoras;
- x. estabelecimento de um sistema de metas de inflação como modelo de política monetária.

O Real contou, pelo menos até 1997, com um contexto de significativa liquidez do mercado financeiro internacional e, dado o sucesso inicial do plano, com um cenário positivo para atração de capital produtivo. Em 1997 ocorre um ataque especulativo contra um conjunto de moedas do sudeste da Ásia, o que prejudica profundamente as condições de liquidez internacional para os países emergentes Giambiagi (2011).

O presente trabalho observa com mais atenção, no entanto, as reformas da Lei de Responsabilidade Fiscal, o ajuste fiscal do período, as agências reguladoras e as metas de inflação, sem hierarquizar ou diminuir a importância das demais. Levando em consideração o tripé macroeconômico (metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal) criado em 1999, e seguido pelo presidente sucessor.

Tripé este que veio a nortear as políticas econômicas, por sua importância Giambiagi (2011).

Em 1999, com o Banco Central sob gestão de Armínio Fraga foi dado fim à âncora cambial, tornando o câmbio flutuante a partir deste momento. Giambiagi explica que foi uma espécie de “troca de âncora”, como ele diz. Agora seria adotado um sistema de metas de inflação e alta na taxa de básica de juros (p.176 2011).

A equipe econômica no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso estabeleceu teto para despesas com pessoal, em todo âmbito do poder público, bem como não sendo mais permitido a partir de então renegociação de dívidas com entes da federação. A este respeito, Giambiagi (2011) destaca que

Combinado com os contratos assinados entre o Governo Federal e a maioria dos estados, isso fez com que estes enfrentassem uma verdadeira restrição orçamentária, além de ter propiciado a contínua melhora da situação fiscal de estados e municípios, que passaram de um déficit primário de 0,7% do PIB em 1997 — antes da renegociação de suas dívidas — a um superávit de 0,8% do PIB quatro anos depois (GIAMBIAGI, 2011, p. 183).

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 e a implementação de um controle mais rígido das contas públicas, não visto nas últimas décadas, com metas fiscais, demonstrando uma clara intensão por parte do governo em transparecer certo controle das contas públicas. Nesse sentido, foram criadas as agências reguladoras para regulação de diversos setores econômicos, como a ANATEL (agência Nacional de Telecomunicações), a ANP (Agência Nacional de Petróleo) e a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica). As agências simbolizaram uma importante inflexão na própria atuação do Estado brasileiro, deixando seu papel de indutor direto do desenvolvimento, característica marcante do Estado desde a década de 1930, para uma posição de regulador das atividades econômicas, Giambiagi (2011).

No Banco Central foi implementado um sistema de metas de inflação com “Relatórios de Inflação”, o que gerou um compromisso com a estabilidade dos preços – fundamental para balizar as expectativas dos agentes econômicos e mercado, junto a uma gestão profissional do Banco Central do Brasil Giambiagi (2011).

O tripé macroeconômico (metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade

fiscal) demonstrou um equilíbrio econômico no Brasil, que viria depois a ser utilizado pelo governo Lula,

No final de sua gestão, como saldo positivo – intangível, porém muito importante –, FHC deixou fundamentalmente: (1) um ‘tripé’ de políticas – metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal – que se mantidas ao longo de anos, poderiam criar condições para o desenvolvimento econômico futuro, com inflação baixa e equilíbrios externos e fiscal; e (2) um elenco bastante robusto de mudanças estruturais importantes, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal; a reforma parcial da Previdência Social; o ajuste fiscal dos estados; o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações; (...) Em contra partida, em relação às expectativas que se tinham no início da estabilização, FHC ficou devendo uma reforma tributária, o desenvolvimento de um mercado de crédito (ainda atrofiado pelos juros altos quase 10 anos depois do Plano Real) e a superação duradoura da vulnerabilidade externa do país, problema antigo que, inclusive, se agravou no seu primeiro mandato (Giambiagi, 2011, p.193).

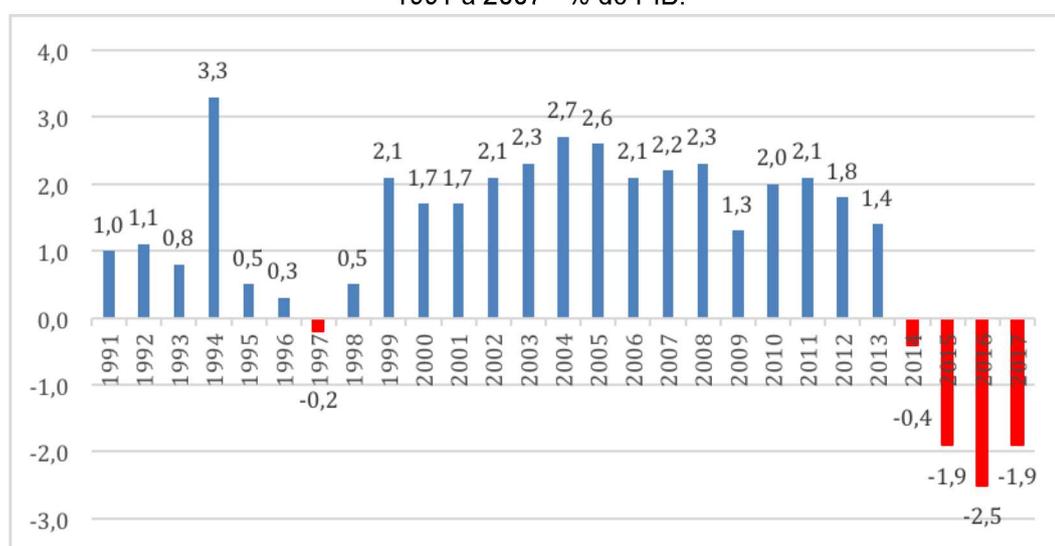
O tripé macroeconômico norteou o governo seguinte. O equilíbrio e a segurança das metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal resultaram em maior estabilidade à economia. Em suma, pode-se dizer que o Plano Real obteve controle da inflação através de um choque de concorrência. O Brasil abriu mais a economia, reduziu as taxas de importação, incorrendo na maior entrada de produtos estrangeiros Giambiagi (2011). Com o câmbio valorizado, as importações ficaram baratas, no entanto as exportações passaram ao cenário oposto, encontrando-se substancialmente mais caras ao demandante estrangeiro – não sendo possível ignorar os impactos negativos em termos de produção e emprego no Brasil daí decorrentes.

O país aumentou os juros, que reduzem os investimentos, o consumo e conseqüentemente a demanda agregada. Todos estes fatores, criam uma estabilidade econômica de um lado, de outro lado impedem crescimento mais substancial da economia. Se de um lado a grande vilã, a inflação, havia sido controlada, os efeitos colaterais ao paciente foram sensíveis em nível de produção industrial, emprego e renda.

2.1 APRESENTAÇÃO DADOS PRIMÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO FHC

É necessário fazer este subcapítulo para apresentar pontualmente os dados primários no governo de Fernando Henrique Cardoso. Os dados apontam que o Resultado Fiscal do segundo mandato foi francamente melhor comparativamente ao segundo mandato, conforme aponta o GRÁFICO 1 abaixo, publicado pelo Tesouro Nacional, em 2017.

GRÁFICO 1: Evolução do Resultado do Governo Central – Resultado Primário do Governo Central – 1991 a 2007 - % do PIB.



Fonte: Resultados Fiscais do Tesouro Nacional (2017).

Neste GRÁFICO 1 é possível ver que o Plano Real não obteve sucesso em um primeiro momento nos dados primários do Brasil. O gráfico mostra uma piora de 1994 de 3,3% do PIB, para 0,5% em 1995, piorando em 1996 para 0,3%, chegando a ser deficitário em 1997 em -0,2%. O déficit primário também foi agravado pelo ataque especulativo na Ásia, que impactou a liquidez de todos os países emergentes.

Em 1998, a economia brasileira sofreu forte impacto da crise que se iniciou no sudeste asiático e se estendeu à Rússia (...) com o PIB registrando uma taxa de crescimento de 0,15% em relação a 1997 (Secretaria da Receita Federal, 1998, p.03)

Já em 1998 no último ano do primeiro governo de FHC, o país voltou a ser superavitário, em 0,5% do PIB. No segundo mandato, que iniciou em 1999, é

possível ver uma melhora dos dados primários, saltando de 0,5%, para 2,1%. Já em 2000 houve uma queda, mas para patamares muito maiores que do que no primeiro mandato, vindo para 1,7%, resultado primário que se manteve em 2001. O segundo mandato terminou em 2002, com o mesmo resultado que iniciou o segundo governo, voltando aos 2,1% do PIB, saindo do governo com o país superavitário.

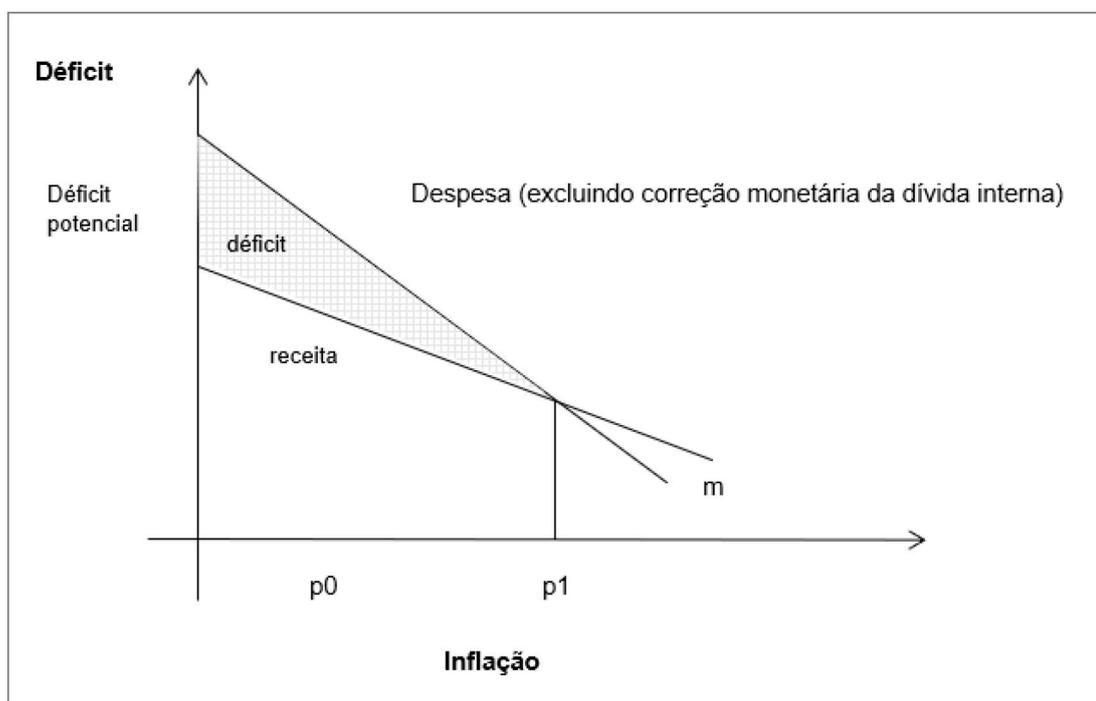
2.2 EFEITO OLIVEIRA-TANZI ÀS AVESSAS

Antes de abordar o “Efeito Oliveira-Tanzi Às Aversas”, se faz necessário retornar ao Efeito Tanzi, que ocorrera no Brasil na década de 1980, conforme explica Franco (2004). O autor afirma que a inflação na década de 1980 afetava tanto o valor real da receita, como o da despesa, por causa da indexação imperfeita nos orçamentos públicos, que ocorriam por causa a Lei 4.320/64,

O chamado “efeito Tanzi” refere-se ao efeito deletério da inflação sobre a receita tributária em razão da defasagem temporal entre fato gerador e pagamento do imposto. Sabia-se, por outro lado, que, ao contrariamente ao usual, e ao que se observou nos casos “clássicos” de hiperinflação, a importância do “efeito Tanzi” no caso brasileiro era de ordem menor, tendo em vista a penetração da indexação no sistema tributário brasileiro (FRANCO, 2004, p. 20)

O GRÁFICO 2 a seguir exemplifica o impacto da inflação sobre o déficit público. Porque se retirarmos a correção monetária da dívida pública e da receita em termos reais, em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), vemos como se comportavam em relação aos níveis de inflação. No GRÁFICO 2 é perceptível, conforme FRANCO (2004) destaca, que a receita e a despesa tinham seus valores reais negativamente afetados pela inflação, só que a despesa de forma muito mais inclinada. Com os dois efeitos, havia um nível de inflação suficientemente alto para eliminar o déficit primário, ou pelo menos permanecer em um valor coerente com as receitas do chamado “imposto inflacionário”. Ou seja, a inflação reprimia o desequilíbrio fiscal original no momento que a inflação era nula e apresentada como “déficit potencial” no GRÁFICO 2:

GRÁFICO 2: Impacto da inflação sobre o déficit público.



Fonte: FRANCO (2004).

Para Franco (2004) existia uma grande dificuldade de perceber o desequilíbrio das contas, exemplificado pelo gráfico anterior, conforme analisa:

Note-se que as estatísticas não mostram este desequilíbrio *ex ante* ou "potencial", que constitui a causa primária do processo inflacionário. Elas mostram os fatos acabados, o campo de batalha depois que as ações tiveram lugar, o ponto de equilíbrio no Gráfico 1, e não a batalha em si. Daí a dificuldade em se ilustrar o nexos convencional entre inflação e déficit público. (FRANCO, 2004, p. 21).

No QUADRO 1 abaixo é perceptível como os indicadores fiscais do governo não apresentavam de forma clara o que o último gráfico demonstra, com dados fiscais, como o Déficit Operacional de 5,14% do PIB entre 1985-89 e nulo entre 1990-94. Mas se olharmos o Déficit Nominal, que considera encargos e juros, é perceptível o desequilíbrio das contas públicas. Para Franco (2003), o Déficit Operacional servia para apoiar uma perigosa hipótese de que não havia causa de natureza fiscal para a inflação.

QUADRO 1: Déficit público, 1985-2003 (médias anuais em % de PIB).

Período	Déficit público		
	Nominal	Operacional	Primário*
1985-89	42.02	5.14	0.64
1990-94	38.78	0.02	2.82
1995-99	6.52	4.32	0.48
2000-03	4.25	0.68	3.85

*superávit

Fonte: Franco (2003).

O Déficit Operacional é o indicador que demonstra a necessidade de financiamento do setor público, mas que exclui do cálculo os efeitos da correção monetária e cambial no resultado das despesas e receitas do governo³. Esse indicador, era muito utilizado durante o período de hiperinflação no Brasil. Diferente do Déficit Nominal, que indica também a necessidade de financiamento do governo central, mas que inclui no cálculo os efeitos da correção monetária e cambial.

Voltando as políticas fiscais adotadas no início do governo FHC, cabe um destaque para o chamado efeito Oliveira-Tanzi às avessas, que ocorrera no início do FHC.

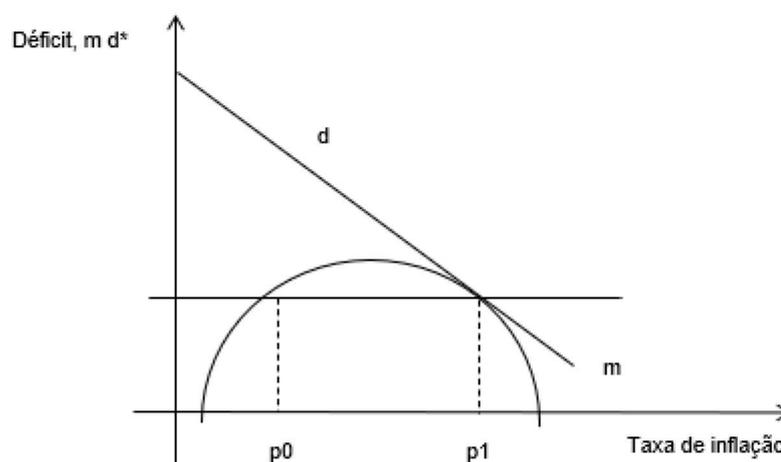
Por fim, e talvez mais importante, deve-se lembrar que, em 1990, o país conviveu com a astronômica taxa inflacionária de, aproximadamente, 1.500% (média de 26% ao mês), que desencadeava fenômenos monetários (imposto inflacionário e efeito Tanzi) os quais comprometiam a apuração precisa da carga tributária (Secretaria da Receita Federal, 1999).

No início do governo FHC, e as políticas fiscais que foram utilizadas, conforme analisa a economista Lavinia de Barros de Castro, apontaram uma possível situação onde ocorreu um efeito Tanzi às Avessas, diferente do que havia

³ Ver EUZÉBIO, G. L. Questões do Desenvolvimento – os vários tipos de déficit. In: Desafios do Desenvolvimento. IPEA, Ano 6, Vol. 50, 2009. Disponível em https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2249:catid=28&Itemid=23. Acesso em 24/10/2020.

ocorrido no governo Collor e na década de 80, mas sim no ajuste fiscal do Plano Real. As mudanças introduzidas pelo Programa de Ação Imediata (PAI) e o Fundo Social de Emergência (FSE) (principais ajustes fiscais do Real) não se mostraram suficientes para assegurar o equilíbrio fiscal, nem em 1995:

GRÁFICO 3: Efeito Oliveira-Tanzi às avessas.



Fonte: Castro (2011).

Para Castro (2011), inflação baixa com déficit primário alto poderia gerar um efeito Oliveira-Tanzi às avessas, conforme pontuado no GRÁFICO 3 acima. Já que por mais que houvesse uma emissão baixa de papel moeda, poderia ainda assim estar ocorrendo um déficit primário, de forma a provocar inflação e gerar um efeito Oliveira-Tanzi às avessas. E em 1995 não ocorreu o equilíbrio fiscal, como reforça Castro (2011), “se a inflação cai depois da medida fiscal, como a FSE, estamos em um Tanzi tradicional. Mas se a inflação cai e há uma piora no quadro fiscal, estamos diante de um Tanzi às Avessas” (2011, p. 151). FSE e o PAI originalmente criados para compensar a piora do quadro fiscal, não cumpriram com sua função ao fim e ao cabo. Em 1994 houve uma melhora, seguida em 1995 de uma piora significativa. A desindexação promovida pela URV, de acordo com Castro (2011), acabou por se provar fundamental.

É necessário também destacar que com a volta da democratização do Brasil em 1985, o país enfrentou grandes desafios contábeis e fiscais. As contas públicas eram diversas e descentralizadas. Existia muito atraso no registro das contas, que

criavam margem para muitos equívocos contábeis. Para isso, se iniciou um processo de evolução e amadurecimento das instituições de controle, fiscalização e registro das receitas e gastos do governo.

No que tange este amadurecimento, houveram alguns marcos importantes ao longo dos anos, para as contas nacionais. A primeira, e uma das mais importantes, foi a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, que veio consolidar as informações das contas públicas, centralizar e trazer transparência e eficácia na gestão. Agora a federação, estados e municípios, tinham todas as informações em um único local. Conforme é possível verificar na *timeline* da Secretaria do Tesouro Nacional.

Na Tabela abaixo, foi feita uma cronologia com a menção dos principais marcos para o Brasil, em questão de amadurecimento institucional e fiscal do governo.

QUADRO 2: Surgimento de instituições e ferramentas de controle.

Surgimento de instituições e ferramentas de controle fiscal		
Data de criação	Instituição:	O que é:
1986	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Criada pelo Decreto no 92.452, a STN Gerencia as contas públicas, mostra o equilíbrio fiscal e a qualidade do gasto público. Pertence ao Ministério da Fazenda e é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Quando foi criada assumiu as funções fiscais exercidas até então pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil. Também assumiu as atribuições da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do ministério da Fazenda. Para conseguir colocar em ordem as contas públicas, foi feita a substituição da conta movimento do governo no Banco do Brasil pela Conta Única do Tesouro Nacional no Banco Central, e a unificação dos orçamentos federais, atrelando os gastos governamentais a prévia autorização do Congresso Nacional, conforme a nova Constituição Federal. Etapas fundamentais para o fortalecimento das finanças públicas do país, consolidando a modernização institucional e a sistematização da gestão responsável dos recursos públicos.
1987	Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federa	O Siafi foi um marco da integração das contas nacionais em um único local. Foi um marco mundial. Até o FMI veio conhecer como funcionava esse sistema modelo de integração de contas nacionais. Com ela acabou o problema dos registros manuais e a defasagem de 45 dias das escriturações contábeis.

1987	Orçamento Unificado	com essa medida do STN eliminou o orçamento monetário, os gastos governamentais se tornaram atrelados a prévia autorização do Congresso Nacional
1988	Conta Única	A Conta Única do Tesouro Nacional foi criada junto ao Banco Central do Brasil. Com essa conta única, foram eliminadas mais de 5 mil contas bancárias governamentais, o que melhorou o controle de fluxo de caixa do Governo, com execução financeira das unidades Gestoras (timeline.tesouro.gov.br)
1990	Gestão da Dívida Externa	Ocorreu a inclusão integral deste serviço no Orçamento Geral da União.
1993	STN assume controle da gestão da dívida pública federal	Agora a STN assume a gestão da dívida pública federal mobiliária ou contratual, interna ou externa. Garantindo maior transparência orçamentária e financeira nas contas do Governo, pela centralização.
1993	STN decreta 8.727 Rolagem de Dívidas	STN promove fortalecimento das relações financeiras entre a União e as unidades da Federação, permitindo condições de juros e prazos mais favoráveis para a quitação dos débitos com a União, e quotas do Fundo de Partição dos Estados e Municípios puderam vincular em garantia as dívidas, visando evitar inadimplências futuras.
1993	Criação do Cadastro Informativo - Cadin	Com este cadastro evitava-se que devedores pudessem fazer negócios com a União. O Cadastro incluía STN, Secretaria da Receita Federal, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as instituições federais integrantes do Sistema Financeiro Federal, o Banco Central do Brasil, o Instituto Nacional de Seguro Social, assim como demais órgãos e entidades públicas diretas e indiretas.
1995	Resultado do Tesouro Nacional	Como uma medida de transparência, em agosto de 1995, a STN inicia a divulgação mensal da execução financeira do Governo Federal, por meio da publicação do Resultado do Tesouro Nacional.
1995	Programa de Ação Imediata (PAI)	O PAI foi o pacto federativo, ao redefinir a relação da União com estados e municípios, assim como do Banco Central com os bancos estaduais e municipais.
1995	Fundo Social de Emergência (FSE)	O FSE desvinculou as receitas do Governo Federal, diminuindo a rigidez dos gastos da federação.
1999	Criação do tripé macroeconômico	metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF	LRF, (Lei Complementar 101), é publicada e agora as finanças têm que ser apresentadas ao Tribunal de Contas (da União, do Estado ou dos Municípios). Os órgãos podem aprovar ou não. A responsabilidade fiscal dos gestores públicos aumentou, nos três níveis de governo.

2001	Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública	Um dos principais instrumentos que o Tesouro Nacional dispõe para informar o mercado e sociedade os rumos adotados na condução da Dívida Pública.
------	--	---

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, (2020)

3 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010): OBSERVAÇÕES SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E ASPECTOS DA POLÍTICA ECONÔMICA

Neste capítulo vamos abordar alguns elementos de conjuntura do período 2003-2010, de forma a criar uma antessala ao problema trazido pela presente pesquisa – a questão fiscal brasileira na administração Dilma Rousseff (2011-2016). O enfoque destes elementos será maior sobre atuação do Banco Central do Brasil – importante “ferramenta” para a manutenção da estabilidade macroeconômica na transição de governos em 2003 – e sobre a dinâmica de valorização das *commodities* no período.

A eleição presidencial de 2002, sob todos os aspectos, foi um evento marcante para Brasil – não apenas por razões de natureza econômica. Ineditismos como o primeiro ex-operário a alcançar a Presidência da República e a primeira transição pacífica de poder no Brasil entre forças francamente concorrentes após eleições livres, marcam a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder. Não se pode deixar de pontuar, no entanto, as profundas incertezas que o momento suscitava, sobretudo para observadores estrangeiros. Não se sabia ao certo como o Partido dos Trabalhadores (PT) de Lula iria se comportar frente às incertezas econômicas locais e ao cenário internacional pouco favorável – devido às sucessivas crises em mercados emergentes, como no México em 1994, na Rússia em 1998 e na Argentina em 1999 e 2001. A eleição sagrou vitorioso o partido que propôs um programa de governo alternativo ao discurso da estabilidade econômica, da austeridade fiscal presentes no programa do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e de seu candidato, José Serra.

Para garantir a estabilidade econômica no período de transição, como amplamente se sabe, a Carta ao Povo Brasileiro foi o instrumento utilizado para comunicar comprometimento com as bases macroeconômicas da administração criadora do Plano Real. Para tanto, o recém eleito Presidente Lula, busca adquirir confiança dos mercados ao nomear para o cargo de presidente do Banco Central do Brasil, o ex-presidente mundial do BankBoston, Henrique Meirelles. Além da escolha

deste nome que era de fora do grupo do Partido dos Trabalhadores, o presidente também manteve toda a diretoria já presente do BACEN. E o BACEN havia recebido uma grande incumbência de controle da inflação, através de política monetária com a taxa básica de juros, após os ataques especulativos que ocorriam no mercado internacional em 1999.

O país adotou metas de inflação em julho de 1999. O governo Lula estipulou metas de inflação para os próximos dois anos de 8,5% e 5,5%, uma redução vista a conjuntura de 2002. O Comitê de Política Monetária, elevou a Selic (taxa de juros básica) para 25,5%, chegando a seguir a 26,5%.

O presidente do BACEN e o Ministro da Fazenda garantiram ao mercado que o tripé macroeconômico seria mantido – isto é, metas de inflação, flutuação do câmbio e ajuste fiscal. Aumentou também a meta do superávit primário em 0,5% ponto percentual, chegando em 4,25%, para 2003. Destacamos aqui a força do aumento proposto de superávit primário pela administração recém empossada, em uma sinalização inequívoca da manutenção das práticas macroeconômicas herdadas. Destaca-se também o estabelecimento na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) do objetivo de manter a meta fiscal de 4,25% do Produto Interno Bruto de superávit primário para o período de 2004-2006, conforme explica Giambiagi (2011):

Em conjunto, essas medidas deram sequência ao abandono de muitas das bandeiras históricas do partido observado em 2002 e representaram uma mudança completa em relação à maneira como o PT via a política econômica até poucos meses antes (GIAMBIAGI, 2011, p. 207).

Durante o ano eleitoral de 2002, nos seis meses que antecederam o pleito, o câmbio saltou 68% chegando ao patamar de R\$ 3,89 - US\$ 1,00. As expectativas para a inflação do próximo ano se elevaram substancialmente, como aponta Giambiagi (2011):

Ela foi aumentando lentamente e chegou a setembro de 2002 em torno de 5,5%. Quando ficou claro que Lula venceria as eleições, face à indefinição que existia acerca da condução futura da política monetária, em um cenário com o dólar pressionado, essa expectativa para a inflação de 2003 subiu quase 600 pontos em menos de dois meses, chegando a novembro em 11% (GIAMBIAGI, 2015, p. 208).

O Banco Central do Brasil, ainda na administração Fernando Henrique Cardoso, no ano eleitoral de 2002, chegou a elevar a taxa de juros básica para 25% frente a instabilidade econômica presente naquele momento de incerteza de ordem política – estas medidas, entretanto, não surtiram efeito sobre as expectativas do mercado, tamanha a volatilidade observada em 2002.

A manutenção da maioria da direção do Banco Central do Brasil somada aos resultados sólidos na balança comercial de 2003, colaboraram para uma atenuação das incertezas, de forma que os indicadores “poluídos” pela volatilidade política surgida em 2002 foram equacionados para níveis pré-eleitorais, com o câmbio voltando abaixo de R\$3,00/US\$ e o risco-país em menos de 800 pontos. O Brasil cumpriu as metas fiscais e todas as exigências que o Fundo Monetário Internacional (FMI) impunha ao país. Não obstante, renovou o contrato com o FMI sem utilizar o crédito disponível, como destaca Giambiagi (2011) a seguir:

Uma diferença importante em relação a acordos anteriores, porém, foi que, na prática, no novo acordo, embora dispondo da linha de crédito daquela instituição, o país não fez uso dos recursos. Assim, o programa operou como uma espécie de ‘prevenção’ contra possíveis crises, mas sem implicar maiores diferenças para 2004 em relação à política econômica implementada em 2003 (GIAMBIAGI, 2015, p. 208).

No segundo semestre de 2003, quando a inflação começa a reduzir, em função da atenuação das incertezas, o Banco Central inicia a implementação da política de redução das taxas de juros. As reformas estruturais ainda incompletas do governo anterior foram continuadas em alguma medida. – como o envio ao Congresso Nacional de propostas de Reforma Tributária e Reforma da Previdência Social.

A primeira foi uma uniformização das leis em torno do Imposto Sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o que prevenia a evasão (GIAMBIAGI, 2011, p. 210). Foi renovada a Contribuição Provisória Sobre Movimentações Financeiras (CPMF), para que as receitas não fossem impactadas em 2004. A respeito dos processos de reformulação de impostos e contribuições do período, Giambiagi (2011) aponta que

Transformar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em uma tributação sobre o valor adicionado, em substituição à taxação “em cascata” até então prevalecente (GIAMBIAGI, 2015, p. 210).

Em relação a Previdência Social, o foco das reformas foi sobre a categoria dos servidores públicos. Foi homogeneizada a cobrança da contribuição dos servidores inativos com os ativos, taxando todos da mesma forma e colocando limite mínimo de isenção. Foi proposto o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria integral, para os ativos e os que iriam entrar, que antes eram só estes que teriam que ter 60 anos homens e 55 anos mulheres. E mesmo limite de benefícios do INSS. Giambiagi (2011) explica que elas completavam todas as necessidades de reformas da Previdência Social:

Devido ao comportamento favorável da taxa de câmbio e à rígida política monetária adotada pelo Banco Central, a inflação em 12 meses acabou cedendo substancialmente a partir do segundo trimestre do ano e fechou 2003 em 9,3%, ligeiramente acima da meta de 8,5%, porém abaixo do nível psicologicamente importante dos dois dígitos. Já a taxa de juros real média em 2003-2004, medida pela Selic, mostrou-se similar à do segundo Governo FHC, indicando mais um aspecto em que a política econômica do primeiro Governo Lula assemelhou-se, pelo menos inicialmente, à do seu antecessor. Enquanto que entre 1995-1998 a taxa Selic real média foi de 22% a.a., no período 1999-2002 ela caiu para 10% a.a., subindo para 13% a.a. em 2003 e cedendo para 8% em 2004. A rigor, com a nova alta da Selic depois observada em 2005, a taxa de juros real anual média de 11% a.a. do primeiro Governo Lula (2003-2006) foi ligeiramente superior à do segundo Governo FHC, embora depois tenha diminuído significativamente, para 6% a.a., no segundo Governo (2007-2010).” (GIAMBIAGI, 2015, p. 211).

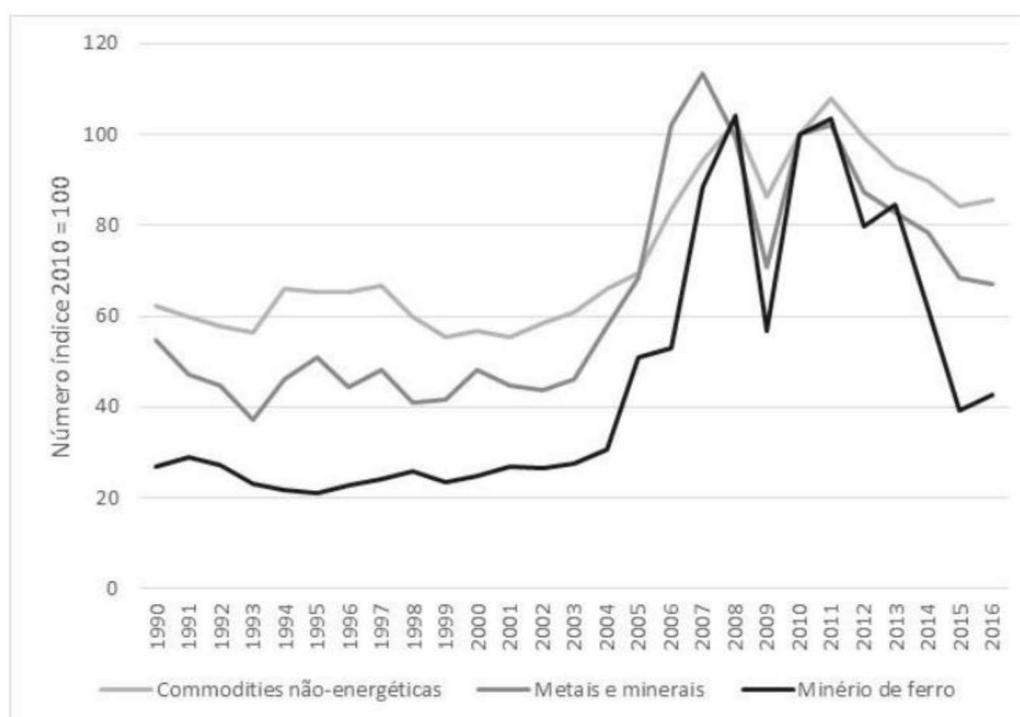
Giambiagi (2011) destaca que estas propostas de reforma foram bem

recebidas pelo mercado, pois rompiam com as antigas reivindicações de funcionalismo presentes nos programas tradicionais do Partido dos Trabalhadores (2011, pp. 211-212). Os bons resultados econômicos e fiscais reforçavam o ajustamento virtuoso entre alguma expansão fiscal baseada sobretudo em programas de distribuição de renda e controle monetário mais estrito por parte do Banco Central, com a manutenção de metas claras de inflação. Não se pode deixar de pontuar, ainda que lateralmente, o relevante papel dos termos de troca no período – também conhecido como *boom* de *comodities*. Segundo Bredow, Lelis e Cunha (2016), é possível caracterizar esta dinâmica da seguinte forma:

A partir de 2002 e até recentemente, observou-se a emergência de um longo ciclo de alta nos preços internacionais das *comodities* que coincidiu com um processo generalizado de melhoria no desempenho econômico das economias especializadas na produção e exportação de recursos naturais (BREDOW, LELIS & CUNHA, 2016, p. 696).

Os termos de troca de alguns bens primários tiveram uma apreciação de preços, o que colaborou decisivamente para a ocorrência de superávits nas economias exportadoras destes itens. O GRÁFICO 4 a seguir demonstra a dinâmica da elevação de preços:

GRÁFICO 4: VARIAÇÃO NO ÍNDICE PREÇOS DAS COMMODITIES



Fonte: World Bank (2017)

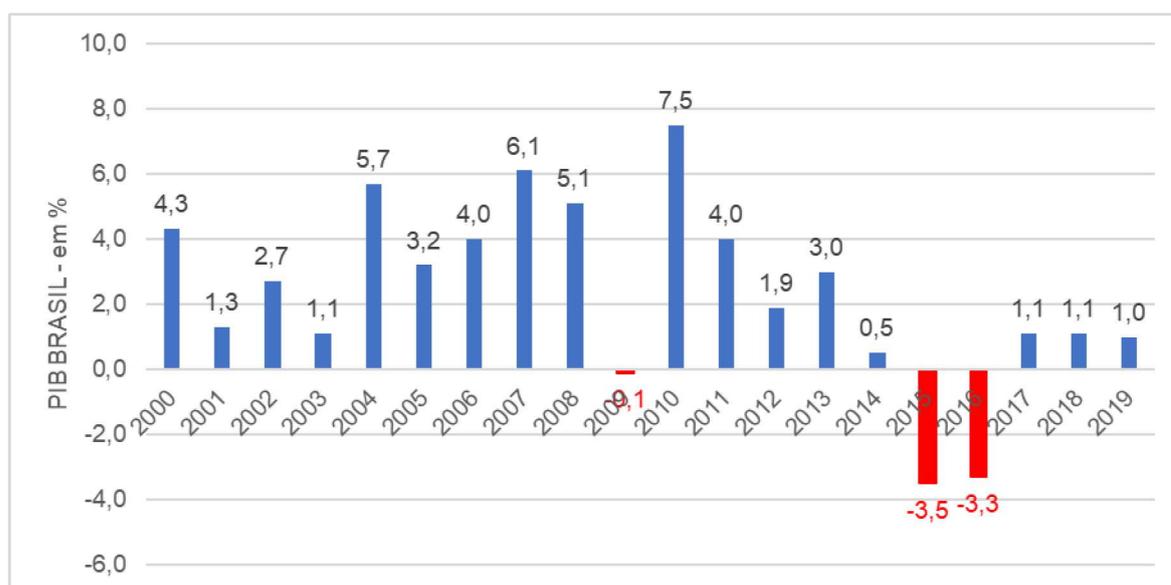
Países exportadores de materiais primas, como o Brasil, vivenciaram este ciclo robustamente positivo de valorização de bens primários (commodities não-energéticas, metais e minerais, minério de ferro) (BREDOW, LELIS & CUNHA, 2016, pp.696-701). O período de década de 2000 revela este acúmulo de superávits primários e em balança comercial, combinados a inflação sob controle e estabilidade macroeconômica.

Neste capítulo observamos sinteticamente alguns aspectos da conjuntura econômica do período 2003-2010 de forma a que podemos seguir para uma análise do problema levantado pela presente pesquisa, qual seja os desdobramentos fiscais do período Dilma Rousseff 2011-2016. A passagem por um quadro geral de situação nos períodos anteriores, isto é, nas administrações 1995-2002 e 2003-2010, nos permite situar o problema em um cenário mais articulado. Como será observado a seguir, os acúmulos de superávit foram acompanhados de expansão de gastos, o que se mostrará como um complicador cada vez mais importante para o cenário macroeconômico brasileiro – sobretudo quando o super-ciclo de *commodities* se esgotar. Só antes de entrar no governo Dilma, iremos olhar um pouco mais os dados primários no governo Lula.

3.1 DADOS PRIMÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO LULA

Como já feito no capítulo do governo FHC, serão apresentados os dados primários dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Com esse recorte histórico-econômico, é possível perceber nos dados uma mudança ao longo dos diferentes governos. Abaixo, o GRÁFICO 5 com o histórico do Produto Interno Bruto do Brasil anualizado.

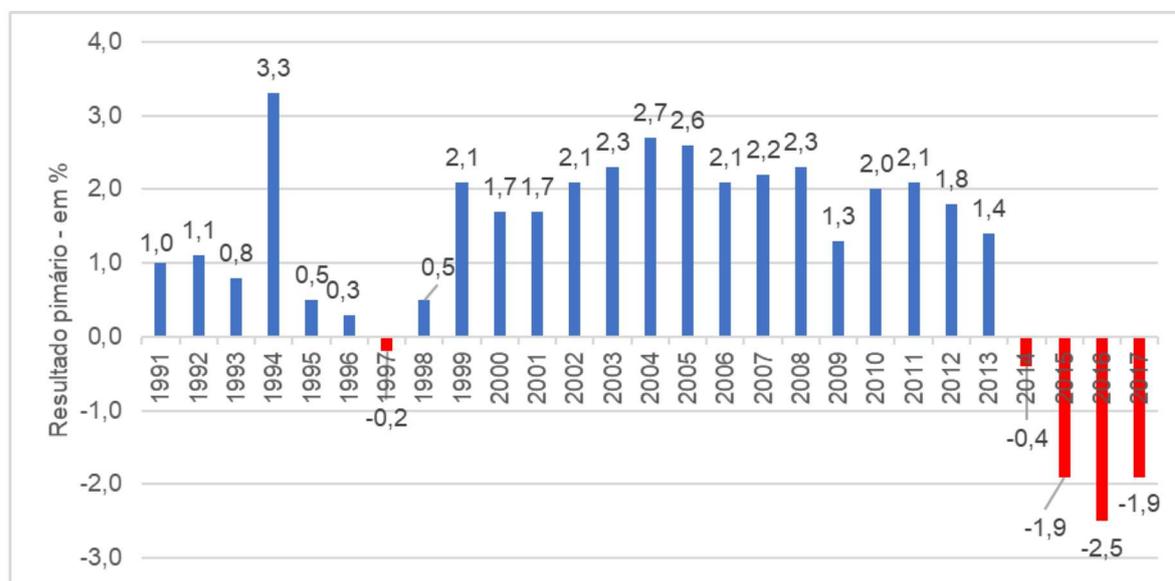
GRÁFICO 5: PIB BRASIL ANUALIZADO



Fonte: ADVFN / IBGE (2020)

O GRÁFICO 4 apresenta que, apesar de todo medo envolvido na entrada do primeiro mandato de Lula, o que foi constatado nos dados primários foi uma melhora das contas públicas. Em 2000, ainda no governo FHC, é possível perceber um crescimento do PIB de 4,3%. Em 1999 a Carga Tributária Brasileira (CTB), havia passado a marca histórica acima de 30% do PIB, segundo dados do relatório da Secretaria da Receita Federal em 2000, chegando em 32,15%. Em 2000 a tendência de alta dos tributos, seguiu, chegando em 33,18% da CTB. Em 2001 em 35,86%. E por fim, no último ano do governo FHC, em 2002 atingiu 35,86%. Em 2001 houve choques exógenos ao governo, como a crise Argentina, racionamento de energia e recessão mundial (Receita Federal 2002). Neste ano, o Brasil conseguiu um superávit nominal de 1,7% do PIB segundo o Tesouro Nacional. Demonstrando uma diferença no segundo governo de FHC, com aumento nos tributos. As reformas (administrativa, previdenciária e tributária) não avançaram em 1999, ano de desvalorização cambial em função de crises na Ásia e Rússia. Nos anos seguintes, houve um incremento da carga tributária. Um tributo criado foi a CIDE sobre derivados de petróleo, substituindo a Parcela de Preço Específica que incidia sobre o preço dos combustíveis. PPE (Receita Federal 2002). No primeiro ano do governo Lula, em 2003, o resultado fiscal foi de superávit primário de 2,3% do PIB, patamar não visto no segundo mandato de FHC, muito menos no primeiro mandato de FHC, conforme GRÁFICO 6 abaixo:

GRÁFICO 6: Evolução do Resultado do Governo Central: Resultado Primário do Governo Central —
1991 a 2007 - % do PIB



Fonte: Apresentação do resultado do Tesouro Nacional (2017).

Em 2003 foi o ano de menor arrecadação tributária desde o início do Plano Real. Neste ano houve uma queda de 1,31% dos tributos arrecadados. Neste ano, houve o aumento da Contribuição Social sobre Lucro Líquido de 12% para 32%, nas empresas de serviços optantes pelo lucro presumido. Assim como foi feito a Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS, incluindo o PIB na legislação das importações, segundo relatório da Receita Federal de 2004. Ainda em 2003, os impostos IRPJ e IPI tiveram baixas nas suas arrecadações.

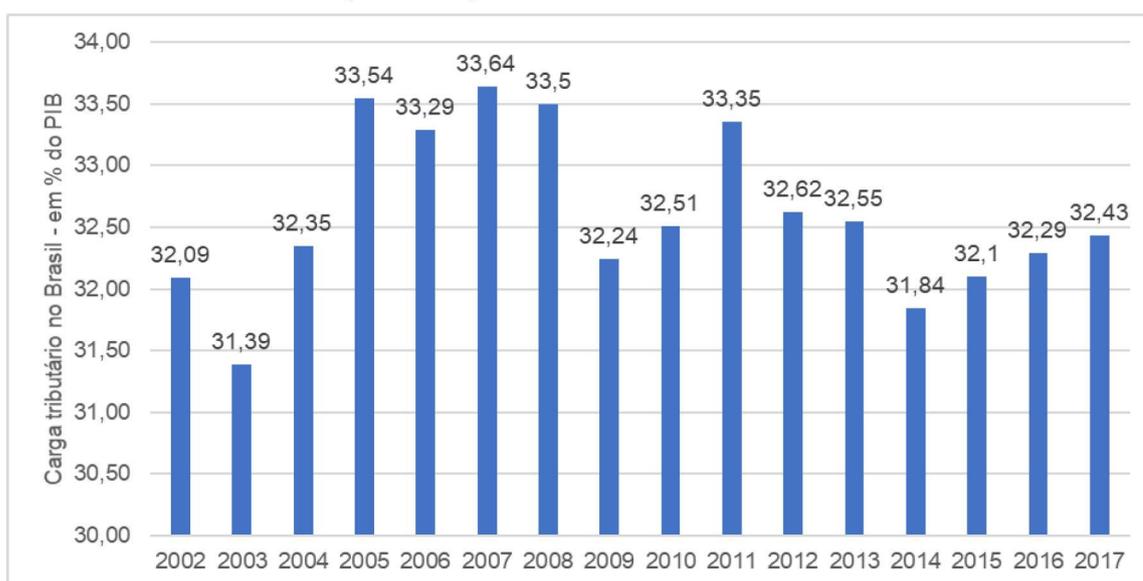
O superávit primário em 2004 melhorou, chegando em 2,7% e o PIB anualizado em 5,7%. A CTB foi 1,01 ponto percentual maior que em 2003. A arrecadação tributária subiu 7,62% nas três esferas do governo. Neste ano a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, teve sua alíquota aumentada, ao ser incluída na legislação das importações também. Segundo a Secretaria da Receita Federal o governo adotou esta medida procurando isonomia de mercado com os produtos produzidos no Brasil.

Em 2005, o resultado superávit continuou acima de dois em 2,6%, encerrando seu primeiro mandato em 2006 com 2,1% do PIB. Neste ano houve desoneração de PIS/COFINS de produtos da cesta básica. Mesmo com os

incentivos, a CTB mais uma vez teve aumento, agora de 1,18 ponto percentual, de 37,37 % do PIB.

Em 2006 mudou a metodologia de mensuração do PIB pelo IBGE. Caso exista alguma divergência nos dados apresentados, as tendências fiscais permaneceram as mesmas. O PIB anualizado neste ano foi de 4%, melhor que em 2005, apesar do superávit primário ter sido um pouco menor. Neste ano a CTB houve uma leve queda, que pode justificar o superávit menor, como pode ser observado no GRÁFICO 7 abaixo:

GRÁFICO 7: Evolução da carga tributária no Brasil – em % do PIB 2002-2017.



Fonte: Secretaria da Receita Federal, relatório da Carga Tributária Bruta de 2017

No início do segundo governo Lula, em 2007, o resultado primário continuou superavitário acima de dois, em 2,2% do PIB, melhorando em 2008 para 2,3%. O PIB anualizado também melhorou em 6,1% no primeiro ano e 5,1% no segundo ano. Em 2007 houve alterações no marco tributário, com incremento de tributos, em função de desonerações existentes, segundo a SRF, para ter alívio na pressão fiscal. Mas em 2008 a CPMF foi descontinuada, para dar lugar a um IOF maior e a CSLL em instituições financeiras passando de 9% para 15%. Demonstrando uma política tributária expansionista. Por outro lado, a Cide dos combustíveis foi reduzida. O imposto de renda de pessoa física, aumentou a arrecadação neste ano, em função de uma massa salarial maior.

Em 2009, houve uma piora dos dados, mas o país continuou superavitário em 1,3%. No último ano do segundo mandato de Lula, em 2010, o país continuou com superávit primário de 2% do PIB, mesmo com toda instabilidade internacional existida dos últimos dois anos, ainda atingindo a marca de 7,5% no PIB anualizado. A arrecadação tributária subiu 8,9% em 2010.

Dilma Rousseff assume o Governo Federal com dados primários superavitários. Situação que se manteve no primeiro ano de governo de Rousseff, como visto no GRÁFICO 6 acima apontado, mas após isso foi possível ver um declínio dos dados primários, chegando a se tornar deficitário em -0,4% do PIB em 2014, no seu último ano do primeiro mandato. Após o segundo mandato de Lula é possível ver no PIB anualizado, o declínio econômico, vindo em 2011 de 4% do PIB, depois a 1,9%, depois em 2013 3%, chegando em 2014 a 0,5%. A Secretaria da Receita Federal em seu relatório de 2017 aponta que não estavam ocorrendo medidas para aumentar tributos, e ao mesmo tempo os benefícios tributários não paravam de crescer. O tópico a respeito da política fiscal adotada pela sucessora Rousseff será detalhado nos próximos capítulos.

Levando em conta o foco do trabalho de ser em políticas fiscais, é possível perceber que os segundos mandatos de FHC e Lula tiveram resultados mais expressivos comparativamente aos seus primeiros mandatos, em função de incidir maiores tributos junto de atividades econômicas mais expressivas, ao mesmo tempo trazendo mais receitas do que gastos aos cofres públicos.

4 GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016): ASPECTOS FISCAIS E CONJUNTURA

Este capítulo pretende trazer alguns aspectos conjunturais que se apresentaram como complicadores à situação fiscal do Governo Federal no período estudado. A seguir serão abordados os pontos de divergências entre a equipe técnica do Tesouro Nacional e o alto escalão do Governo Federal. A relevância deste trecho está em observar com proximidade os eventos que levaram à piora fiscal, a dinâmica deste processo e os principais fatores que influenciaram o período.

4.1 COMPLICADORES CONJUNTURAIS

Podemos destacar alguns pontos decisivos do período 2011-2016 afim de buscarmos os elementos que contribuíram para a deterioração fiscal que se abateu ao longo dos anos do governo Dilma Rousseff. O período marcou uma posição política mais flexível no campo fiscal, o que se traduziu em aumento dos gastos do governo, conforme se verá mais adiante. Somada à expansão fiscal, houve certa tolerância com os dados de inflação eventualmente fora das metas pré-estabelecidas, de forma a abandonar uma posição claramente mais ortodoxa característica da política monetária das duas administrações imediatamente anteriores. Curado e Nascimento (2015) apontam as linhas gerais da dinâmica fiscalmente expansiva da administração 2011-2016:

O governo Dilma ampliou o caráter expansionista da política fiscal. Em um cenário de redução do crescimento econômico, a receita total do governo central (em relação ao PIB) foi mantida praticamente inalterada. Não obstante, as despesas do governo central foram ampliadas de 17,5% do PIB em 2011 para 18,9% em 2013. O efeito desta política foi reduzir o superávit primário de 2,3% para 1,9% do PIB entre estes anos, o pior resultado registrado na série entre 2003 e 2013, com exceção do resultado de 2009, ano em que a crise financeira e as políticas fiscais empreendidas levaram a um superávit primário de 1,2% do PIB (CURADO, NASCIMENTO, 2015, p. 37).

Curado e Nascimento (2015) expõe que a situação fiscal não era das melhores já nos primeiros anos do governo Rousseff, mas ficou realmente

preocupante a partir de 2014. Os autores pontuam que os déficits primários se tornaram frequentes, em vez de serem exceção, como se observou nos governos anteriores. Em 2011, o Governo Federal obteve um superávit primário de R\$ 93,5 bilhões, passando em 2014 para um déficit de R\$ 32,53 bilhões (CURADO; NASCIMENTO, 2015, p.38). Isso em função da máquina pública, ou melhor, dos gastos do governo terem crescido significativamente, ao passo que o crescimento econômico já não acompanhava o mesmo ritmo.

O governo Lula (2003-2010) entregou uma situação econômica para a administração Rousseff ainda mais confortável em termos fiscais do que recebera da gestão Fernando Henrique Cardoso. Mesmo durante o governo anterior à Rousseff, os gastos públicos haviam aumentado de forma constante, mas o crescimento da arrecadação – derivado do consistente crescimento de Produto Interno Bruto entre 2003-2010 – havia crescido mais que os gastos. Este cenário só é positivo enquanto a economia estiver crescendo (CURADO; NASCIMENTO, 2015, p. 38).

Curado e Nascimento (2015) argumentam que a administração Rousseff, usando como argumento a estratégia utilizada pelo Brasil para vencer a crise internacional que havia ocorrido em 2008, seguiu a mesma linha de expansão de gastos, tendo por suporte da expansão da economia brasileira (CURADO; NASCIMENTO, 2015, p. 39).

GRÁFICO 8: TAXA SELIC/COPOM E EXPECTATIVA DE INFLAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO ROUSSEFF (2011/2014).



Fonte: Banco Central do Brasil (2015).

Curado e Nascimento (2015) ainda demonstram que a política monetária do Governo Federal no período 2011-2016 não demonstrou o comprometimento com as metas da inflação, como visto no Gráfico 8 acima. Dessa forma, houve redução da taxa SELIC concomitantemente a aceleração dos níveis de inflação, próximos ao limite superior das metas de inflação. A SELIC chegou a 7,25% em 2012 e só voltou a ser elevada em 2014. Política monetária marcadamente diferente da observada nos governos imediatamente anteriores (CURADO; NASCIMENTO, 2015, p. 40).

O governo Dilma Rousseff foi marcado pela continuidade da política fiscal adotada durante o governo Lula (2003-2010) para enfrentar a crise internacional de 2008. A política creditícia adotada, como mecanismo anticíclico, para encarar um perigo econômico pontual e temporário, acabou por se tornar uma política fiscal de longo-prazo. A política fiscal adotada foi a de aumento de gastos do governo e aumento de crédito na praça, que até então estava sendo amparada pelo aumento de receita, mas acabava por aumentar a exposição aos riscos de, em um eventual período com queda de receitas, o Governo Federal passar para lado deficitário (CURADO; NASCIMENTO, 2015, p. 38).

Além dos problemas de natureza fiscal, o Governo Federal demonstrava baixo grau de comprometimento com as políticas monetárias mais ortodoxas, marcas das diretorias do Banco Central (Bacen) anteriores. O Bacen depois do primeiro semestre do governo Rousseff começou a revelar alguma leniência com as metas de inflação, que haviam em média sido encaradas de forma mais conservadora, no governo Lula (2003-2010). Nesse sentido, a taxa básica de juros SELIC foi sendo reduzida gradativamente, possivelmente com vistas a geração de estímulos à atividade econômica.

Curado e Nascimento (2015) apontam que esta prática levou ao subproduto de crescente desorganização das contas públicas de uma forma geral, inflação no teto da meta como regra – ao invés da manutenção do objetivo como o centro da banda de flutuação, conforme originalmente fora desenhado este mecanismo – pode ter levado à políticas setoriais erradas, como as de controle do preço doméstico de energia elétrica e dos derivados do petróleo, a fim de evitar o estouro das metas de inflação. A utilização dos preços administrados como ferramenta de controle de

inflação, de acordo com Curado e Nascimento (2015) se provou um aspecto fortemente negativo para a economia como um todo:

Não há como encerrar a discussão sem abordar o impacto dos preços administrados sobre a inflação. (...) Em síntese, não é exagero afirmar que o controle de preços no Brasil só foi possível ao longo do governo Dilma por conta de uma deliberada política de contenção dos preços administrados. Uma política de realidade tarifária certamente teria elevado a inflação acima do teto da meta, evidenciando a fragilidade da política de estabilidade praticada, especialmente nos anos de 2012 e 2013 (CURADO, NASCIMENTO, 2015, p. 42).

Em suma, Giambiagi (2016) segue a mesma interpretação ao destacar que o tripé macroeconômico – meta de inflação, austeridade fiscal e flutuação cambial – foi progressivamente sendo abandonado pelo governo. O autor destaca que “o que a equipe econômica e a própria Presidente prometiam, já eram promessas a serem descumpridas e a meta primária já se tornara uma ficção” (2011, p. 10).

Gustavo Franco na mesma linha, discorda da política econômica que estava sendo adotada pelo governo. Em sua coluna no Jornal O Estado de S. Paulo, em novembro de 2013, já demonstrava sua preocupação:

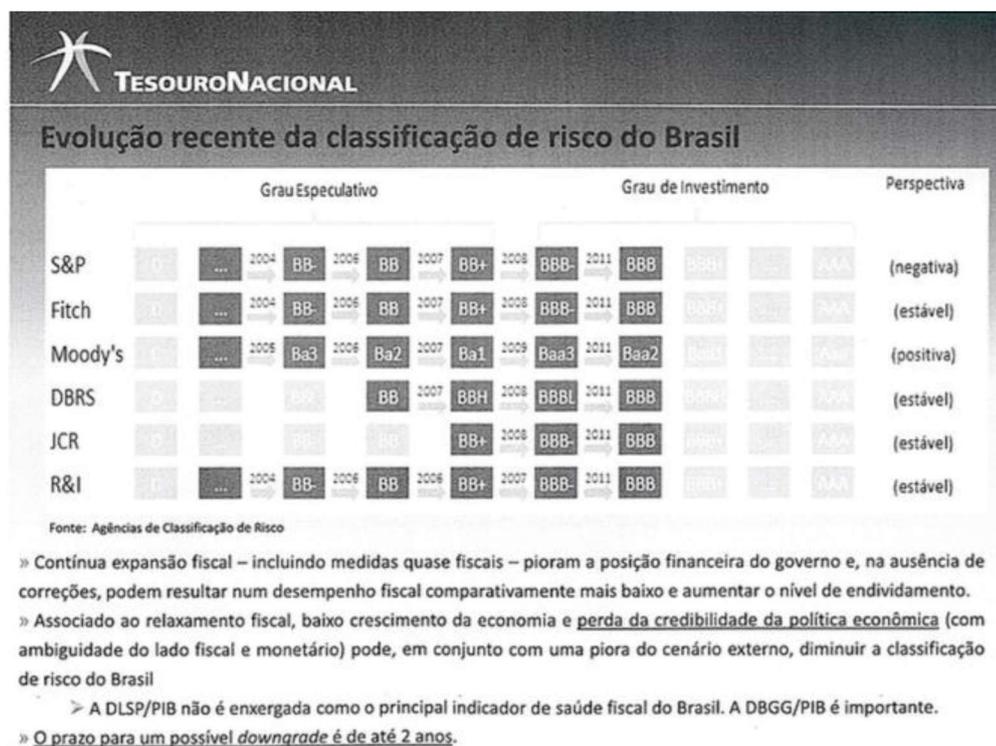
Mais outro problema é que as normas internacionalmente aceitas de contabilidade indicam que a nossa dívida bruta é maior: 68% do PIB. O ministro da Fazenda insiste em discordar do FMI nesse assunto, o que é mais ou menos como uma empresa listada questionar a diretriz internacional de contabilidade(...) 68% do PIB é um número muito elevado para um país emergente, mas seria ótimo se fosse só isso. Existem muitos problemas ainda não contabilizados. (...)Coisa parecida se passa no setor elétrico, onde parte significativa dos custos da "redução na conta de luz" ficou para o Tesouro. E também nos bancos públicos, toda vez que o crédito não é concedido de acordo com as melhores práticas bancárias ou os bancos são instruídos a apoiar "campeões". Não há dúvida que os custos de muitas políticas públicas, cujo mérito sempre se pode discutir, ainda não foram contabilizados na dívida pública. É inafastável a reflexão: são anos para consertar, bastam meses para estragar. (FRANCO, novembro 2013)

4.2 AVALIAÇÃO DA PIORA FISCAL PELO TN E CRESCIMENTO DO BNDES

A piora fiscal do Governo Federal não passou em branco pelos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional. Em julho de 2013 elaboraram um diagnóstico de 97 páginas onde apresentavam a crescente problemática da situação fiscal. Havia o

receio de *downgrade*⁴ do Brasil para os próximos 2 anos se medidas não fossem adotadas, como visto na parte extraída do documento do Tesouro Nacional, publicada no jornal brasileiro Valor Econômico em 2015⁵, utilizado como fonte para a presente pesquisa. A FIGURA 1 abaixo:

FIGURA 1: Material elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional acerca da classificação de risco do Brasil por diferentes agências.



Fonte: Valor Econômico (2015).

O mesmo alerta voltou a ocorrer meses depois, com novos avisos. Os técnicos buscavam alertar os riscos da manutenção da política fiscal adotada. O estudo desenvolvido pelos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional foi apresentado ao então Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin.

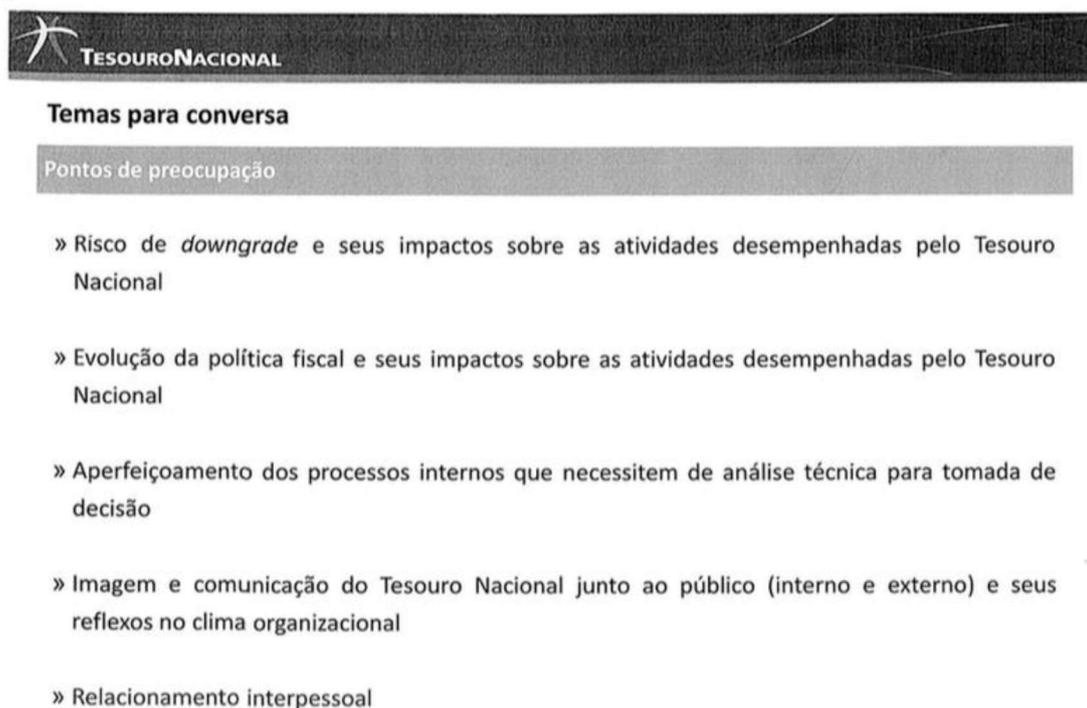
Entre janeiro e novembro de 2013 a receita do Tesouro Nacional (TN) cresceu 13,3%, mas as despesas já haviam crescido 14,1%, e concomitantemente o governo havia desonerado R\$70,4 bilhões em impostos federais. O artigo publicado pelo jornal Valor Econômico, assinado pela jornalista Leandra Peres, apresentou

⁴ Agências de classificação de risco classificam os países em graus de investimento. Em 2006 o Brasil havia sido considerado como para tal grau de investimento, vindo a perde-lo em 2015.

⁵ Material disponível em < <https://www.valor.com.br/pedaladas> >. Acesso em 06/12/2020.

documentos de uma reunião entre técnicos do Tesouro Nacional e o então Secretário de Tesouro Nacional Arno Augustin. A FIGURA 2 a seguir revela os pontos quais a equipe técnica do TN propôs para o encontro:

FIGURA 2 – Temas para discussão no TN.



2

Fonte: documentos do TN publicados pelo Valor Econômico (2015).

O risco de *downgrade* e a evolução preocupante da política fiscal eram aspectos de ciência tanto do Tesouro Nacional (TN) quanto do alto escalão da equipe econômica do governo. Ou seja, a piora fiscal acentuada e suas consequências eram inequivocamente conhecidas pelo Governo Federal.

Nos materiais apresentados pela equipe técnica do TN, a preocupação gira em torno de o Governo Federal estar financiando programas sociais com recursos dos bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, FGTS) e não estar lançando as despesas no orçamento do ano vigente, além da acumulação de débitos para os próximos anos e agravamento do problema. Todos os documentos apresentados pelo jornal brasileiro Valor Econômico quando da publicação da matéria que dá substrato a esta pesquisa, mostram que os técnicos não apenas apontavam os problemas, como também sugeriam soluções.

Nestes materiais apresentados em 2013 pela equipe técnica, os técnicos alertavam para os riscos nos próximos anos. Assim como os passivos que iriam crescer e o superávit primário estaria comprometido nos próximos anos. Na FIGURA 3 a seguir, é possível verificarmos o crescimento do déficit acumulado, em um sinal claro de que a equipe técnica tinha consciência da trajetória dos resultados fiscais.

FIGURA 3 – Temas para discussão no TN/2.

TESOURO NACIONAL

Redução do Superávit Primário x Sustentabilidade Fiscal

Operações TN (Equalização/Subvenção)

Valores em R\$ mil

	2013	2014	2015
Execução 2012 (maior da série)	8.172.613	8.172.613	8.172.613
Necessidade de Pagamento	25.421.183	18.460.174	21.669.497
Déficit - Acumulado	17.248.570	27.536.132	41.033.016

Hipótese: Execução de 2013, 2014 e 2015 equivalente à do ano de 2012: R\$ 8,2 bilhões.
Resultado: Ao final de 2015 o TN estaria com um passivo de **R\$ 41 bilhões**.

Fonte: documentos do TN publicados pelo Valor Econômico (2015).

O texto publicado pelo jornal Valor Econômico em 2015 indica que o coordenador-geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública, Otávio Ladeira, apresentou ao Arno Augustin os riscos da política fiscal, que se continuasse na mesma trajetória, se tornaria insustentável, conforme se vê nos dados acima. Na FIGURA 4 a seguir, é possível observarmos a descrição precisa do cenário, alertando para a necessidade de se explicar em um futuro próximo a adoção de medidas fiscais contrariamente ao que se estava verificando em termos dos resultados fiscais.

FIGURA 4 – Temas para discussão no TN/3.



Passivos Contingentes – Restos a Pagar

Restos a Pagar

» O superávit primário dos últimos anos também decorrem devido ao aumento de restos a pagar, política insustentável no longo prazo, pois em algum momento os “esqueletos” terão de ser explicitados

» “Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R\$ 25,5 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R\$ 81,7 bilhões (grifo nosso); e as receitas extraordinárias de R\$ 22,4 bilhões.” TCU – Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2012

Fonte: documentos do TN publicados pelo jornal Valor Econômico (2015).

Da análise dos documentos do TN publicados pelo jornal Valor Econômico em 2015, é possível verificar a existência de grande preocupação com os restos a pagar, que tendiam ao agravamento nos anos subsequentes. A diferença acumulada nos próximos anos iria chegar a mais de R\$ 49 bilhões no final de 2015, segundo a GECAP/COPEC (Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional) do Tesouro Nacional. A proposta era interromper imediatamente quaisquer operações que produziam resultado primário sem contrapartida da demanda agregada ou que produzissem efeitos negativos sobre o resultado nominal.

FIGURA 5 – Temas para discussão no TN/4.



TESOURO NACIONAL

Riscos de *downgrade*

Trechos do relatório da S&P, divulgado em 14/11/2013

Uma Revisão dos Fatores que mais poderiam influenciar o classificação de risco do Brasil

» “O *outlook* negativo está sinalizando uma performance fiscal que pode não ser mais compatível com a classificação de risco atual”.

» “A deterioração da performance fiscal do Brasil em agosto e setembro deste ano reforça os fatores que citamos quando revisamos o *outlook* em junho para negativo. Se concluirmos que existe informação suficiente para apoiar uma mudança na classificação de risco no curto prazo, nós não precisaremos esperar por dois anos para tomar a decisão. Nada em nosso critério nos impede de tomar uma decisão tão logo acreditemos que existem evidências da tendência esperada adiante.”

» Ao final do relatório, a S&P apresenta sua estimativa de superávit primário para 2013 e 2014, de 1,7% e 1,4%, respectivamente, bem como de déficit nominal, de 3,1% e 3,5%. Com tais resultados, a Dívida Bruta, segundo eles, atingiria 59,5% em 2013 e 60,3% em 2014.

8

Fonte: documentos do TN publicados pelo jornal Valor Econômico (2015).

Os argumentos utilizados para contrariar os técnicos do tesouro nacional nessas reuniões no fim de 2013, eram de que o desemprego estava baixo em função das políticas fiscais e que o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) garantiu a formação bruta de capital fixo de 20,9%, não fosse o PSI ela seria de 13%. De fato, o desemprego naquele momento estava em um patamar baixo, cerca de 6,2% em dezembro de 2013. O PSI nesta época diminuiu sua taxa de juros de 5,5% para 2,5% pelo BNDES através dos subsídios oferecidos pelo Tesouro ao banco, de forma a produzir um avanço robusto nos financiamentos concedidos.

A Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional alertou em janeiro de 2014 que os gastos não podiam continuar crescendo, deixando o cenário fiscal preocupante, pontuando as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal à equipe econômica do governo quanto a execução desta mesma política fiscal, conforme FIGURA 6 a seguir:

FIGURA 6 – Temas para discussão no TN/5.

1. 4. Não obstante as considerações para manutenção das metas fiscais estabelecidas, entendemos importante apresentar os valores do passivo existente na COPEC e o cenário preocupante de contínua elevação desse passivo junto às instituições financeiras, tanto no ano em curso como nos dois próximos, perspectiva sempre solicitada nas análises orientadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3. 2. A partir de 2008, os saldos de RP do ano anterior deixaram de ser executados integralmente. Além disso, a execução do orçamento corrente também diminuiu consideravelmente. Esse dois fatos ocasionaram a formação de um passivo que está se elevando ano após ano, conforme demonstra a tabela a seguir:

Ano Execução	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo de RP (R\$) (em 1º de janeiro)	1.189.259.566	2.912.995.749	5.472.916.858	11.311.074.431	14.859.525.535	19.465.905.175

Fonte: GEFIN/COPEC

3. 3. Pode-se notar que o saldo de restos a pagar já em 1º de janeiro de 2013 representava 95,6% do valor do orçamento de 2013, ou seja, um passivo equivalente ao orçado para todo o ano de 2013. Para 2014, o cenário é ainda mais negativo, o Restos a Pagar é maior que o orçamento aprovado (com cortes) pelo Congresso Nacional (! 15,6%) e também maior que a necessidade financeira para o ano (101,9%), esta baseada na proposta orçamentária encaminhada pela COPEC.

Fonte: documentos do TN publicados pelo jornal Valor Econômico (2015).

É possível verificar que os técnicos seguiam apresentando o aumento dos gastos, o aumento dos Restos a Pagar, a baixa no orçamento e como o programa PSI também teria necessidade financeira, conforme o que estava sendo aprovado no congresso nacional. Enquanto isso no congresso as emendas dos deputados que eles destinam e autorizam aos municípios estavam aumentando em contrapartida ao cenário fiscal desenhado pelos técnicos da COPEC.

A COPEC ainda neste documento sugeriu uma série de medidas para sanar o passivo apresentado. Segundo os técnicos, seria necessário limitar as taxas de juros ao mutuário pelo menos à inflação corrente do momento; adequar as taxas ao mutuário de acordo com a taxa de juros de longo prazo, deixando o investimento mais caro que o custeio; coordenar as taxas dos programas com subvenção (PSI, Plano Agrícola e Pecuário, Fundos Constitucionais, Fundos de Desenvolvimento); transformar em “bolsas” as linhas de financiamento com risco da União, que custam mais de 100% do valor disponibilizado, que tem altas taxas de inadimplência, como

os créditos de custeio e investimento para assentados da Reforma Agrária; extinguir as linhas de risco do TN, já que possuem maior inadimplência; dar um fim as renegociações sem custos aos inadimplentes, incentivando a adoção de seguro rural; aumentar a eficácia, revisando os programas de subvenção para que quem necessita que receba e a quantidade adequada, assim como priorizar agricultura, infraestrutura e investimentos diretos; aumentar cobertura de seguros de crédito, de produção e de preço (PROAGRO); sanar o passivo em 5 anos (até 2018); pagar toda necessidade financeira no ano em curso; pagar 20% do passivo existente em 2013 e o resto em cinco anos.

FIGURA 7 – Temas para discussão no TN/6.

7.7. A seguir demonstramos a necessidade de pagamento para os próximos três anos, considerando o disposto nos itens "7.6.a" e "7.6.b".

Ano	2013	2014	2015	2016
Execução Necessária (R\$)	-	22.995.635.087	26.367.461.101	29.711.975.923
Necessidade Financeira do ano (R\$)	19.465.905.175	19.102.454.052	22.474.280.066	25.818.794.888
Diferença Acumulada (R\$)	19.465.905.175	15.572.724.140	11.679.543.105	7.786.362.070

* não considera o custo de atualização do passivo

Fonte: GECA/COPEC

Fonte: documentos do Tesouro Nacional publicados pelo jornal Valor Econômico (2015).

Os gastos estavam aumentando e os repasses percentualmente diminuindo. A dívida com o BNDES e com o Banco do Brasil estavam igualmente em trajetória de crescimento. Mas o programa SAFRA e o PSI seguiam ocorrendo e crescendo, conforme pode ser observado na FIGURA 8 abaixo:

FIGURA 8 – Temas para discussão no TN/7.

7. As dívidas de maior montante são aquelas junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e ao Banco do Brasil - BB. De acordo com o Ofício nº 12/2014/GECAP/COPEC/ SUPOF/STN/MF-DF, de 25/7/2014, encaminhado à Auditoria KPMG (cópia anexa), os valores devidos ao BNDES somam aproximadamente R\$ 10,2 bilhões. Além desses valores, há R\$ 10,3 bilhões já apurados e que se encontram em período de carência, sendo devidos em 2015 e 2016.
8. Para o Banco do Brasil – BB, os valores de equalização devidos totalizam R\$ 7,6 bilhões, conforme Ofício nº 2014/01152, de 29/7/2014, da Diretoria de Governo do BB (cópia anexa). Além dessa dívida, há aproximadamente R\$ 1,3 bilhão referentes a remuneração, bônus e rebates, que se encontram em processo de verificação de valores. Ou seja, a dívida total atual com o BB é de aproximadamente R\$ 9,0 bilhões.

Projeção para os Próximos Anos

9. Dada a presente situação, apresentamos uma simulação da evolução da dívida até 2017. Para o orçamento de 2015, utilizou-se a proposta da COPEC para compor o PLOA. Para 2016 e 2017, foi considerado aumento anual equivalente ao centro da meta atual de inflação (4,5% a.a.), exceto para o PSI/PER, para o qual o valor já está definido, em decorrência da carência de 24 meses entre a apuração da equalização e a data em que é devida. Para a execução, foi utilizado o maior volume pago entre 2009 e 2013 (R\$ 8.264 milhões em 2012):

Ano	R\$ Milhões		
	2015	2016	2017
Orçamento do Ano ¹	25.574	27.618	28.475
Saldo de RP ²	30.523	47.833	67.187
Necessidade Financeira do Ano	56.097	75.451	95.661
Execução ³	8.264	8.264	8.264
Necessidade Financeira Acumulada	47.833	67.187	87.397

1. dotação final do ano (com créditos adicionais e cancelamentos);

2. em 1º de janeiro

3. orçamento corrente + RP

Fonte: documentos do TN publicados pelo jornal Valor Econômico (2015).

A dívida já era preocupante em 2014, mas a projeção para os próximos anos era ainda mais preocupante. Os técnicos do Tesouro Nacional seguiam na tentativa de alertar a equipe econômica e o alto escalão do Governo Federal. Os técnicos traziam diversas sugestões sempre nesses relatórios apontando a necessidade de austeridade nas contas públicas, nas decisões fiscais do governo.

A publicação do material do TN pelo jornal Valor Econômico indica que

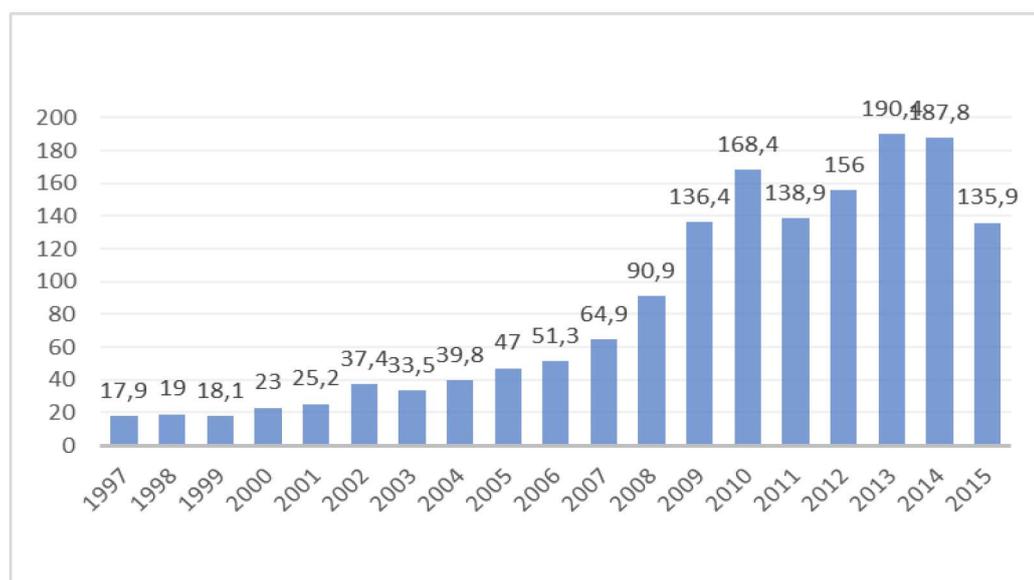
Foi comunicado um superávit de R\$24,6 bilhões de janeiro a julho de 2014, mas se as pedaladas, fossem consideradas na

conta, o resultado seria de R\$ 6,3 bilhões. Uma diferença de 290,5%. Depois os saldos negativos do banco Caixa foram se reduzindo no segundo semestre de 2014. O Banco Central já considerou no cálculo do resultado do setor público as “pedaladas”, divulgado os dados só perto da eleição daquele ano (VALOR ECONÔMICO, 2015)⁶.

A meta fiscal de 2014 não foi cumprida, gerando um déficit de 32,5 bilhões, 0,59% do PIB. Dois anos depois, em setembro de 2015, a agência de risco Standard & Poors rebaixou a nota do Brasil, deixando o país em uma nota de grau especulativo, que afasta fundos soberanos internacionais do Brasil.

Para além dos alertas da equipe técnica do TN, cabe destaque ao crescimento dos desembolsos promovido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) após 2008. Após este ano o banco aumentou significativamente a quantidade aportada de crédito, como pode ser visto no GRÁFICO 9 abaixo:

GRÁFICO 9: EXPANSÃO DO CRÉDITO PROMOVIDO PELO BNDES 1997-2015 – EM BILHÕES DE R\$.



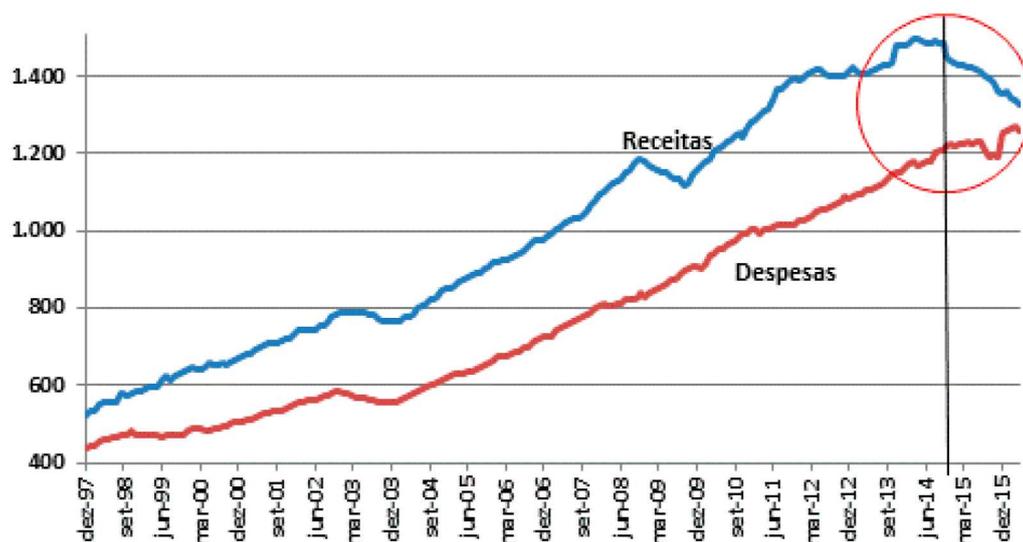
Fonte: BNDES (2015).

Junto ao aumento de desembolsos pelo BNDES, o governo demonstrava uma tendência fiscal de aumento de gastos superior ao aumento de receita. Esta

⁶ PERES, L. Pedalar faz mal. Valor Econômico, São Paulo, Eu & Fim de Semana, 11, dez. 2015. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/pedaladas> >. Acesso em: 07 dez. 2020.

dinâmica pode ser verificada na “ponta da curva” de cada indicador, conforme o GRÁFICO 10 a seguir:

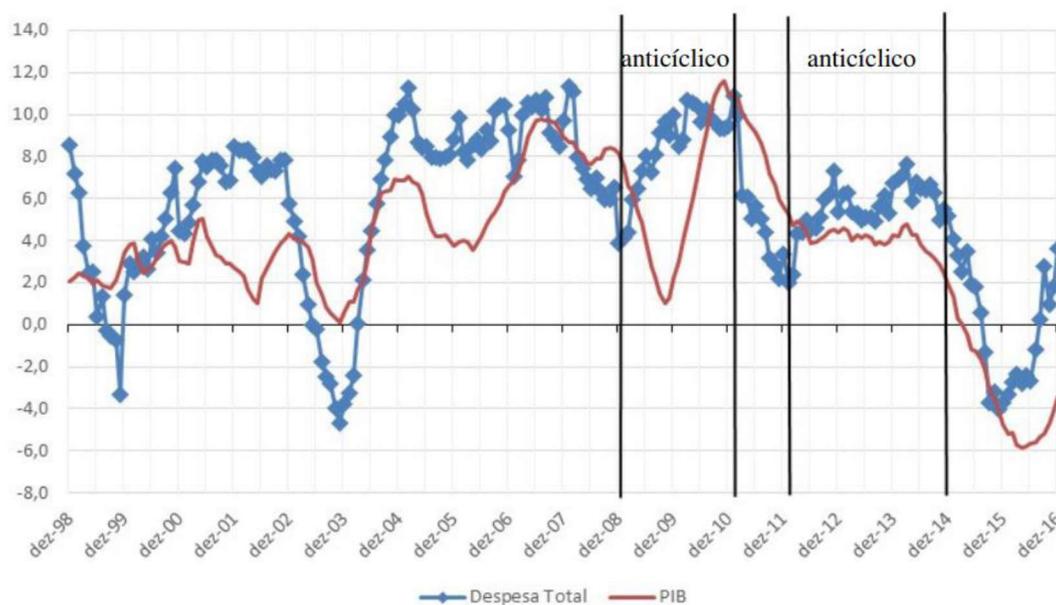
GRÁFICO 10: RECEITAS E DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL – EM BILHÕES DE R\$ DE MAI/2016 ACUMULADOS EM 12 MESES.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2016).

No GRÁFICO 10 exposto acima é possível ver a trajetória contínua da expansão das despesas, mesmo em momentos em que a receita não segue o mesmo padrão. O GRÁFICO 11 abaixo expõe o padrão de gasto em dois momentos críticos, em 2008 como resposta à crise internacional, e a partir de 2012 como estratégia de estímulo à expansão do produto Interno Bruto na economia brasileira.

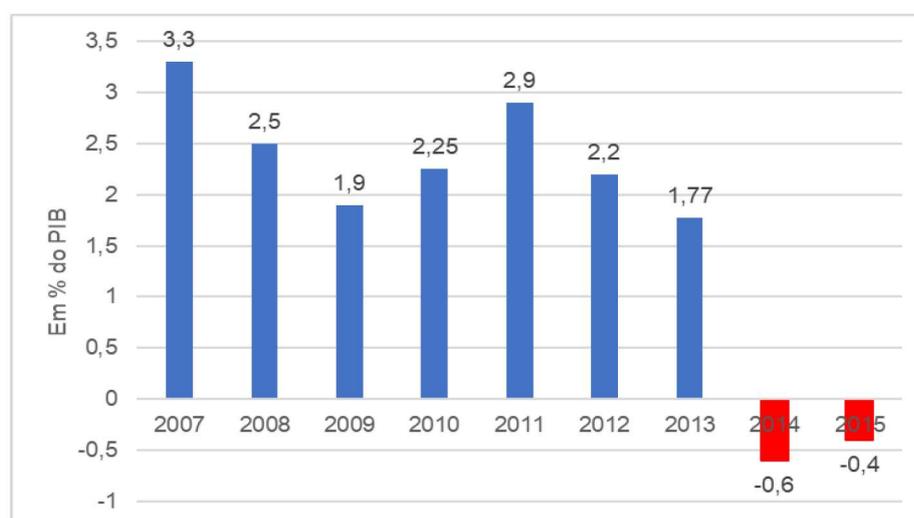
GRÁFICO 11: DESPESA PRIMÁRIA TOTAL AJUSTADA* E PIB MENSAL (BCB) VAR REAL 12 MESES ACUMULADOS.



Fonte: Dweck & Teixeira (2017).

No entanto fica claro que a resposta em termos de recuperação de atividade econômica nos dois momentos é muito dispare. O primeiro período anticíclico se provou eficaz para a retomada de produto. Já o segundo momento de política anticíclica obteve um resultado ínfimo ao final de 2013, não evitando – ou até reforçando, a *debacle* da atividade que se seguiu, conforme GRÁFICO 12 a seguir:

GRÁFICO 12: RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO – EM % DE PIB.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2017)

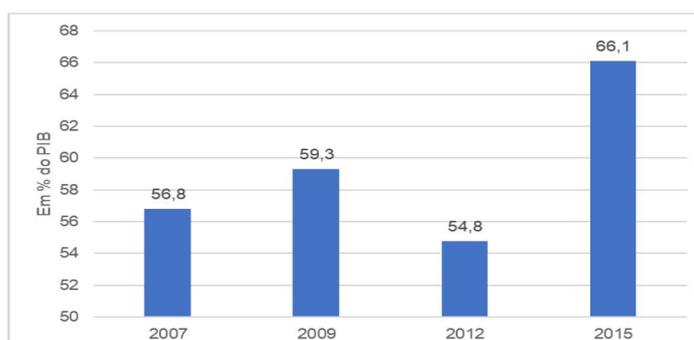
O resultado primário do setor público contribui para a caracterização do cenário de piora fiscal. O que se pode ponderar *de facto* é a razão pelo resultado ter este comportamento.

Nos últimos três anos, a degradação da situação fiscal inverteu essa marcha virtuosa e colocou o País caminhando decididamente para trás, sem nunca ter chegado aos 20% na taxa de formação bruta de capital fixo. A "contabilidade criativa" virou matéria de chacota e o País corre o risco de rebaixamento em sua classificação de risco soberano. Definitivamente, a guinada heterodoxa dos últimos anos não teve sucesso em melhorar a economia. (...) Diante desse quadro, e tendo em vista a posição central assumida pela presidente Dilma Rousseff na definição das diretrizes da política econômica, o prognóstico para 2014 e depois está diretamente relacionado com o resultado das iniciativas presidenciais no sentido de fazer as pazes com o capital, e mais especificamente com o discurso que a presidente trará para a sua campanha de reeleição. 2014 será um ano difícil se o governo insistir em sua "nova matriz macroeconômica". (FRANCO, dez 2013)

Além dos alertas dos técnicos do Tesouro Nacional, economistas como Gustavo Franco alertavam, como visto na coluna acima publicada no jornal o Estado de S. Paulo, no final de 2013, mais uma vez. Os economistas apontavam que o governo estava criando uma nova matriz econômica deixando de lado a matriz utilizada até então: o tripé macroeconômico seguido pelos últimos dois presidentes, de austeridade fiscal, cambio flutuante e cumprimento de meta de inflação.

Práticas anticíclicas levam a um resultado negativo nas contas do setor público, mas, por conseguinte, proporcionam uma recuperação da atividade de forma mais acelerada – o que pode ser plenamente “defensável”. No entanto, o resultado da piora fiscal foi o resultado da dívida bruta do setor público e sua trajetória em franca ascensão, conforme mostra o GRÁFICO 13:

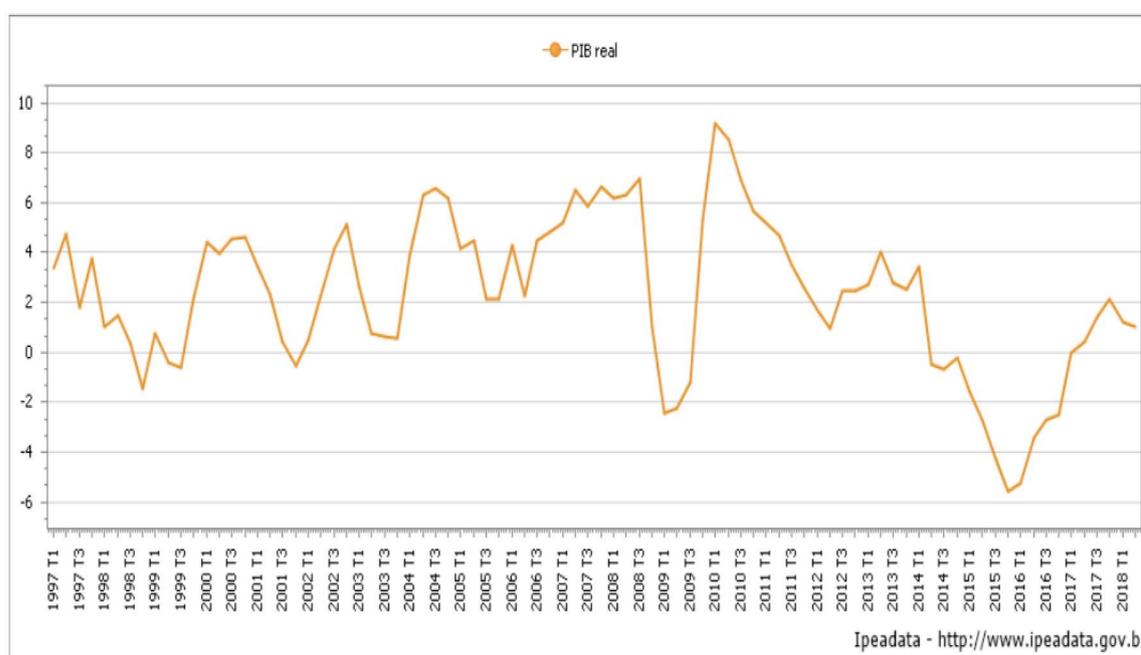
GRÁFICO 13 – DÍVIDA BRUTA DO SETOR PÚBLICO – EM % DO PIB.



Fonte: Banco Central do Brasil (2017)

Os dois gráficos demonstram que o resultado primário apresentava, já em 2013, uma tendência de queda, assim como já havia sido experimentado em 2009, no entanto em patamar mais acentuado. A dívida bruta do Brasil já havia iniciado uma trajetória de franca ascensão, a demonstrar o desequilíbrio de contas do Governo Federal. O GRÁFICO 14 a seguir acompanha a evolução do Produto Interno Bruto brasileiro em bases trimestrais, de forma que se pode confrontar os cenários anteriormente expostos em termos de dívida bruta e resultado primário do o desdobramento do PIB no período 2011-2016:

GRÁFICO 14 – PIB BRASILEIRO EM BASE TRIMESTRAL – EM %.



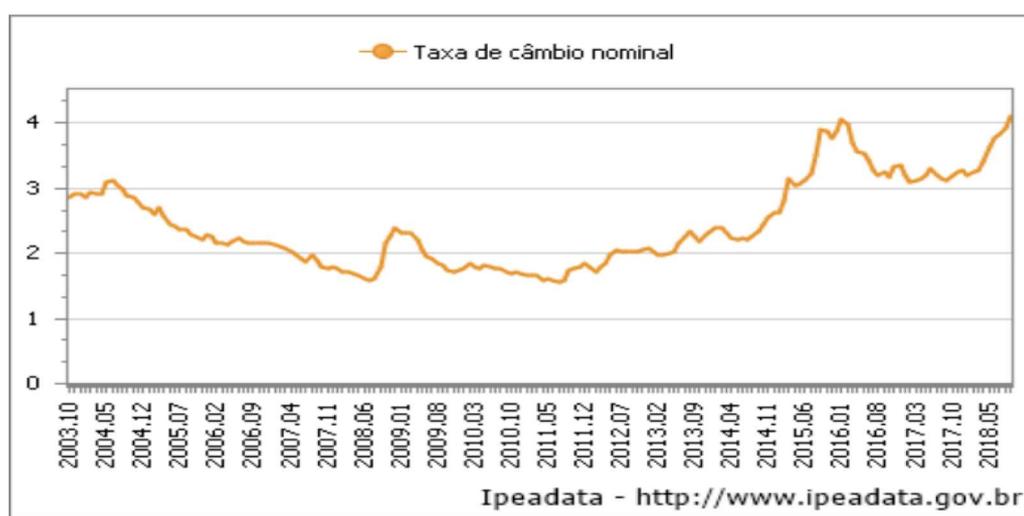
Fonte: IPEADATA (2018).

O Produto Interno Bruto do Brasil já apresentava sinais desde 2010 de queda, chegando ao patamar negativo novamente a partir do segundo trimestre de 2014. O que reforçava os argumentos dos técnicos do Tesouro Nacional, de que as medidas que estavam sendo tomadas, estavam a colaborar com o desempenho aquém do esperado.

O superávit que era de 2,3% em 2011, caiu para 1,6% em 2013. Este era o pior resultado constatado desde 2003, excetuando o período de 2009, que havia influências da crise internacional que impactavam a economia brasileira, que alcançou o patamar de 1,2%. Ao final de 2013 o PIB já apresentava dados que a economia estava em uma tendência negativa (Receita Federal, 2018).

Giambiagi (2016) alerta que o câmbio também já apresentava tendência de desvalorização. O câmbio, que havia sido valorizado durante o governo Lula (2003/2010), durante a administração Rousseff seguiu uma tendência completamente diferente (2011, p. 10). O GRÁFICO 15 a seguir revela a trajetória do câmbio nos períodos aqui estudados. Enquanto no governo Lula houve uma apreciação do câmbio, no governo Dilma a trajetória era diferente, de desvalorização do Real, como visto no gráfico.

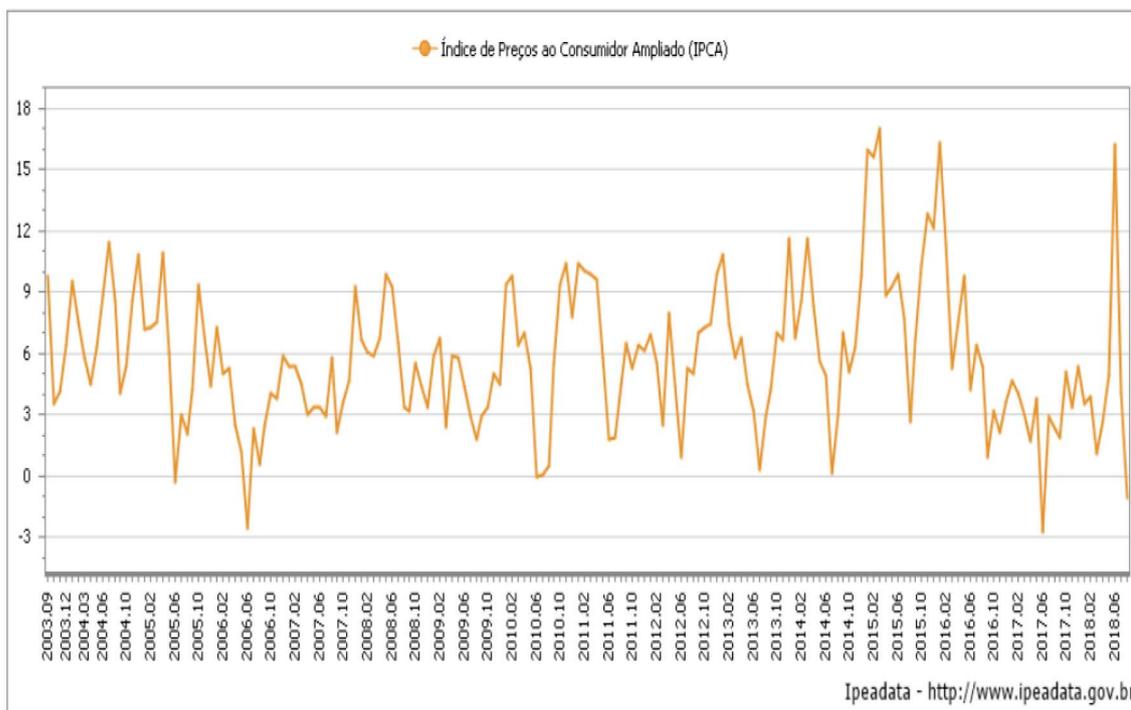
GRÁFICO 15 – TAXA DE CÂMBIO NOMINAL – BRASIL 2003/2018.



Fonte: IPEADATA (2019).

Já os patamares da taxa básica de juros SELIC não demonstravam o comprometimento com as metas de inflação, uma vez que se reduziam ano a ano, independentemente da pressão inflacionária, conforme demonstra os dados do GRÁFICO 16 a seguir, relativos ao IPCA:

GRÁFICO 16 – ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO – BRASIL 2003/2018.



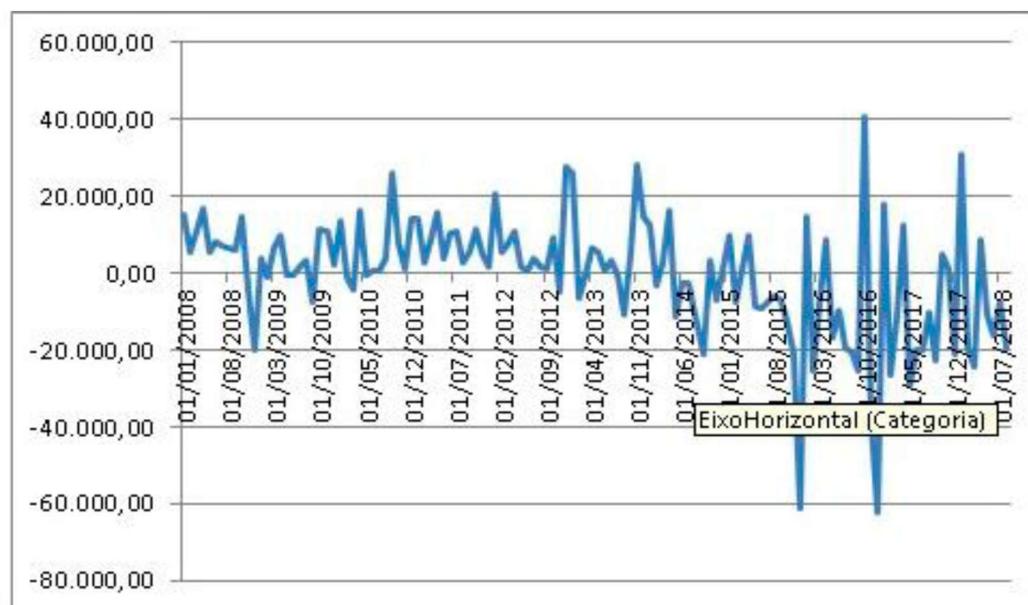
Fonte: IPEADATA (2019)

O IPCA chegou ao pico de 17,04% no terceiro trimestre de 2015, enquanto que a taxa SELIC a partir do segundo semestre de 2011 foi sendo reduzida ano a ano. Partindo de julho de 2012 de mais de 13,68% em agosto de 2011 para 8,63% em agosto de 2012, chegando ao patamar mais baixo em fevereiro de 2013, com uma taxa básica de juros de 6,08%. A este respeito, Giambiagi (2016) destaca que:

Tendo sucedido a dois presidentes que deixaram marcas profundas – FHC, pela estabilização; e Lula, pelas políticas sociais – e em um país caracterizado por muitos anos de juros elevados, era claro então que Dilma Rousseff gostaria de ser reconhecida como “a Presidente que reduziu os juros reais a 2% (GIAMBIAGI, 2016, p. 253).

Os resultados fiscais – o resultado primário de arrecadação – também já apresentavam uma tendência preocupante. A partir de 2013 ele já estava apresentando resultados deficitários, conforme pode ser visto no GRÁFICO 17 abaixo.

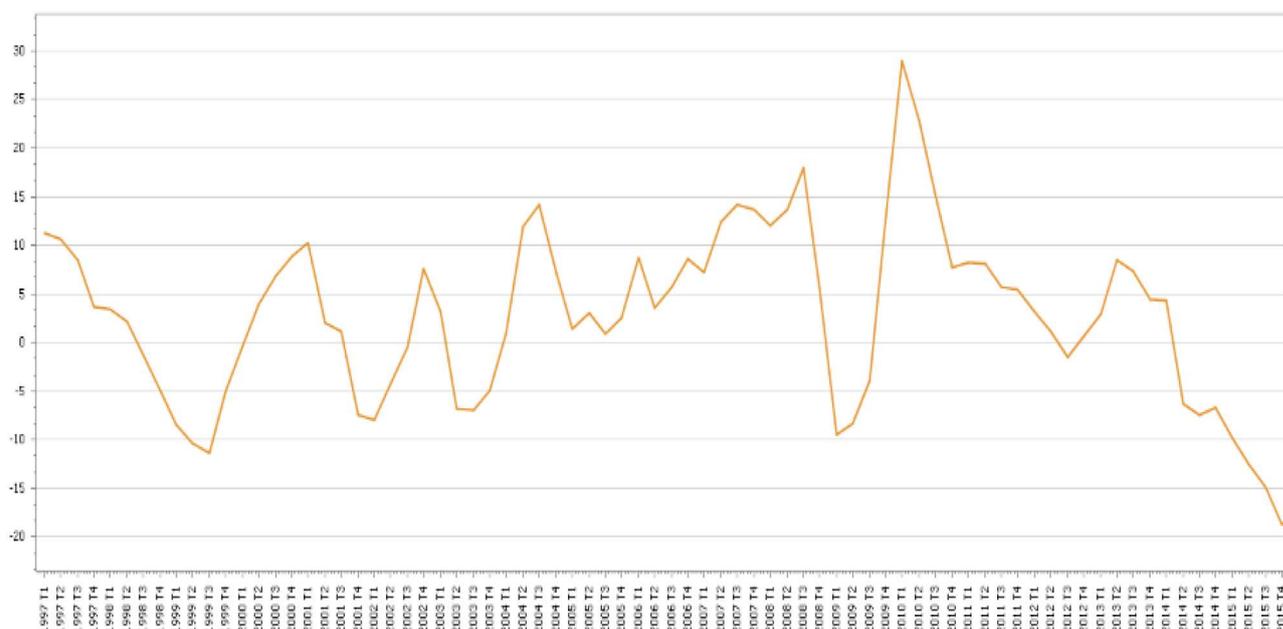
GRÁFICO 17 – RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL – EM BILHÕES DE R\$ (2008/2018).



Fonte: IPEADATA (2018)

Os dados tabulados nos gráficos anteriores demonstram que, mesmo com todos os alertas que o Governo Federal vinha recebendo em relação à degradação da questão fiscal, foi mantido o curso da política econômica e fiscal adotada. Curado e Nascimento (2015) explicam que entre 2011 e 2014 as causas externas não influenciaram de forma decisiva os resultados do governo. Não houve influência predominante sobre o PIB. Os autores destacam que as *commodities*, principalmente agrícolas, em uma comparação à crise de 2008, estavam com preços em franca recuperação – em um período de entrada de capitais estrangeiros através de Investimento Direto Externo. No entanto, o Investimento Real, pela falta de confiança no país, decaiu ano a ano, já que existiam promessas que já não eram mais cumpridas pelo governo (CURADO; NASCIMENTO, 2015, p. 36). No GRÁFICO 18 a seguir é possível verificar e queda acentuada dos níveis de investimento no Brasil entre 2011 e 2015:

GRÁFICO 18 – INVESTIMENTO REAL BRASIL, EM % DO PIB (1997/2015).



Fonte: IPEADATA (2019).

Essa queda no investimento revela em muito a falta de confiança dos agentes econômicos nos programas oficiais para o saneamento da situação fiscal. Giambiagi (2016) destaca que as promessas do ministério da fazenda e do planejamento já eram consideradas fora da realidade e feitas para não serem cumpridas, de forma que não se caracterizou outro cenário senão a queda já prevista no Investimento Real.

Em suma, ao longo dos dados analisados no presente capítulo, verificou-se que a questão fiscal no período 2011-2016 assumiu uma dinâmica clara de deterioração. A partir deste cenário de piora geral nas contas públicas, desdobramentos em diferentes áreas da economia são observáveis, como pressão inflacionária e queda substancial nos investimentos.

4.3 INFERÊNCIAS ACERCA DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO ROUSSEFF 2011-2016

Neste subcapítulo é apresentado alguns estudos sobre a situação tributária no governo Dilma, assim como a vinda do economista-chefe do FMI neste momento de preocupação fiscal do Brasil.

Lembrando que a presente monografia tem por objetivo analisar as políticas fiscais do governo Dilma Rousseff, sobretudo a deterioração verificada no período e seus desdobramentos. Houve durante a administração 2011-2016 um posicionamento dos técnicos do Tesouro Nacional sobre as escolhas eventualmente equivocadas em termos de política fiscal, conforme apresentado no último subcapítulo. As razões para a piora dos indicadores econômicos, como inflação e crescimento do PIB foram atrelados por uma série de fatores, como pontuado por Curado e Nascimento (2015):

A piora dos resultados econômicos no governo Dilma (2011-2014) foi fruto de um amplo conjunto de fatores. Ainda que a continuidade do baixo crescimento nos países desenvolvidos, especialmente na Europa, tenha contribuído para esta situação, é necessário não superestimar os fatores externos na explicação do baixo crescimento do período. Tanto as análises que depositam no cenário externo toda a responsabilidade pelos resultados verificados quanto aquelas que o desconsideram deixam de fornecer um quadro realista da situação (CURADO, NASCIMENTO, 2015, p. 36).

Os pesquisadores Afonso e Castro (2015) apresentaram uma interpretação da política fiscal do período como irracional. Explicam os autores que conforme os países entram em recessão, a carga tributária deveria se reduzir em uma velocidade maior que a da queda da produção nacional. O “termômetro tributário” que mostra 80% de toda arrecadação do país (receita federal administrada, contribuições previdenciárias, ICMS e IPVA), apresenta um cenário de crescimento, que não condiz em um país com queda de produção (2015, pp. 10-12).

O termômetro é a razão da arrecadação sobre o PIB (Produto Interno Bruto). Visto que é possível analisar com um mês de atraso apenas, conforme a divulgação mensal do ministério da fazenda e das secretarias estaduais da fazenda. Este termômetro consegue abranger em média 84% da carga tributária global. Em tempos de recessão, que é necessário estar atento no curto prazo à economia, este indicador se torna expoente nas análises. O termômetro tributário apenas deixa de fora da análise receitas atípicas como *royalties*, impostos estaduais sobre heranças e taxas, assim como a arrecadação tributária dos municípios. Este termômetro permite antecipar as tendências e evoluções da carga tributária nacional.

Afonso e Castro (2015) atualizaram os dados e se evidenciou um movimento expansivo no período de 1991 a 2015. O termômetro tributário era de 21% do PIB em 91, aproximando-se de 28% em 2014. A carga tributária passou de 25,2% em 1991 para 33,3% do PIB em 2014.

Os pesquisadores elaboraram o termômetro tributário brasileiro durante o período que concerne entre 1991 e 2015. Nos primeiros anos reflete claramente a conjuntura que o país passava naqueles 4 primeiros anos, onde existia de instabilidade econômica, hiperinflação e incerteza em relação ao futuro. O indicador reflete toda esta instabilidade, com grande variação da carga tributária, atingindo seu pico em 1994, quando Plano Real começa a ser implementado e ancorado. Em 1996, começa a existir uma tendência de crescimento tributário, bem claro, sem grandes variações, já demonstrando que a variação térmica tributária no país estava estável e agora tinha uma tendência clara de crescimento, conforme explica Afonso e Castro (2015, p. 14).

Esta tendência parou de ser verificada em 2003, quando Lula foi eleito Presidente da República e haviam incertezas disseminadas nos mercados nacionais e internacionais. Houve uma queda abrupta neste ano, junto com outros fatores, como a desvalorização do câmbio. Este cenário só foi superado em 2009, com os reflexos da crise do *subprime* e em 2014, quando o país entra definitivamente em um quadro econômico recessivo. Em novembro de 2013, o país teve um aumento da sua temperatura tributária, com um pico de fluxos extraordinários (REFIS) de R\$20 bilhões, que salvaram a meta de superávit primário naquele ano (*ibidem*, p. 07). Também perceptível na análise mensal apresentada pelos pesquisadores, onde é possível ver a evolução mês a mês do termômetro da tributação. Eles apresentaram os anos entre 2011 e 2015. Com as receitas de fim de ano, o ano de 2013, que no começo estava decaindo, teve um pico a partir de outubro.

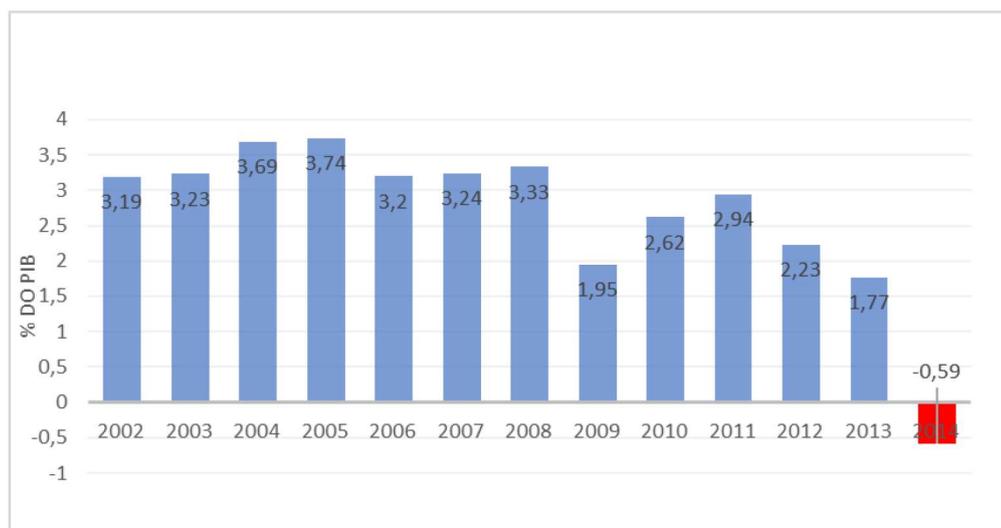
De 2012 a 2014 houve uma redução do indicador. Esta tendência poderia ser em função “das despesas “engessadas” continuarem elevadas, a arrecadação passou a ter uma dinâmica inversa, não sendo mais possível manter a expansão do gasto fazia compreender a crise fiscal pela qual o Brasil passava em 2015 (*ibidem*, p. 08).

O termômetro em 2015 só aumentou, neste cenário recessivo, porque o denominador do indicador PIB apresentava uma queda mais rápida que do numerador, a arrecadação. Nominalmente, enquanto a arrecadação cresceu 4,14%

de 2014 para 2015, o PIB cresceu 3,31%, o que explica o aumento do termômetro. Se descontada a inflação, com valores reais, estes indicadores ficam negativos. Por isto é possível perceber um aumento do termômetro em 2015. Foram investigados os 4 componentes que mediam o termômetro: receita administrada federal, previdência, ICMS e IPVA. Apenas previdência teve redução de arrecadação em 2015, uma redução nominal de 0,06%. Contudo, houve um dos fatores que foi primordial para o aumento da arrecadação, que foi a receita administrada federal, que aumentou 0,21%, responsável por 96% do termômetro (*ibidem*, p. 10).

Afonso e Castro (2015) foram cautelosos com as conclusões do estudo. Após apresentarem um cenário crítico durante todo o estudo com a utilização do termômetro tributário, eles concluem que houve um aumento do indicador, não só em função da perda de produção e aumento de tributação, mas, sim, poderia ser explicado também em função da redução dos *royalties*, que não eram contabilizados no termômetro tributário. O petróleo em 2015 teria sofrido uma redução no preço do barril, que impactou a arrecadação, o que poderia vir a mitigar o cenário fiscal, apresentando uma carga tributária de 2015 estável. O GRÁFICO 19 a seguir demonstra o aprofundamento fiscal como consequência da conjunção de fatores tratados anteriormente:

GRÁFICO 19 – RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO, EM % DO PIB (2002/2014).



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2019).

Em suma, os argumentos pontuados por Afonso e Castro (2015) revelam o aumento da tributação, principalmente em nível Federal ao longo das últimas duas

décadas. Demonstrando a complexidade das análises das contas nacionais, os autores indicam que a questão fiscal foi impactada por dinâmicas fora do alcance do Governo Federal. Ainda que a administração Rousseff tenha contribuído para a deterioração fiscal do período, os pesquisadores explicam que existem fenômenos além do alcance governamental que agravaram ainda mais o cenário fiscal brasileiro.

Com esta conjuntura fiscal delicada, cabe um destaque para a visita do Economista-chefe do Fundo Monetário Internacional (FMI), Olivier Blanchard, ao Brasil, após a agência de avaliação de risco *Standard & Poor's* rebaixar a nota brasileira, em maio de 2014. Segundo o economista, a política econômica em vigor no Brasil demonstra um baixo crescimento, investimento muito inferior aos padrões observados em outros países emergentes e uma política econômica sem credibilidade. A vinda do economista-chefe foi reportada pelo jornal O Estado de S. Paulo em 15 de maio de 2014, na reportagem “Dois Brasis”⁷.

O Ministro da Fazenda afirmou, em exposição ao Congresso Nacional a respeito do quadro econômico brasileiro, que o crescimento econômico brasileiro estaria em linha com a recuperação em outros países mais industrializados. Mantega criticaria a decisão da *Standard & Poor's* de rebaixar a nota de crédito do Brasil, pontuando que o investimento estrangeiro continuaria a entrar. Por outro lado, em conferência para investidores organizada pela FGV e pela Câmara de Comércio Brasil-EUA, afirmou que continuaria preocupado com o Brasil, “o motivo da preocupação é a deterioração de indicadores importantes, sobretudo da inflação, das contas externas e das contas fiscais” (Dois Brasis, Estado de S. Paulo, 2015).

O que procurei destacar é a posição divergente entre o próprio Governo Federal e diferentes entidades, como no caso citado anteriormente do Fundo Monetário Internacional. Ainda que com os indicadores apontando para uma direção de deterioração acelerada, a negação oficial ao problema pode ter acrescentado ainda mais complicadores à conjuntura.

⁷ Ver Dois Brasis, O Estado de S. Paulo, São Paulo, 15/05/2014, seção Opinião/Editorial. Disponível em <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,dois-brasis-imp-,1166931>>.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa se desenvolveu a partir de uma publicação do jornal Valor Econômico em 2015, pela jornalista Leandra Peres, acerca dos problemas fiscais constatados pela equipe técnica do Tesouro Nacional. A proposta desta pesquisa foi recriar o cenário fiscal da administração Rousseff (2011-2016) e avaliar a conjuntura que, de um lado, levou à piora fiscal e, de outro lado, os impactos que tal dinâmica ocasionou para a economia brasileira nos anos subsequentes.

Concluí que o governo Dilma Rousseff, em especial no primeiro mandato (2011-2014), foi diversas vezes alertado pelos técnicos do Tesouro Nacional, em especial pela equipe da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (COPEC), de que o caminho de gastos do governo, era incompatível com as receitas do governo e que o governo poderia vir a ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil, assim como alertada por economistas famosos como Gustavo Franco. Complementarmente a isso, constatou-se que o Governo Federal teve de lidar com eventos alheios à sua alçada que fragilizaram ainda mais a situação fiscal do Brasil.

Ao mesmo tempo, é possível identificar de um lado a ocorrência do uso dos bancos públicos Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES nos arquivos dos técnicos do Tesouro Nacional e os recursos do FGTS, que foram utilizados para custear os programas sociais do governo como Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, assim como o Programa de Sustentação do Investimento, programas voltados à reforma agrária, também a liberação de maior verba para as emendas parlamentares e financiamentos a estados e municípios. Estes últimos não se tornavam em investimento, mas sim em gastos com pessoal, bem como gastos do BNDES com concessão de crédito a iniciativa privada, com juros muito menores que a inflação, em um momento econômico delicado do país (PERES, 2015). De outro lado, o cenário externo contribuiu para a rápida deterioração fiscal, sobretudo substancial queda no preço de petróleo nos mercados internacionais, afetando decisivamente a situação fiscal já desafiador do Brasil.

Este desequilíbrio fiscal, foi confirmado na queda do resultado primário que passou de superávit, para déficit primário, apontando uma recessão da economia local, vindo a se agravar nos próximos anos, com o desemprego crescente e a inflação chegando a dois dígitos. Os programas sociais do Governo Federal, sem

dúvida, têm um papel social extremamente relevante e não se questiona a opção política da administração Rousseff em privilegiá-los. Propus aqui uma análise sobre a política fiscal adotada, a dinâmica em que tal fenômeno ocorreu e os elementos que levaram à piora fiscal e, por conseguinte, à crise econômica mais ampla com recessões subsequentes nos anos posteriores.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. *Surpresa da Carga Tributária Brasileira em Meio a Recessão*. 2015.

BREDOW, S. M. S. LÉLIS, M. T. C; CUNHA, A. M. O ciclo de alta nos preços das commodities e a economia brasileira: uma análise dos mecanismos externos de transmissão entre 2002 e 2014. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 3 (58), p. 695-731, dez. 2016.

BOLETIM RESULTADO DO TESOUREO NACIONAL (RTN). Disponível em: < https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/1996/12?ano_selecionado=1996 > acesso dia 01, de dezembro 2020.

CASTRO, Lavínia Barros. *Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 1990*. In *Economia Brasileira Contemporânea 1945-2020*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CURADO, M; NASCIMENTO, G. M. O Governo Dilma: da euforia ao desencanto. *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, v.36, n.128, p.33-48, jan./jun. 2015.

CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL. Receita Federal, 2018. Disponível em: < <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/> >. Acesso em: 03 de dezembro 2020.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *Texto para Discussão*. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

EUZÉBIO, Gilson Luiz – *Questões do Desenvolvimento – Os vários tipos de déficit*. 2009. Ano 6 – Edição 50 – 21/05/2009

FERREIRA, Carlos Kawall Leal – *A Privatização no Brasil – Privatização do Setor Elétrico no Brasil*. Brasília: BNDES, 2000.

FRANCO, Gustavo H. B. - *O Plano Real e Outros Ensaio*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995

FRANCO, Gustavo H. B. – *Auge e Declínio do Inflacionismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Departamento de Economia, PUC-Rio, 2004

FRANCO, Gustavo H. B. – *O Tamanho do Problema – O Estado de S. Paulo – novembro 2013*.

FRANCO, Gustavo H. B. – *Retrospecto e Perspectivas – O Estado de S. Paulo – 22 de dezembro de 2013*.

GIAMBIAGI, Fabio *et al* - Economia brasileira contemporânea: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIAMBIAGI, Fabio *et al* - Economia brasileira contemporânea: 1945-2010. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Nota Técnica Conjunta do Tesouro Nacional” – análise técnica da Carga Tributária Bruta. – Instituto Brasileiro de Direito Público – 31 de março de 2016.

PERES, Leandra. Pedalar faz mal. Valor Econômico, São Paulo, Eu & Fim de Semana, 11, dez. 2015. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/pedaladas> >. Acesso em: 07 dez. 2020

PIRES, Adriano; SCHECHTMAN, Rafael. Dilma Contra Dilma no Setor Elétrico. O Estado de São Paulo, São Paulo, 31 out. 2014. Disponível em < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-contradilma-no-setor-eletrico-imp-,1585866> >. Acesso em 20/10/2019.

Opinião; Dois Brasis, O Estado de São Paulo, São Paulo, 15 de maio de 2014. Disponível em < <https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,dois-brasis-imp-,1166931> >. Acesso em: 12/12/2020.

FILHO, Paulo Ramos – Carga Tributária Brasil 1998 - Secretaria da Receita Federal – Texto Para discussão 04.

VERDE, Villa; FERNANDES Adriana - Augustin Nega ‘Motim’ de Técnicos do Tesouro - O Estado de São Paulo, São Paulo, 05 de dezembro de 2013.

VERDE, Villa; FERNANDES Adriana – Secretário do Tesouro nega problemas com auxiliares - O Estado de São Paulo, São Paulo, 05 de dezembro de 2013

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, timeline. Disponível em < <https://timeline.tesouro.gov.br/#> >. Acesso em: 12/12/2020.