

Resenha de: GIAMBIAGI, F. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público. **Texto para discussão nº 1169**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

Reilane Gasparoni da Silva¹

A presente resenha parte de uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea escrita por Fábio Giambiagi economista considerado um dos maiores especialistas do Brasil na área de Finanças Públicas e Previdência Social. Primeiramente se fará a apresentação do resumo da obra resenhada e em seguida será traçado um paralelo com o cenário econômico atual da economia brasileira.

O texto trata especificamente das medidas que foram implementadas no governo de 2003-2005, porém utiliza todo o aparato *ex ante* das políticas econômicas adotadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, particularmente no segundo mandato. Neste sentido, tem-se uma noção de como estavam as contas públicas do país quando o governo Lula (de esqRevista Debate Econômico, v.3, n.1, jan-jun. 2015uerda) ganha as eleições no final de 2002. Posteriormente, o autor faz uma descrição minuciosa das políticas fiscais adotadas pelo governo Lula, além de recomendar novos caminhos para solução de limites a respeito do crescimento do país vis-à-vis a questão do déficit fiscal.

Para Giambiagi (2006), o desafio do novo governo era manter o tripé, ou seja, a manutenção de uma trajetória de superávit primário elevado, metas de inflação e câmbio flutuante. Porém, manter esta estrutura implicava, necessariamente, níveis elevados de taxa de juros devido ao conjunto de elementos que caracterizavam o cenário econômico que advinha desde 1999, inclusive, pelo receio da desconfiança do mercado frente à posse do governo de esquerda que ganhou as eleições de 2002.

Neste contexto de incertezas – caracterizado por inflação elevada, forte pressão do câmbio e alto indicador do risco-país – toma posse o governo Lula em 2003, com medidas emergenciais para manter sob controle o tripé, com políticas econômicas dirigidas por metas de inflação medidas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) que visava uma redução da inflação em 3 p.p. – em 2003 era de 8,5% e passa a representar 5,5% já em 2004. Concomitantemente, houve aumento para 26,5% da taxa de juros nominal Selic, no sentido de segurar a ameaça inflacionária. E como meta de manutenção do superávit primário elevou-se de 3,75% para 4,25% o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) em 2003.

¹ Mestre em Economia, na área de concentração em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais pela Universidade Federal de Sergipe. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Sergipe. Foi Bolsista da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe (FAPITEC/SE). Professora por Tempo Determinado do Departamento de Economia da UFS. E-mail: reylanegasparoni@hotmail.com. Recebido em maio de 2013 e aceito em abril de 2016.

Em termos de mudanças estruturais foram priorizadas as reformas que tiveram impactos nas contas públicas, particularmente na previdência e na tributação. No caso da reforma previdenciária, aprovou-se a taxação dos inativos e a adoção de uma idade mínima para a aposentadoria (55 anos mulheres e 60 anos homens e para todos os trabalhadores da administração pública na ativa). Como reforma tributária, renovou-se a Desvinculação de Recursos da União (DRU), o que permitiu ao governo certa margem de manobra para não ser tão limitado pelo peso das vinculações; prorrogou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) de 0,38% sobre as transações financeiras até 2007; além da mudança na modalidade de cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) visando substituir a taxação sobre o faturamento pela tributação do valor adicionado, o que na prática criou um instrumento poderoso de aumento na arrecadação.

Com essas medidas e mantidas as promessas de manutenção da política econômica pelo novo governo houve, gradativamente, a recuperação da confiança dos agentes econômicos, a cotação do dólar caiu, o risco-país diminuiu substancialmente, a trajetória de queda dos juros foi retomada a partir de meados do ano de 2003 e a inflação (IPCA) fechou este ano em 9,3%.

O autor utiliza a evolução desagregada da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) para avaliar a situação fiscal do governo central, estados, municípios, empresas estatais e da despesa de juros no período de 1999-2005. Em síntese, os dados demonstraram uma melhora significativa na evolução do superávit primário tanto do governo central quanto dos estados, municípios e, inclusive, das estatais. Concomitantemente, prevaleceram crescentes aumentos dos gastos públicos, agravamento do problema previdenciário e aumento da carga tributária. Assim como continuidade de rigidez orçamentária e baixo valor do investimento público. Entraves que segundo o autor sustentavam um ritmo lento de crescimento da economia brasileira.

No que tange ao aumento da despesa previdenciária, o autor ressalta que os déficits decorriam do aumento real do salário mínimo – dois em cada três benefícios são pagos no valor do piso previdenciário que, por determinação constitucional, é igual ao salário mínimo – além do aumento das despesas com o auxílio-doença e do aumento da relação despesa do INSS²/PIB devido ao baixo crescimento da economia brasileira inferior a 3% a.a em média no período de 2002-2006.

Em meio a entraves e dilemas o governo Lula apostou nas chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), numa engenharia financeira complexa, que requer muito tempo de preparação das operações; e, por fim, nas inversões em projetos de longo prazo de maturação – grande fator de alavancagem da taxa de investimento.

² Instituto Nacional do Seguro Social

Segundo Giambiagi (2006), grande parte dos parâmetros de superação estão estruturados no *trade-off* acerca dos gastos correntes e de investimento e na necessidade de aumentar a poupança pública como forma de incrementar tanto o investimento público como a taxa de poupança e de investimento em geral da economia. E ressalta que a rigidez orçamentária, sob a trajetória de aumentos no superávit primário, além da preocupação com as rubricas que incluem todas as despesas vinculadas com saúde e educação e o Fundo de Combate à Pobreza e dos programas de Bolsa Família acabam limitando a receita pública, o que prejudica as inversões públicas destinadas ao investimento.

O autor reconhece os avanços estabelecidos no país, contudo aponta que é necessário melhorar a qualidade do gasto, evitar a continuidade da pressão das despesas previdenciárias, procurar viabilizar um processo que permita diminuir a carga tributária e aumentar o investimento público. Sugere a necessidade de estabelecimento de tetos para a relação Gasto Público/PIB com a combinação de juros reais em queda no sentido de gerar despesas de juros em trajetória declinante com o objetivo de igualar a diferença entre a receita e a despesa não-financeira. Dito de outro modo, gerar um resultado fiscal nulo, isto é, uma situação de NFSP igual a zero. Essa seria uma possibilidade em que a relação Dívida Pública/PIB cairia, e a partir de então manteria uma agenda estruturante em termos de maiores inversões na criação de infraestrutura adequada para a promoção do desenvolvimento numa ação conjunta com o crescimento real da economia.

Concordar ou não com a perspectiva de Giambiagi acerca dos avanços significativos que o Brasil obteve no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2006) é uma questão de opinião bastante subjetiva. Os apontamentos que o autor ressaltou foram perseguidos no segundo governo (2007-2010). Por outro lado, continuou o desafio de manutenção do tripé – a manutenção de uma trajetória de superávit primário elevado, metas de inflação e câmbio flutuante. O que não deve ser esquecido é que houve uma trajetória de mudança positiva desde década de 1990 no setor público brasileiro proveniente de todo amparado institucional e políticas econômicas no intuito de moldar e impulsionar a melhoria das contas públicas e, conseqüentemente, promover o crescimento sustentável do país.

No entanto, é importante ressaltar que os dois primeiros governos do PT (Lula) foram marcados por um cenário internacional favorável à economia brasileira. O ritmo de crescimento da atividade econômica no mundo proporcionou aumento significativo no preço das commodities brasileiras, além de parcerias com a China e países árabes, fase em que o Brasil acumulou divisas. Mas a situação começa mudar com a crise econômica mundial, no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014), cenário marcado pela desaceleração do ritmo de crescimento mundial e

redução de preço das *commodities* – com impacto direto no desempenho da economia brasileira.

O novo governo apostou em políticas econômicas de cunho desenvolvimentista (neo-desenvolvimentismo) no intuito de preservar a economia brasileira em relação à crise mundial. O objetivo era expandir o gasto público e o endividamento público no sentido de subsidiar a atividade econômica e o consumo das famílias por meio de estímulo ao crédito, redução de impostos e o acesso à casa própria. Assistiu-se a diversos arranjos de políticas econômicas que tentaram melhorar o cenário macroeconômico e microeconômico como a redução da taxa Selic, depreciação cambial, redução do "custo Brasil", principalmente com as ações de queda dos custos de energia e na desoneração tributária – da cesta básica e dos encargos trabalhistas sobre salários em vários setores. Evidentemente que esses arranjos agradaram uns e desagradaram outros, porém essas diversas opiniões, muitas vezes, são tendenciosas com maior peso sobre partidos políticos.

No contexto atual verifica-se uma inversão de indicadores como déficit nas contas públicas, inflação em alta, crescimento econômico negativo, escassez de crédito, desvalorização do real. O atual governo Dilma Rousseff (PT) priorizou como mudança de agenda econômica o ajuste fiscal – aumento da taxa de juros, restrição ao crédito, retirada de direitos, aumento de impostos.

Para Giambiagi (2015), o Brasil chegou ao ponto de canibalização dos gastos sociais, isto é, um gasto social passa a comer o outro. Metáfora utilizada para exemplificar as repercussões advindas dos cortes, principalmente, na área da saúde, educação e previdência dado o aumento desenfreado do gasto público. E ressalta que é preciso um ajuste das contas públicas, sobretudo reformas, sendo o papel da liderança política crucial para seu êxito, visto que uma reforma advém de agenda do executivo. Portanto, é preciso uma liderança política com capacidade de articulação e comunicação para que haja avanços. Vale lembrar o êxito da reforma previdenciária em 2003 limitada ao âmbito do funcionalismo público. Para o autor, a reforma previdenciária continua sendo uma saída, atualmente, para o déficit nas contas públicas do país.

Verificam-se no contexto atual dilemas que Fábio Giambiagi já citava em meados de 2005 como necessidade de ajuste do gasto público no país. O ajuste fiscal travado entre poder executivo e legislativo divide opiniões acerca do crescimento negativo do país com forte argumentação de ineficiência das políticas econômicas que estão em pauta e/ou sendo implementadas nos dias atuais e do agravamento da crise política e crise de governabilidade.

Referências

Giambiagi, F. (2006) A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público. **Texto para discussão nº 1169**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/50/56>

Giambiagi, F. (2015) Brasil chegou à sua “tempestade mais que perfeita” com uma conta explosiva nas mãos. **Especial Cenários para 2016 - InfoMoney**. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/mercados/noticia/4460393/brasil-chegou-sua-tempestade-mais-que-perfeita-com-uma-conta>