



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



MARCOS VALÉRIO ASSAI

POLÍTICAS MONETÁRIA E FISCAL NOS GOVERNOS LULA (2003 – 2010)

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2011

MARCOS VALÉRIO ASSAI



POLÍTICAS MONETÁRIA E FISCAL NOS GOVERNOS LULA (2003 – 2010)

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus* Curitiba.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio T. Gonçalves Muniz

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

CURITIBA

2011



TERMO DE APROVAÇÃO

POLÍTICA MONETÁRIA E FISCAL NOS GOVERNOS LULA (2003-2010).

Por

Marcos Valério Assai

Esta monografia foi apresentada às 17 h do dia 25 de Novembro de 2011 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho.

Prof. *Dr.* Sergio Tadeu Gonçalves Muniz
UTFPR – *Campus* Curitiba
(orientador)

Prof Dr. Ivan C. Vicentin
UTFPR – *Campus* Curitiba

Profª *M.Sc.* Andrea Souza
UTFPR – *Campus* Curitiba

Dedico a minha
esposa Vania, meu filho
Ítalo e minhas filhas
Natany e Livia.

AGRADECIMENTO

À Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

Aos meus pais, pela orientação, dedicação e incentivo nessa fase do curso de pós-graduação e durante toda minha vida.

A meu orientador professor *Dr. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz*, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Ensino de Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, *Campus Curitiba*.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grata a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

Agradeço, a minha esposa, filhos que nas horas difíceis ajudaram-me a vencer os obstáculos.

"Em economia, é fácil explicar o passado. Mais fácil ainda é prever o futuro. Difícil é entender o presente."

(JOELMIR BETING)

RESUMO

ASSAI, Marcos Valério. POLÍTICA MONETÁRIA E FISCAL NOS GOVERNOS (2003 – 2010). 2010. 74 de folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

O presente estudo dispõe sobre a política fiscal e monetária nos dois períodos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), colocando em pauta as características e consequências das medidas tomadas para o desenvolvimento e estabilização macroeconômica brasileira. A economia atravessava um período turbulento e a incerteza sobre o rumo que a país iria tomar com o novo governo eram enormes. Mas, o bom senso da nova equipe econômica pautou por continuar a política do governo anterior. Medidas foram tomadas e a economia estabilizada. Portanto, verifica-se nestes oito anos a eficácia das políticas econômicas adotadas promovendo o desenvolvimento da economia com um todo.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico, gastos do governo, déficit público e impostos.

ABSTRACT

ASSAI, Marcos Valério. MONETARY AND FISCAL POLITICS IN THE LULA GOVERNMENT (2003 – 2010). 74 of leaves. Monograph (Specialization in Public Management Hall). Federal Technological University of Parana, Curitiba, 2011.

The present study deals with the fiscal and monetary policy in the two periods of government Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2010), putting in question the characteristics and consequences of the measures taken for the development and macroeconomic stability in Brazil. The economy was going through a turbulent period and uncertainty about the direction the country would take with the new government were enormous. But the sense of the new economic team was guided by continuing the policy of the previous government. Measurements were taken and the economy stabilized. Therefore, there is in these eight years the effectiveness of economic policies adopted to promote the development of the economy as a whole.

Keywords: Economic development, government spending, public debt and taxes.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução da Taxa de Câmbio.....	46
Gráfico 02 – Evolução das Commodities.....	47
Gráfico 03 – Exportações.....	48
Gráfico 04 – Importações.....	48
Gráfico 05 – Saldo da Balança Comercial.....	49
Gráfico 06 – índice de Preço ao Consumidor Amplo	51
Gráfico 07- Resultado Primário do Governo Central.....	53
Gráfico 08 – Dívida Líquida / Dívida Bruta do Setor Público	57
Gráfico 09 – Carga Tributária.....	59
Gráfico 10 – Produto Interno Bruto.....	60
Gráfico 11- IPCA/INPC.....	62
Gráfico 12 – Taxa de desemprego.....	64
Gráfico 13 - Meios de Pagamento Ampliado.....	66
Gráfico 14 – Base Monetária.....	69

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Metas para inflação.	52
--------------------------------------	----

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central
BC	Banco Central
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
COMOC	Comissão da Moeda e do Crédito
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição sobre o Lucro Líquido
DSLP	Dívida Líquida do Setor Público
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amaro ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadoria
IGP	Índice Geral de Preço
IGP-M	Índice Geral de Preço do Mercado
INPC	Índice Nacional de Preço ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Previdência Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPC	Índice de Preço ao Consumidor
IPCA	Índice de Preço ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto e Renda
IRPJ	Imposto de Rendada Pessoa Jurídica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei de Diretrizes Orçamentárias
p.p.	Pontos percentuais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Formação do Servido Público
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PT	Partido dos Trabalhadores
TN	Tesouro Nacional
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO: ECONOMIA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA.....	16
1.2 OBJETIVOS.....	16
1.2.1 Geral.....	16
1.2.2 Específico.....	17
1.3 JUSTIFICATIVAS.....	17
1.4 METODOLOGIA.....	17
1.5 RESUMO DOS CAPÍTULOS.....	18
CAPÍTULO 2: POLÍTICAS FISCAL E MONETÁRIA.....	19
2.1 POLÍTICA MONETÁRIA.....	19
2.1.1 Oferta de Moeda.....	20
2.1.1.1 Moeda Estritamente Definida (M1).....	20
2.1.1.2 Quase-Moeda (M1, M2 e M4).....	21
2.1.2 Instrumentos de Política Monetária.....	22
2.2 POLÍTICA FISCAL.....	25
2.2.1 Política Fiscal e déficit público.....	28
2.2.2 Arrecadação de Impostos.....	29
2.2.3 Gastos do Governo em bens e serviços.....	31
2.2.4 Instrumentos e metas econômicas.....	32
CAPÍTULO 3: CONDUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL E MONETÁRIA NOS GOVERNOS LULA	32
3.1 ANTECEDENTES: Plano Real e Inflação.....	33
3.1.1 INFLAÇÃO.....	33
3.1.2 PLANO REAL.....	34
3.2 GOVERNO LULA.....	40
3.2.1 GOVERNO LUÍZ INÁCIO LULA DA SILVA: suas características.....	40
3.2.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS DURANTE A GESTÃO DOS GOVERNO LULA.....	41
3.2.2.1 Condução da Política Fiscal.....	41
Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.....	44

Política Cambial.....	45
Balança Comercial.....	49
3.2.2.2 Condução da Política Monetária.....	49
Índice de Preço ao Consumidor Amplo.....	50
Necessidade de Financiamento do Setor Público.....	52
Dívida Líquida / Dívida Bruta do setor público.....	56
Carga tributária.....	58
Produto Interno Bruto.....	60
Índice de Preço ao Consumidor Amplo/Índice Nacional de Preço Consumidor.....	61
Taxa de Desemprego.....	63
Agregados Monetários.....	66
Base Monetária.....	69
CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS.....	73

1. INTRODUÇÃO

Desde a última década o país atravessou por momento ímpar em termos de estabilização econômica, vários foram planos econômicos implantados com a finalidade de estabilização do mercado.

A inflação galopante que corroía nosso poder de compra tornara a vida cada vez mais difícil. A incerteza do futuro era algo preocupante, a nossa dívida interna e externa em patamares altíssimos era uma barreira para a entrada de qualquer investimento. Mas mudanças estavam para acontecer, no cenário político após anos de ditadura é eleito um civil através do voto indireto o governador de Minas Gerais Tancredo Neves. Antes de assumir o cargo de Presidente da República recém eleito adoece ficando em seu lugar o vice José Sarney.

José Sarney assumiu o país em situação crítica com problema inflacionário crônico e dificuldade da negociação da dívida externa, então lança o primeiro plano econômico heterodoxo de congelamento dos preços e substituição da moeda denominado Plano Cruzado, que em um primeiro momento foi um sucesso, mas em curto prazo apresentou diversos fatores que o levaram ao fracasso, o mesmo acontecendo com Plano Cruzado II, seu sucessor.

O fim do Plano Cruzado abre espaço para uma nova tentativa, é nomeado Luiz Carlos Bresser Pereira como novo ministro da Fazenda que implanta outro plano de estabilização da economia com medidas ortodoxas de aumento dos juros, reajuste de tarifas e redução de gastos e também medidas heterodoxas de congelamento de preços e salários. O plano Bresser também teve vida curta que no início de 1989, é substituído pelo plano Verão que perdura até o final do governo de José Sarney.

A primeira eleição direta para presidente elege Fernando Collor de Mello que assume em 1990 e dita uma série de medidas que, segundo o mesmo declarou, deixaria “a esquerda perplexa e a direita indignada”. (LEITE JUNIOR, 2009, p. 60)

Plano Collor mudou a moeda, liberou o câmbio, congelou os preços e salários e a medida mais polêmica foi à retenção de todos os depósitos acima de Cr\$50.000,00 (equivalente a US\$1.000 no câmbio do dia), esse bloqueio provocou uma crise de liquidez, o que causou uma enorme retração no mercado.

Assim como os demais o Plano Collor e seu substituto Plano Collor II tiveram

o mesmo destino dos planos anteriores.

Diante do processo impedimento Collor deixa o governo assumindo o vice-presidente Itamar Franco.

Em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso assume o Ministério da Fazenda e contando com a experiência dos fracassos dos planos anteriores foi implantado o Plano Real que conseguiu estabilizar a economia proporcionando avanços na economia brasileira.

O Plano Real se manteve forte nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, sendo o período de governo deste último o objeto de estudo deste trabalho de pesquisa.

Trataremos das políticas econômicas adotadas no período que compreende entre 2003 – 2010 governado pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO: ECONOMIA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA.

O período que compreende entre os anos de 2003 até 2010 é caracterizado por ser governado por um candidato que se dizia de esquerda, mas adotou todas as características de direita herdada do governo anterior.

O desenvolvimento brasileiro no período de oito anos em que o Partido dos Trabalhadores - PT esteve à frente das decisões nacionais sofreu grandes mudanças afetando o sistema fiscal e monetário do Brasil.

A finalidade deste estudo é buscar subsídios e determinar quais pontos estas decisões afetaram a economia brasileira.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Geral

Avaliar o desenvolvimento da economia brasileira no governo Lula (2003 – 2010) enfatizando pontos positivos e negativos através das políticas monetárias e fiscais.

1.2.2 Específicos

- Avaliar o desenvolvimento da política fiscal na economia brasileira através da evolução dos principais índices econômicos.
- Avaliar o desenvolvimento da política monetária na economia brasileira utilizando a evolução dos principais índices econômicos.
- Enfatiza quais as medidas tomadas pelo governo que impactaram positivamente e/ou negativamente na economia nacional.

1.3 JUSTIFICATIVAS

O Brasil passou por inúmeros planos de estabilizações econômicas, diante destes fatos vários foram às alternativas para realinhar a economia brasileira e diferentes políticas econômicas utilizadas neste processo, assim para analisar o desenvolvimento da economia atual faz-se necessário um conhecimento básico das políticas econômicas aplicadas durante o período pós-militarismo.

Os períodos turbulentos vivenciados na economia, inúmeros planos econômicos não apresentaram os resultados esperados, mas não foi um total fracasso, contribuíram com informações importantes para construir bases sólidas para implantação do Plano Real.

A atual estabilidade econômica deve-se a uma série de fatores e conhecimentos adquiridos pela experiência na economia nestas últimas décadas. Então, para avaliar o período em que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva esteve no comando do país faz-se necessário a retomada das bases de implantação do plano real para dar sustentabilidade às medidas tomadas para realinhamento da economia e também a análise do desempenho da economia de 2003 até 2010 através dos principais índices econômicos brasileiros no período.

1.4 METODOLOGIA

Para atingir os resultados esperados desta pesquisa será necessário analisar os relatórios sobre a economia brasileira emitidos anualmente pelo BACEN no

período que compreende entre 2003 até 2010.

Este estudo será composto por três fases: 1) o referencial teórico para embasamento dos conceitos; 2) a análise dos principais índices que compõem a economia brasileira, e; 3) o resultado obtido pela análise.

A pesquisa terá o referencial teórico baseado em livros e trabalhos científicos publicados (monografias, dissertações, artigos e teses).

Na análise dos resultados obtidos através dos relatórios emitidos pelo BACEN levarão em consideração os momentos em que se encontrava a economia, suas evoluções e retrações que permitiram a equipe econômica tomar suas decisões objetivando o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), e conseqüentemente melhor desempenho da economia.

E finalmente, em posse da análise concluída trataremos quais foram os pontos (positivos) que melhoraram a economia e quais os pontos (negativos), ou seja, onde a equipe econômica deixou de atuar, e que influenciaram no resultado final.

1.5 RESUMO DOS CAPÍTULOS.

O texto está estruturado em cinco seções. A primeira é a Introdução, onde foram apresentados da pesquisa situando o período da pesquisa e um breve relato sobre o tema abordado.

No capítulo I foram apresentados o tema e problema da pesquisa, os objetivos gerais e específicos e os motivos que justificam o desenvolvimento do trabalho. Também se encontra a Metodologia, apresentando como os dados foram coletados e analisados, bem como discute os resultados alcançados pelas análises efetuadas e as justificativas da escolha do tema para pesquisa.

O capítulo II, a Revisão Bibliográfica, e mostra o levantamento bibliográfico realizado na busca do embasamento teórico para as questões apresentadas nesta pesquisa.

Em seguida, no capítulo III, denominada comunicações dos Resultados estão às inter-relações entre os resultados obtidos nas análises dinâmicas e tradicionais e o desempenho da economia nacional.

Na última seção podem ser encontradas as conclusões finais, as referências utilizadas para embasamento deste trabalho.

CAPÍTULO 2: POLÍTICA FISCAL E MONETÁRIA.

Neste capítulo será feito o levantamento bibliográfico e apresentado o referencial teórico para sustentar a avaliação da política fiscal e monetária, e também como embasamento para avaliação do desenvolvimento dos índices e indicadores nacionais.

2.1 POLÍTICA MONETÁRIA

A Política Monetária é assim definida por Lopes & Rossetti (2002), “controle da oferta da moeda e das taxas de juros, no sentido de que sejam atingidos os objetivos da política econômica global do governo”. Também o mesmo autor define como “atuação das autoridades monetárias, por meio de instrumentos de efeito direto ou induzido, com o propósito de controlar a liquidez do sistema econômico”. Para Rossetti (2001) há uma correlação entre o suprimento de moeda e o normal desempenho das atividades básicas de ofertas e demandas globais. Conforme relato a seguir:

Uma insuficiente oferta monetária, provocando o racionamento do crédito, ao só elevar a taxa de juros, tornando financeiramente inviável muitos projetos e investimentos, como ainda contrai os dispêndios de consumo; conseqüentemente terá efeitos negativos sobre os níveis de demanda global, com subsequente reflexo sobre os níveis da oferta e do emprego. Contrariamente, um exagerado suprimento monetário pode provocar hiatos inflacionários, elevando os níveis nominais do poder aquisitivo e da demanda acima da oferta global de pleno emprego. Isto significa, em resumo, que, entre estas duas posições opostas, deve haver um nível adequado de oferta monetária e de crédito, suficiente para ativar o mercado, sem desajustes inflacionários ou deflacionários. (LOPES & ROSSETTI, 2001)

Conforme relato de Rossetti (2001) a função do governo é a de regular o suprimento monetário mantendo relações com os fluxos reais da economia,

mobilizando a política monetária, a fim de regular a oferta de crédito, para influenciar a demanda e a ofertas globais.

2.1.1 Oferta de Moeda

O poder de compra da moeda e o custo (taxas de juros) são determinados pela oferta e demanda, da mesma de maneira que os preços são determinados para bens. Assim a moeda possui algumas funções específicas apresentadas a seguir:

... A moeda é um meio de troca, uma medida de valor, um estoque de valor e um padrão de pagamento diferido. Isto, por sua vez, fornece um guia de definições operacionais da moeda. Esteja ciente de que assim como nenhuma medida de desemprego corresponde precisamente ao conceito econômico de desemprego, nenhuma medida da oferta monetária esta perfeitamente de acordo com o conceito de moeda. (BYRNS e STONE, 1995. p. 245)

Considerando a citação anterior podemos identificar a moeda sob dois aspectos: moeda estritamente definida (M1) e a quase moeda (M2, M3 e M4). Agora, faremos uma breve distinção entre estes aspectos.

2.1.1.1 Moeda Estritamente Definida (M1)

A moeda corrente (papel, moeda metálica e cédulas) é considerada o componente da oferta monetária mais fácil de ser identificada por vários fatores, com: (a) utilização virtualmente em todas as transações; (b) atribuição de preço aos bens e serviços; (c) contada com um ativo. Os únicos outros ativos que tem a mesma função são os depósitos à vista.

De acordo com BYRNS e STONE (1995) “Depósitos à vista são fundos em contas correntes nos bancos comerciais, nas poupanças, e nos financiamentos, ou uniões de créditos”.

Portanto é definida estritamente com oferta monetária, conhecida como M1:

M1 = moeda corrente + depósito à vista em instituições financeiras

Aqui vamos considerar somente a moeda corrente mantida sob o poder do público e não a que está sob a tutela dos bancos, pois estaríamos incorrendo em uma dupla contagem. Vamos ignorar também o governo, porque através do Banco Central pode emitir moeda por sua própria determinação.

2.1.1.2 Quase-Moeda (M1, M2 e M4)

Vários economistas qualificam certos ativos altamente líquidos, como a poupança em bancos comerciais (fixos), e parte da oferta monetária. Segundo BYRNS e STONE, 1995 os economistas utilizam definições mais larga da oferta monetária do que M1 acreditam que os gastos são mais previsíveis pelos dados monetários se incluimos os ativos líquidos que são altamente cambiáveis com a moeda corrente e os depósitos à vista.

A definição de M2 é mais ampla, pois adiciona a M1 fundos de moeda não-institucional no mercado e poupanças em bancos comerciais e instituições de poupança, assim:

$$M2 = M1 + \text{depósitos a curto prazo}$$

$$M2 = \text{moeda corrente} + \text{depósitos à vista} + \text{depósitos à curto prazo.}$$

Outros monetaristas expandem incluindo os depósitos a longo prazo e fundos mútuos de moeda institucional o que expande a definição de moeda para M3:

$$M3 = \text{fundos mútuos de moeda institucional no mercado} + \text{depósitos a longo prazo.}$$

Além das três definições ainda aparece outra definição oficial que adiciona ativos líquidos como os títulos do governo a curto prazo, letras de câmbio, letras hipotecárias e papéis comerciais a M3 que é denominada M4.

Assim, para se ter uma noção do desenvolvimento da economia é necessário um conhecimento básico de como se procede a oferta monetária.

Após este breve conhecimentos básicos da moeda vão descrever também de

forma sintética instrumentos utilizados na política monetária que influenciam o controle da demanda agregada da economia.

2.2 Instrumentos de Política Monetária

O desenvolvimento econômico juntamente com o conhecimento da população dos seus direitos e deveres torna o uso de instrumentos monetários mais eficazes, o que permite à autoridade monetária a utilização de mecanismos mais eficientes de controle da moeda na economia.

Conforme cita Lopes & Rossetti (2002), são três os instrumentos atualmente utilizados pelo Banco Central – BACEN para regular a oferta monetária: open market, depósito compulsório e taxa de redesconto.

- a) Open Market – é uma operação realizada pelo Banco Central que entra no mercado para comprar e vender títulos e tem o objetivo de aumentar ou diminuir montante de dinheiro em circulação na economia. Através desta prática aumenta ou diminui a renda da população, se comprar os títulos no mercado aberto injetará mais dinheiro na economia aumentando o poder de compra da população que terá mais dinheiro em mãos para fazer compras, viajar, investir, ou seja, irá gastar mais. O maior consumo irá aquecer a economia e este efeito positivo incentiva o investimento em setores produtivos. Já se o Banco Central reverter a política e comprar títulos, retirará dinheiro da economia, o que diminui a quantidade de dinheiro na economia desestimulando as pessoas a gastar, desta forma a produção tende a manter-se em níveis constantes ou até mesmo a retração.
- b) Depósito compulsório – é uma taxa fixa de parte dos depósitos à vista feita pela população aos bancos comerciais recolhida para o Banco Central. Este montante tem como finalidade diminuir a quantidade de dinheiro emprestado a população. Quando o Banco Central aumenta a taxa compulsória os bancos comerciais têm menos recursos para empréstimos, a quantidade de crédito para a população diminui e conseqüentemente diminui os gastos. No caso inverso, o Banco Central diminui a taxa compulsória, os bancos comerciais

têm mais recursos para emprestar a população, os gastos aumentam e a economia tende a crescer.

c) Taxa de redesconto – é uma taxa que o Banco Central cobra dos bancos comerciais que necessitam de empréstimo a curto prazo para cumprir compromissos pela falta de liquidez do mercado. Quando o Banco Central tem interesse de expandir a base monetária diminui o taxa de redesconto, estimulando os bancos comerciais a aumentarem os empréstimos, ou vice versa, quando a taxa de redesconto aumenta a tendência dos bancos é diminuir seus empréstimos, e conseqüentemente menor será a quantidade de dinheiro no mercado.

No Brasil encontramos outros instrumentos complementares que são os controles das taxas de juros, seleção de crédito e até a limitação da capacidade de expansão de empréstimos.

Até agora não há nenhuma abordagem sobre a taxa de juros em relação a oferta de moeda, é o que vamos fazer agora. A moeda desempenha papel importante tanto na determinação da renda quanto na do emprego. As taxas de juros são determinantes significativos do gasto agregado e do Banco Central e a política monetária recebe tanta atenção do público quanta a política fiscal. A manutenção da renda em moeda é muito conveniente, não precisará pagar um corretor e nem pagar-lhe comissões. Mas isto significa que não receberá nenhuma renda de juros por sua riqueza. As taxas de juros e a renda são determinadas conjuntamente pelo equilíbrio nos mercados de bens e de ativos (financeiros). (DORNBUSCH E FISCHER,1991. p. 127)

Para entender a demanda por moedas vamos apropriar-nos dos conhecimentos de O’SULLIVAN & SHEFFRIN (2001), que diz: “que as pessoas fundamentalmente mantêm as moedas em mãos por uma razão: a moeda torna mais fácil a transação”. Nestas condições os economistas chamam de demanda transacional de moeda.

O mesmo autor cita que devemos apoiar a demanda por moeda no princípio do custo de oportunidades que fala “o custo de oportunidade de alguma coisa é aquilo que você sacrifica para obtê-la”. (O’SULLIVAN & SHEFFRIN,2001, p. 404)

Podemos considerar que o custo de oportunidade em reter a moeda é o retorno que você poderia ter, mantendo sua riqueza em ativos rentáveis. Porém, a

decisão de receber juros pela renda deve levar em consideração duas situações conforme relata BLANCHARD (1991):

A primeira é o nível de transações. Você deseja ter uma média de moeda para evitar vender títulos de dívida com frequência excessiva. A segunda é a taxa de juros dos títulos da dívida. A única razão que o leva a empregar parte de sua riqueza em títulos da dívida é que eles pagam juros. Se não pagassem você manteria toda a sua riqueza em forma de dinheiro: títulos e moeda pagariam então a mesma taxa de juros (a saber, zero), e o dinheiro, que se pode ser utilizados em transações mais convenientes. (BLANCHARD, 1991. p. 67)

A medida que a taxa de juros aumenta na economia, o custo de oportunidade associado a retenção de moeda também aumenta, caso à medida que o custo de oportunidade em reter moeda aumenta, o público demandará menos moeda. Em outras palavras, a demanda por moeda diminuirá com o aumento da taxa de juros. (O'SULLIVAN & SHEFFRIN, 2001, p. 404)

A determinação da taxa de juros é a combinação da oferta de moeda com a demanda da moeda, e são determinadas no curto prazo.

Portanto BLANCHARD (2001), explica que a política monetária é eficaz no curto prazo, já no longo prazo tende a tornar-se neutra como o autor descreve abaixo:

No curto prazo, a política monetária afeta tanto o produto quanto a sua composição. A expansão monetária provoca a que de taxas de juros e a depreciação da moeda. Essas, por sua vez, provocam o aumento da demanda por bens e o aumento do produto. No médio e longo prazo, contudo, a política monetária é neutra. Variações no estoque de moedas acabam por provocar aumentos proporcionais nos preços, deixando inalterados o produto e o desemprego. As variações da taxa de expansão da moeda acarretam variações correspondentes na taxa de inflação. (BLANCHARD, 2001. p. 551)

Desta forma a política monetária para tornar-se eficaz envolve duas decisões conforme enfatiza BLANCHARD (2001), a “primeira é a escolha de uma taxa de média de inflação e, portanto, uma taxa média correspondente para expansão monetária. E a segunda é a escolha de quanto se desviar dessa média para reduzir as flutuações do produto”.

Para O'SULLIVAN & SHEFFRIN (2001), a taxa de juros é determinada no mercado monetário. A taxa de juros, por sua vez, determina o nível de investimento na economia. Finalmente, conhecido “o nível de investimento, podemos obter o nível

de produto em que a demanda total de bens e serviços se iguala o produto total". (O'SULLIVAN & SHEFFRIN, 2001, p. 408)

Em se tratando de produto, por meio de iniciativas o BACEN pode alterar o produto no curto prazo. Considere uma compra no mercado aberto de títulos do público, a economia terá maior quantidade de moeda ofertada, as taxas de juros caem, estes mais baixos estimulam o investimento à produção ou o PIB aumenta via efeito multiplicador. Assim, "uma compra no mercado aberto aumenta a oferta de moeda, diminui a taxa de juros e aumenta o nível do produto". (O'SULLIVAN & SHEFFRIN, 2001, p. 410).

Até este momento foi discutido uma política monetária excluindo o comércio internacional e o movimento de capitais entre países. Em uma operação no mercado aberto consideremos que a economia interna esteja desaquecida recebendo taxas de juros muito baixa, vão procurar formas alternativas, ou seja, investir fora do país.

Para investir em outro país é necessário fazer a conversão de moeda, e a taxa de troca de uma moeda por outra é o que se chama de Taxa de Câmbio.

O cambio apresenta-se de duas formas: o fixo e o flutuante. O flutuante ou flexível, segundo O'SULLIVAN & SHEFFRIN (2001), tem a taxa determinada pela sua oferta e sua demanda e sofre interferência de variáveis como o Nível de Produto Interno, Nível geral dos Preços Internos e externos, taxas de juros interna e externas e o produto interno bruto. Já o cambio fixo o governo mantém constantes o valor de suas moedas em relação uma às outras.

Nesta seção foi feito uma breve introdução sobre a política monetária, sobre as funções da moeda, características e instrumentos demonstrando o que a torna imprescindível para o desenvolvimento de um sistema econômico. A seguir trataremos da política fiscal que também possui função essencial para a condução de um sistema macroeconômico.

2.2 POLÍTICA FISCAL

A Política Fiscal é utilizada como ferramenta apropriada para fazer "sintonia fina" dos gastos agregados para que as pessoas passem por movimentos turbulentos em seu bem-estar.

A política fiscal é definida por DORNBUSCH E FISCHER (1991) da seguinte forma:

A política fiscal, por sua vez, opera de uma maneira que depende precisamente de quais bens o governo compra ou de quais impostos e transferências ele modifica. Aqui podemos estar falando de compras de bens e serviços efetuadas pelo governo, como por exemplo, gastos com defesa, ou de uma redução nos impostos sobre os lucros das empresas ou, ainda, de contribuições de previdência. Cada política afeta o nível de demanda agregada e provoca uma expansão na produção, porém a composição do aumento da produção depende da política específica. Um corte no imposto de renda tem um efeito direto sobre os gastos com consumo. Todas as políticas fiscais expansionistas aumentarão as taxas de juros, se a quantidade de moeda permanecer fixas. (DORNBUSCH E FISCHER, 1991. p. 183)

Segundo BYRNS e STONE (1995), a Política Fiscal “é o uso dos gastos do governo e de políticas de impostos para estimular ou contrair a atividade macroeconômica”.

Para fazer frente aos seus gastos, despesas e investimentos o governo necessita captar recursos, assim através da tributação que adquire recursos para manter a máquina administrativa e produtiva do governo funcionando.

O governo federal opera com orçamento equilibrado quando as suas rendas tributárias e suas despesas de fundos são iguais, já em déficit quando suas despesas excedem a renda e ao contrário, há um superávit quando a renda tributária excede as despesas.

Quanto às variações nos impostos e nas despesas do governo se dividem em duas categorias de políticas: discricionária e automática. “A Política fiscal discricionária envolve variações legislativas deliberadas em despesas ou impostos do governo para alterar a demanda agregada (DA) e estabilizar a economia”. (BYRNS e STONE, 1995, p. 216)

Para os Keynesianos as políticas fiscais discricionárias são a cura para as “doenças” da economia conforme citação:

As pressões inflacionárias podem ser aliviadas através de aumento de impostos, cortes nas compras do governo, ou ambos. Ambas as elevações dos impostos e os cortes de gastos do governo levarão o orçamento deste em direção ao excedente (ou a redução de déficits) durante períodos inflacionários. Se o emprego excessivo é o problema principal, então os cortes dos impostos ou os aumentos de compras do governo temporariamente levarão o orçamento ao déficit (ou reduzirão o excedente) e causarão expansões de produção, renda e emprego. (BYRNS e STONE,

É neste momento que encontramos a política adotada pelo governo para regular a economia, expandi-la ou retraí-la quando necessária. De acordo com o índice inflacionário é que o governo determina a política, se utiliza o aumento de impostos, corte nas compras governamentais, ou ambos os instrumentos. Estes instrumentos são considerados impopulares por afetarem diretamente a renda da população.

Estas variações discricionárias em gastos e impostos dependem de ações do Congresso, mas não são considerados os únicos instrumentos disponíveis para auxiliar na meta do pleno emprego e estabilidade do nível de preços. Segundo BYRNS e STONE (1995), o fato é que ambos os mecanismos são sensíveis a variação na Renda Nacional o que proporciona uma elasticidade automática à economia.

Outro mecanismo são os estabilizadores automáticos, denominados política fiscal não discricionária, definido assim:

São programas de estruturas de impostos e gastos que fazem com que os déficits orçamentários aumentem automaticamente durante recessões, ou que os superávits aumentem durante períodos de rápida expansão. (BYRNS e STONE, 1995. p. 221)

Aqui encontramos os impostos que estão intimamente ligados com a renda, por exemplo, o imposto de renda pessoal e de corporações, pois quando a economia está aquecida e impulsiona a Renda nacional, a receita federal proveniente da renda progressiva das corporações e pessoais aumenta mais do proporcionalmente, o mesmo acontece inversamente quando a economia desaquece.

As despesas do governo também sofrem mudanças automáticas vistas o que escreve BYRNS e STONE:

Os pagamentos de transferências aumentam durante as recessões e sustentam o gasto agregado, mantendo o consumo elevado. Mais pessoas são apontadas para receber pagamentos de auxílio durante tempos difíceis. As pessoas aposentam mais cedo durante as recessões e mais tarde durante as expansões. (BYRNS e STONE, 1995. p. 222)

Os pagamentos da seguridade social auxiliam a economia contra retração e expansões inflacionária, pois há uma compensação ao desempregado, não o deixando sem renda, é o que acontece também com as transferências de renda que não deixa a população carente à margem do consumo.

2.2.1 Política Fiscal e déficit público

A dívida pública é o montante de recursos que todos os órgãos dos Estados brasileiros, inclusive o governo Federal, Estados, Municípios e empresas estatais devem para entidade e a sociedade. O governo empresta dinheiro para financiamento dos seus gastos que não são cobertos pela arrecadação de impostos, ou para a gestão financeira. A dívida pode ser interna quando está atrelado a recurso dentro do país, ou externa quando estes recursos são captados de bancos internacionais, investidores privados, instituições financeiras internacionais e governos de outros países.

Atualmente em matéria de economia muitas das perguntas ficam sem respostas ou são parcialmente respondidas, desta forma procuramos resposta à seguinte questão. Como o governo paga seus gastos? Segundo DORNBUSCH e FICHER (1991), paga diretamente, “a maior parte dos seus gastos com cheques emitidos por um banco”. Mas nem sempre estes cheques têm “fundos”, assim há a necessidade de recorrer a empréstimos e “quando as receitas fiscais são insuficientes para cobrir as despesas, o Tesouro tem que pedir emprestado. O pedido de empréstimo do Tesouro significa que a dívida pública está formada”. (DORNBUSCH e FICHER, 1991. p. 688)

Os déficits podem ser financiados pela Dívida, quando o tesouro financia seu déficit pelo empréstimo público, ele se engaja em um financiamento pela dívida. (DORNBUSCH e FICHER, 1991. p. 688),

Estes empréstimos podem ser utilizados pelo tesouro como é relatado a seguir:

As pessoas e as firmas, incluído os bancos comerciais e outras instituições financeiras, pagam seus títulos com cheque. Os cheques são depositados tanto nas contas do Tesouro nos bancos privados (“contas de impostos e financiamentos”) quanto no Banco Central. Os fundos podem então, serem

gastos pelo tesouro da mesma forma que as receitas fiscais. (DORNBUSCH e FICHER, 1991. p. 689)

Os déficits também podem ser financiados pela moeda quando o tesouro empresta do Banco Central para financiar seu déficit, ele se engaja em um financiamento por moeda. Neste caso do financiamento por moeda, o Banco Central compra parte da dívida do tesouro. (DORNBUSCH e FICHER, 1991. p. 689)

O mesmo autor faz uma distinção entre o financiamento pela dívida e o financiamento pela moeda para ter a compreensão dos efeitos causados na economia, dizendo que:

“A distinção entre o financiamento pela dívida e o financiamento pela moeda pode ser mais esclarecida notando-se que a venda de títulos ao Banco Central se refere a monetização da dívida”, significa que o Banco Central cria (base monetária) moeda para financiar a compra da dívida. Uma vez que o estoque de base monetária é uma importante variável macroeconômica, há uma distinção essencial entre a venda da dívida ao público e a venda da dívida ao Banco Central.(DORNBUSCH e FICHER, 1991. p. 689)

A criação de moeda para financiamento da dívida pode ser benéfica ou catastrófica para a economia, se a emissão de moeda não estiver atrelada a um volumes de serviço, certamente essa operação será responsável por alimentar a inflação.

A seguir, vamos fazer algumas considerações sobre os instrumentos da política fiscal.

2.2.2 Arrecadação de Impostos

Para financiar seus gastos o governo levanta recursos por meio de coleta de impostos cobrados sobre todos os tipos de bens e serviços. Para começar vamos nos deter a duas questões importantes referentes aos impostos descritas por O'SULLIVAN & SHEFFRIN (2001):

- 1). Quem realmente arca com os custos dos impostos? Como veremos, não é necessariamente a pessoa que faz o pagamento do imposto ao governo; e 2). O custo total do imposto é igual à receita coletada pelo governo? Veremos que o imposto muda o comportamento das pessoas, de modo que o custo total na verdade excede a receita coletada.

(O'SULLIVAN & SHEFFRIN,2001. p. 198)

Segundo WONNACOTT & CRUSIUS (1985), os impostos não são considerados um componente direto da demanda agregada. Mas, indiretamente afetam a demanda agregada afetando o consumo. Portanto, “os impostos afetam a renda disponível – o montante da renda que fica para os consumidores depois que eles pagam seus impostos. E as variações na renda disponível afetam, por sua vez, o consumo”. (WONNACOTT & CRUSIUS, 1985. p. 135)

Na aplicação da Política Fiscal quando a opção é pela redução de impostos busca-se um crescimento no consumo aquecendo a economia. No caso de aumento de impostos o efeito será contrário, provocando uma retração na economia. Para tal efeito Rossetti diz:

A composição da pressão tributária do Governo também exerce ponderáveis influências sobre o nível das propensões médias e marginais a consumir e a poupar. Em primeiro lugar, porque o nível da renda dos consumidores depende, fundamentalmente, das alíquotas dos impostos diretos às suas rendas brutas tributárias; e os consumidores, independentemente dos impostos diretos recolhidos, desejarem manter inalterados nos níveis reais de consumo, elevarão sua propensão média a consumir à medida que se expandir a exação fiscal diretamente incidente sobre a sua renda. E, em segundo lugar, porque os impostos indiretos, incorporados aos preços de mercado dos produtos finais, influenciam os níveis nominais dos dispêndios de consumo, aumentando-os na proporção do aumento das alíquotas médias aplicadas; assim, ao gravarem os dispêndios de consumo, os impostos indiretos recolhidos pelo governo podem exercer apreciáveis influências sobre as atitudes dos consumidores e, conseqüentemente, provocar a alteração dos níveis de sua propensão media à consumir. (ROSSETTI, 1990, p. 641-642)

A arrecadação de impostos vai influenciar o nível de demanda ao influenciar na renda disponível que poderão ser destinado para poupança ou para o consumo.

WONNACOTT & CRUSIUS (1985), complementa dizendo que as políticas relativas a imposto também afetam o investimento. O estímulo econômico sob a forma de incentivos fiscais que permitem abater dos impostos devidos um percentual do valor das compras em equipamentos nacionais produzido por empresas nacionais.

A variação do imposto conforme WONNACOTT & CRUSIUS (1985) “e um instrumento quase tão poderoso no controle da demanda agregada quanto à variação nos gastos do governo”.

A partir da década de 60, as mudanças nos impostos tem se tornado

importante instrumento de administração da demanda. Os economistas citam três razões para dar ênfase nas variações dos impostos como componente importante da política fiscal|:

1). Um corte no imposto é geralmente, menos controverso que um aumento nos gastos do governo como caminho para estimular a economia. Em parte isto é verdadeiro devido ao ceticismo em relação à habilidade do governo em gastar inteligentemente o dinheiro, e devido também ao temor de que a participação do governo se torne cada vez maior; 2). Mudanças nos impostos podem ser implementadas mais rapidamente que as mudanças nos gastos do governo. Por exemplo, incremento no dispêndio com rodovias, construções do governo e outras obras públicas requerem tempo, tanto para planejar quanto para executar; e 3). Uma vez que a economia está sempre mudando, o montante de estímulo e restrição fiscal precisa ser ajustado de tempos em tempos. Por exemplo, políticas expansionistas são desejáveis em épocas de demandas insuficientes (década de 50); à medida que esta acelera o processo inflacionário, elas mesmas requerem com o tempo (década de 60) políticas restritivas. Novamente passam a ser requeridos estímulos e restrições que adaptem a política fiscal às condições flutuantes da economia, e iniciativas tomadas agora terão que ser reversíveis no futuro. (WONNACOTT & CRUSIUS, 1985. p. 137)

Na política fiscal a variação dos impostos é um componente importante por ter mais facilidade de reversão que os gastos do governo.

2.2.3 Gastos do Governo em bens e serviços

A economia não produz somente bens e serviços, mas também grande parte da produção acontece graças ao governo. O governo contrata empreiteira para as diversas frentes de trabalho, como construção de estradas, manutenção de parques que fornecem diversão ao público, ou seja, em todos os níveis de governo, no federal, estadual e municipal realizam despesas para o bem público.

Os gastos do governo em bens e serviços são componentes da Demanda Agregada e estão incluídas no Produto Nacional. Segundo WONNACOTT & CRUSIUS (1985) temos como conceito que a demanda agregada engloba a soma dos gastos do governo, da demanda por bens de consumo e investimentos. Este mesmo conceito é utilizado por O'SULLIVAN & SHEFFRIN (2001):

... as compras de bens e serviços são incluídas no PIB, mas transferências com as despesas com a seguridade social, despesas com a Previdência e os juros sobre as dívidas federais não são parte do PIB. Para medir os gastos totais do governo, devemos incluir ambos os tipos de gastos.

Utilizamos a expressão *gastos governamentais* para definir tanto as compras de bens e serviços como as despesas com transferências. (O'SULLIVAN & SHEFFRIN, 2001. p. 444)

Quando governo aumenta seus gastos, coloca em operação o processo multiplicador da economia, ou seja, o aumento de gastos do governo influencia no aumento do consumo, que por sua vez aumenta o investimento que aumenta o produto interno bruto. Para WONNACOTT & CRUSIUS (1985), é essencial que os impostos não sejam aumentados para pagar os gastos adicionais do governo. Assim, para manter seus gastos sem o aumento da carga tributária, o governo tem que partir para o empréstimo, ou seja, aumentando a dívida pública.

Os gastos do governo são instrumentos muito úteis em épocas de recessões quando a economia está necessitando de investimentos para manter a demanda agregada em níveis satisfatórios e a economia aquecida.

2.2.4 Instrumentos e metas econômicas

Segundo HALL e TAYLOR (1989), a condução de uma política macroeconômica eficaz determina que sejam escolhidas regras que descrevam como os instrumentos de política devem responder às condições econômicas a fim de melhorarem o desempenho das variáveis estabelecidas como metas. Conforme o mesmo autor é considerado os instrumentos da política macro:

... a base monetária ou as alíquotas dos impostos – ou, de modo mais geral, a Política monetária e a Política Fiscal. As metas de políticas são variáveis econômicas endógenas que nos importam: inflação, desemprego, formação de capital e crescimento econômico. (HALL e TAYLOR, 1989)

Dados os instrumentos, metas e a regras cabe ao governo determinar o nível de demanda satisfatório para proporcionar a economia austeridade no controle para atingir as metas desejadas.

CAPÍTULO 3: CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAL E MONETÁRIA NOS GOVERNOS LULA

3.1 ANTECEDENTES: Plano Real e Inflação.

Neste capítulo será apresentado um breve histórico da implantação do Plano Real, sua trajetória, características e formação. Assim, podemos entender as dificuldades enfrentadas pela equipe econômica para estabilizar a economia. Também abordaremos o comportamento da inflação, sua trajetória diante das medidas aplicadas para conter a inflação.

3.1.1 INFLAÇÃO

O Plano Real é considerado o mais bem sucedido plano de estabilização econômica lançado nos últimos anos com a finalidade de combater a inflação crônica que rondava a economia brasileira. Foi uma combinação política, histórica e econômica baseada na experiência de outros planos de combate a inflação que tiveram êxito. Programa de longo prazo que substituiu a moeda antiga pelo Real, a partir de primeiro de julho de 1994.

Segundo RESENDE JUNIOR, CHEREDER e KOWLESKI (2010), o Brasil foi preparado para traçar um caminho de crescimento sustentável, uma série de experiências adquiridas nas décadas de 80 e 90 para tê-las erradicar crises cambiais e inflacionárias proporcionaram suporte para ter a clareza qual o rumo que a economia deveria tomar. No final da década de 80 com uma inflação acima de 1.500 % ao ano e posteriormente, em 1993 atingindo um patamar de 2.500 % ao ano, ou seja, já em processo de hiperinflação, em um ambiente muito desfavorável aos negócios e com a incerteza em relação à evolução dos preços o cenário tendia a um desastre total. Então, a partir de 1994 com o plano de estabilização implantado o Brasil sufocou a hiperinflação, e após décadas a inflação apresentou-se com trajetória descendente. Essa nova instituição de política constituiu um ambiente estável na economia, que no ano de 1998 os níveis de inflação brasileira eram comparados com os níveis de inflação dos chamados países de “primeiro mundo”. Superados os problemas relacionados à hiperinflação o regime cambial semi-fixo é substituído pelo regime cambial flutuante e implantado o sistema de metas de inflação e maior rigor fiscal, assim o governo atual melhora os fundamentos

macroeconômicos. Neste momento, o país goza das mais altas taxas de crescimento e também a redução da dívida interna evidenciou a trajetórias destes últimos anos.

As metas de inflação em 2001 não foram alcançadas em razão de choques externos e internos na economia. Em 2002 por causa de uma severa crise de confiança no mercado e aversão ao risco nos mercados internacionais houve uma elevação na inflação. Já em 2003, após a inércia inflacionária produzida em 2002 e uma leitura equivocada do mercado e a eleição de Lula que com sua equipe surpreendeu o mercado e o conduziu à estabilidade.

Nos três anos seguintes a inflação se mostrou bastante moderada. Os índices Gerais de Preços (IGP), por exemplo, tiveram recordes históricos no ano de 2005, quando atingiram sua menor marca. (CARVALHO, 2006. p. 18)

Conforme dados do governo federal relatório 11° - PAC a inflação permaneceu dentro do intervalo das metas definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) desde o lançamento do 1° PAC. Após ficar abaixo do centro da meta em 2006, quando a inflação foi de 3,1%, a variação do IPCA nos anos seguintes atingiu 4,5% em 2007 e 5,9% em 2008. Deve-se notar que a expansão dos preços naqueles anos esteve mais relacionada aos choques de oferta e à desvalorização cambial no último trimestre de cada ano, que provocaram uma significativa alta nos alimentos (10,8% em 2007 e 11,1% em 2008). Em 2009, com a desaceleração do crescimento econômico em virtude da crise financeira internacional, a inflação voltou a recuar e ficou novamente abaixo do centro da meta (4,3%), também se beneficiando a valorização da taxa nominal de câmbio após os efeitos mais perversos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira. Já em 2010 passado à turbulência no mercado a economia nacional retoma sua trajetória de consumo e com isso a inflação volta a ser novamente a preocupação da equipe de governo, apresentando-se acima da meta estipulada pelo governo.

3.1.2 PLANO REAL

O Plano Real foi articulado no primeiro semestre de 1994, neste período de inflação acelerada que alcançava um patamar de 40% é que se desenrolou este

programa de estabilização.

Segundo Lopes & Rossetti (2002), esse programa de estabilização era diferente dos programas implantados anteriormente em vários pontos. Utilizou um sistema de decisões bem articulado conforme cita o mesmo autor:

...procurou unir o saber econômico sobre os programas de estabilização, aqui alhures, e o saber jurídico sobre a moeda. Não foram implementadas soluções coercitivas do tipo congelamento de preços ou confisco temporários de ativos e, em boa medida, o processo de estabilização envolveu a definição de incentivos econômicos naturais para as escolhas racionais exercidas voluntariamente e das quais resultariam um empreendimento social que elevaria o bem-estar coletivo. (LOPES & ROSSETTI, 2002, p. 380)

O longo período em que o Brasil conviveu com a inflação em trajetória de ascendência alta levou à debilitação da moeda e praticamente a sua decomposição sequencial. Lopes & Rossetti (2002), comenta que “primeiro, debilitou-se a função reserva de valor, em seguida sua utilidade como unidade de conta e, por fim, até sua capacidade de servir como meio de pagamento”.

A desagregação da base monetária representava menos 1% do PIB, devido a substituíbilidade que ocorreu entre a moeda e outras unidades de contas estáveis, à escolha dos agentes econômicos.

A experiência econômica cotidiana seguia no sentido oposto, a moeda se mantinha como meio de pagamento, mas dividia as funções de unidade de conta e de medida com os indexadores. O grande problema dessa desagregação é que tanto os indexadores quanto os indexadores financeiros eram criados pelo próprio Estado, com autoridade de lei, a que era de competência resguardar a moeda da indexação.

No início do Plano Real enfrentou esta contradição, na busca de reunificar a moeda. Foi criada URV – Unidade Real de Valor prevista na lei n°. 434, de 27/02/1994, que estabeleceu essa nova unidade era “dotada de curso legal para servir exclusivamente como padrão de valor monetário”, o que à tornara parte integrante do Sistema Monetário. A criação da URV não tinha o poder liberatório, ou seja, não era dotada de tributos de meio de pagamento. Somente quando da sua efetiva emissão, passando a denominar-se Real. A URV teve uma função específica de unidade de conta.

Assim, no primeiro momento o Plano Real preocupou-se em unificar a moeda,

e por intermédio da URV uma única unidade de valor monetário. Portanto, Lopes & Rossetti (2002) cita:

Como registra Franco. “a regeneração da moeda no Brasil procurou trilhar o caminho inverso daquele que a destruiu, apropriando sequencialmente das funções que perdeu na prática ‘reestatizando’ funções perdidas para os agentes privados. Daí o zelo do legislador, em primeiro lugar, em unificar a indexação em cima de um só ‘índice’ de natureza oficial, ou estatal, reconhecendo explicitamente, todavia, o caráter *soi dissant* monetário da indexação, ou seja, o fato de que um indexador (seja índice de preço ou unidade fiscal) cumpre a função de servir como unidade de conta sem, todavia, construir, por inteiro, moeda. Como eram vários os indexadores e as unidades fiscais e contábeis privadas, tudo se passava como uma parte desse ‘bem público’ denominado moeda nacional, a parte que tinha que ver com a função ‘unidade de conta’, havia sido ‘privatizada’ entre os diversos entes cada qual prestando a públicos específicos o serviço que o Estado ou mais especificamente o Governo Federal, deveria fornecer a sociedade. A primeira parada, portanto, no processo de reconstrução da moeda era a instituição de um índice único, obrigatório em novas indexações, definido como uma unidade de conta oficial. E mais: já lhe atribuindo explicitamente a função monetária de moeda de conta, antes mesmo que, quando emitida, adquirisse as funções remanescentes de reserva de valor e meio de pagamento. (LOPES & ROSSETTI, 2002, p. 381)

A criação da URV define a separação formal da moeda, restabelecendo a estabilidade monetária. Portanto, Lopes & Rossetti (2002) cita abaixo as funções exercidas pela URV:

a) Função de unidade de conta.

Exercida pela Unidade Real de Valor, a URV.

b) Função de meio de pagamento.

Exercida pela moeda corrente, temporariamente mantida, o cruzeiro real, CR\$;

c) Função de pagamentos diferidos.

Exercida concomitantemente pela URV (como unidade de conta) e pelo cruzeiro real (como unidade de pagamento);

d) Função de reserva de valor.

Exercida por meio de um sistema de indexação, com correções diárias. Pelo decreto n° 1.006 de 27/02/1994, estabeleceu-se que a variação diária da URV expressa em cruzeiros reais seria definida por três índices de preços de ampla utilização, o IGP-M, o IPCA-E e o IPC-FIPE.

Essas funções foram exercidas temporariamente por um sistema *bimonetário*, ou seja, por duas moedas, sendo somente substituí por uma nova moeda, o Real.

Conforme Lopes & Rossetti (2002), o processo de estabilização fundamentado na recuperação sequencial das funções clássicas da moeda exigiu:

- a) A conversão a nova unidade de conta: A progressiva conversão macropreços (salários, câmbio, impostos e tarifas) e dos preços de todos os bens e serviços intermediários e finais à nova moeda de conta, dotada de curso legal para esse fim, a URV. Conversão estratégica (como a de salários) foi definida por lei. Mas a maior parte, no mercado de produtos, resultou de adesão voluntária.
- b) A manutenção do equilíbrio econômico das obrigações: a conversão de débitos e haveres em URV não poderia implicar perdas de caráter redistributivo. A reforma deveria manter a neutralidade distributiva (uma exigência extra formal a que os programas de estabilização anteriores sucumbiram, ao corrigir as obrigações futuras por “tablitas”).
- c) A voluntariedade da adesão ao processo de conversão: Embora a lei estabelecesse como compulsória a fixação das obrigações em novos contratos em URV, a aceitação da nova unidade de conta seria tanto maiores quanto mais agentes econômicos utilizassem voluntariamente a nova unidade de conta. A ampla e voluntária aceitação da nova unidade, expressando uma nova denominação de valor na economia, era fundamental para o instante crucial da reunificação das funções monetárias – a desmonetização do cruzeiro real e a conversão de todos os preços na nova unidade monetária, dotada de poder liberatório e com atributo de servir de meio de pagamento, o real.
- d) A coordenação decisória: a URV, todavia, atuou como mecanismo repressor, embora não essencialmente coercitivo, da “racionalidade destrutiva”. Foi a mão visível que comandou um amplo processo social de adesão. Atuou como mecanismo inovador, posicionado a meio termo entre a ortodoxia (restabelecimento das funções clássicas da moeda) e a heterodoxia (o apelo pelo social).

Quando o Real foi criado, em substituição à URV, o que foi uma ampla adesão à nova moeda, “forte” e “estável”, posto que: US\$ 1,00 = 1,00 URV = R\$ 1,00, os preços que eram expressos em URV passaram a ser expresso em reais. E com esse atributo o real passa a ser a nova moeda corrente com

poder liberatório a um só tempo, unidade de conta e meio de pagamento. Preencheria também as funções de reserva de valor e pagamento diferidos, à medida que se mantivesse estável.

A nova moeda foi criada por uma mistura de modelo ortodoxo e heterodoxo, mas seguiu os rigores ortodoxos. Assim, Lopes & Rossetti (2002), comenta os fundamentos da estabilização do Plano Real, foram:

- a) Pronta substituição do meio circulante: as novas cédulas e moedas metálicas expressas em reais foram vigorosamente introduzidas na economia. Trocadas pelas “antigas”, expressas em cruzeiro real, à taxa oficial de R\$ 1,00 por CR\$ 2.750,00, tornaram-se meio de pagamento de uso generalizado. Um novo instrumento, dotado de poder liberatório e garantido no Sistema Monetário Nacional. Evitou-se, assim, o uso continuado de um padrão monetário degradado.
- b) Recuperação do controle exógeno da oferta monetária: modificou-se a composição do Conselho Monetário Nacional (CMN) e criou-se a Comissão da Moeda e do Crédito (COMOC). As duas medidas visavam a recuperação do controle exógeno da oferta monetária. Objetivo foi aumentar os graus de independência da autoridade monetária. Até, então, o CVM era constituído por representantes de instituições nem sempre propensos à boa gestão da moeda. A composição da CVM foi reduzida a três membros: apenas os ministros do Planejamento e da Fazenda e o presidente do Banco Central. Foram excluídos quatro outros ministros de Estado, “cujas contribuições aos assuntos monetários e, em especial, aos propósitos de austeridades fiscais do governo nem sempre eram positivas”. Excluía-se também os presidentes dos bancos oficiais federais e membros do setor privado (sistema bancário, agricultura, indústria, comércio e trabalhadores), cuja presença no CMN introduzia fortes componentes de “passividade” e de “endogeneidade” na oferta monetária.
- c) “Lastreamento” do processo emissor: modificaram-se os mecanismos de autorização para emissões de moeda e introduziu-se o critério de “lastreamento” da base monetária nas reservas internacionais do país. Mais ainda: estabeleceram-se limites para a emissão e, em bases permanentes,

definiu-se nova sistemática de cálculo (pelo COMOC) e de aprovação (pelo Congresso Nacional) de uma programação monetária trimestral para limitar a expansão da base monetária.

- d) Restrição à liquidez: adotaram-se três medidas convencionais de alto impacto de restrição à liquidez: 1) Recolhimento compulsório de 100% dos depósitos a vista nos bancos criadores de moeda; 2) elevação do recolhimento sobre depósitos de poupança de 15% para 20% e redução da “faixa livre” de aplicações de 15% para 10% e 3) instituição de recolhimento compulsório de 20% sobre depósitos a prazo. Essas restrições eram exigidas por duas razões: a primeira foi à própria sustentação do valor da moeda; a segunda foi a de exercer um efeito contracionista que compensasse a pressão expansionista resultante do fim do “imposto inflacionário”. Com o fim da inflação, o rendimento real agregado, principalmente das classes de baixa renda, expandiu-se em bases permanentes. Esse “efeito riqueza” exigia uma contração da moeda e do crédito que evitasse a materialização de uma pressão inflacionária de demanda.
- e) Sustentação do câmbio: No lançamento do real, o Banco Central surpreendeu o mercado financeiro com as novas orientações: 1) Desindexação da taxa de câmbio – uma regra que se manteve no Brasil durante os últimos 15 anos, só interrompida pela fixidez cambial dos choques heterodoxos de congelamento; 2) substituição da desindexação automática por um novo sistema de câmbio flexível, definido por um mercado em que o Banco Central, pelo estoque líquido de reservas internacionais, posiciona-se como *player* de alto poder de compra e venda; 3) sinalização de que as operações do Banco Central no mercado cambial seriam na direção de valorizar o real, estabelecendo uma “âncora” de dupla função – a de exercer efeito deflacionário no universo de mercadorias e serviços com preços assoviados ao dólar e a de reverter expectativas de enfraquecimento da nova moeda.
- f) Abertura da economia: a arquitetura da estabilização da economia completou-se com avanços deliberados na liberalização do comércio exterior, por duas vias: 1) Reduções de tarifa de importações; e 2) desburocratização e redução de barreiras não tarifárias. Embora medidas desta ordem tenham revertido o saldo da balança comercial, *megasuperáveis* para *megadeficits*, os seus

efeitos sobre a estabilização foram positivos em dois campos: 1) O “efeito demonstração” exercido pelos preços baixos e competitivos, de produtos importados, exigindo esforços internos correspondentes de redução de custos e de preços finais; e 2) o abastecimento de segmentos de mercado que se expandiram rapidamente com o “efeito riqueza” gerado pelo fim do “imposto inflacionário”.

Os benefícios do plano foram evidentes, o controle do processo inflacionário histórico de crônico, a unificação da moeda e reordenamento do universo das trocas sociais excedeu um efeito redistributivo imediato e de alto impacto, reduzindo o contingente de pobreza absoluta, e ampliando o acesso as classes mais favorecidas ao mercado de produto.

3.2 GOVERNOS LULA

Neste capítulo trataremos das características e desenvolvimento no tratamento da política fiscal e monetária nos dois períodos em que Lula esteve a frente do governo brasileiro e as medidas aplicadas pela equipe econômica. Será apresentado o desempenho da economia através dos principais índices econômicos.

3.2.1 GOVERNOS LUÍZ INÁCIO LULA DA SILVA: suas características.

As eleições de 2002 não deixaram dúvidas sobre a rejeição da população no que refere as políticas econômicas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Portanto, a vitória política comandada pelo partido dos trabalhadores (PT), concretizou a perspectiva de um sonho de grandes mudanças no cenário econômico e social brasileiro.

O candidato Luiz Inácio Lula da Silva foi proclamado presidente do Brasil no período que compreende de 2003 - 2010, tendo o início seu primeiro mandato 1º de janeiro de 2003, reeleito em outubro de 2006.

Mesmo sendo candidato de esquerda, no início do seu mandato primou pela

política econômica adotada pelo governo anterior. De acordo com o Presidente Lula a continuação da política econômica anterior era parte necessária do “programa de transição”, o qual criaria condições para concretização dos compromissos de mudanças prometidas nas eleições realizadas em 2002.

Neste momento as políticas econômicas adotadas foram às mesmas que estavam sendo utilizadas no governo do até então, Presidente Fernando Henrique Cardoso, com uma ressalva, um modelo econômico mais rígido, com a finalidade de conquistar a credibilidade externa, e tentar retomar o crescimento.

Diante desta proposta, reforma na Previdência Social Pública e a busca por um superávit primário maior nas contas públicas era uma das metas a ser alcançada.

De forma mais geral podemos dizer que os interesses do governo estavam direcionados a resolver os seguintes objetivos:

- Busca do desenvolvimento Econômico.
- Manutenção do controle da inflação.
- Expandir o investimento na produção.
- Ampliação dos programas sociais, com a intenção de reduzir a fome e a miséria da desigualdade social.

No primeiro momento estes foram os objetivos adotados no início de seu governo com a intenção de estabilizar a economia nacional.

3.2.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS DURANTE A GESTÃO DOS GOVERNOS LULA.

3.2.2.1 Condução da Política Fiscal

A política inicial do Governo Lula é uma sequência da política fiscal do governo anterior.

Esse aspecto ficou mais evidente ainda no discurso de Lula no dia 10.12.2002 no Clube de Imprensa dos EUA (Washington). Dizia o presidente eleito: “meu governo vai se pautar pela responsabilidade fiscal, pelo combate à inflação e pelo respeito aos contratos e acordos... precisamos de uma atitude construtiva por parte da chamada comunidade financeira

internacional... estejam certos de que todas as instituições e empresas responsáveis encontrarão no Brasil um ambiente seguro e estável para investir.” Era tudo o que o sistema financeiro internacional queria ouvir! (LULA, 2002.)

No final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso a dívida líquida representava 64% do Produto Interno Bruto – PIB especulava-se que o país encontrava-se a beira de uma moratória. Giambiagi (2006) destaca que, diante da situação o governo de FHC houve um acordo com os principais candidatos a presidente para manter as metas acordadas com o FMI para 2003, alcançar o superávit primário de 3,75% do PIB. Portanto, para honrar o compromisso assumido ficou obrigado a atuar sob a mesma política e manter a liquidez e a solvência do governo, ou seja, aumentar o superávit primário e reduzir o percentual da dívida pública em relação ao PIB.

As medidas fiscais e tributárias apresentadas em 2004 foram para estimular a realização de novos investimentos em setores estratégicos para a manutenção do crescimento sustentado da atividade econômica. Classificado em quatro grupos como informa o Boletim do BC (2004): 1). Medidas destinadas à desoneração dos investimentos e ao estímulo da poupança de longo prazo; 2). Medidas direcionadas à redução do custo de aquisição dos bens de capital e do investimento em geral; 3). Medidas voltadas para a desoneração de setores específicos da atividade econômica, de modo a reduzir a carga fiscal sobre alimentos e produtos agrícolas em geral; e 4). Medidas destinadas à implementação de regras relacionadas com o mercado da construção civil e com instrumentos de crédito e securitização.

O Governo Lula não conseguiu êxito em alcançar a meta de superávit no primeiro ano, mas nos anos seguintes 2004 e 2005 ficou próximo, em média 3% segundo Giambiagi (2006).

As principais medidas tomadas para elevar o superávit primário e reduzir o percentual em relação à dívida/PIB, descrita por (Giambiagi, 2006. p.3):

- 1) Elevou de 3,75% para 4,25% do PIB a meta de superávit primário do setor público em 2003;
- 2) Comprometeu-se, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) encaminhar ao Congresso em Abril, a conservar a mesma meta de 4,25% do PIB de superávit primário durante todo o período de governo;

- 3) Submeteu à apreciação do Congresso duas propostas de emenda constitucional (PEC) posteriormente aprovadas, referente à previdência social e ao sistema tributário;
- 4) No caso da reforma previdenciária, aprovou-se a taxaçoão dos inativos; adotou-se a idade mínima para a aposentadoria de 55 anos para as mulheres e 60 para os homens para todos os trabalhadores da administração pública na ativa – prevista na Emenda Constitucional de 1998, apenas para os entrantes; e aumentou-se o teto do benefício do Instituto nacional de Previdência Social (INSS); e
- 5) No caso da reforma tributária, renovou-se a desvinculação de Recursos da União (DRU), permitindo ao governo certa margem de manobra para não ser tão limitado pelo peso das vinculaçoões: prorrogou-se a Contribuiçoão Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) de 0,38% sobre as transaçoões financeiras até 2007: e, posteriormente, implementou-se a mudança na modalidade de cobrança da Contribuiçoão para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para substituir a taxaçoão sobre faturamento pela tributação do valor adicionado, o que na prática veio a se revelar um poderoso instrumento de aumento da arrecadaçoão a partir da vigência da mesma, em 2004.

No final de 2003, o governo Lula já apresentava melhoras no superávit primário se comparado com o governo anterior, o que perdurou até 2005, segundo Giambiagi apud Mello (2005).

A melhora do superávit em relação aos anos anteriores se dá principalmente por que a carga tributária aumentou, devido a uma mudança na alíquota de arrecadaçoão de 2003, que passou a ser “arrecadaçoão do valor condicionado”. Este valor condicionado provocou um aumento na arrecadaçoão do Programa de Integraçoão Social/Programa de Formaçoão de Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e do Cofins, também aumentou a tributação sobre pessoa jurídica via imposto de renda (IR), e a Contribuiçoão Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Outro fator importante foi a contribuiçoão dos Municípios que aumentaram o imposto de circulaçoão de mercadorias e serviços (ICMS) incidentes sobre produtos específicos como a energia elétrica, telefone e a gasolina.

Outros fatores também contribuíram para aumentar as receitas, como a elevaçoão das alíquotas dos Estados forçados pela pressão do aumento dos gastos, o *boom* agrícola anterior a 2002 que espalhou pelas economias locais, conforme cita Giambiagi (2006).

O mesmo aconteceu durante 2006 e 2007, igualmente aos anos anteriores os aumentos dos superávits primários foram mantidos com a elevação dos gastos do governo. Entretanto isso foi possível devido a uma grande elevação na arrecadação tributária provida pelo aumento de todos os tributos da União. Mas neste período também houve um aumento das despesas primárias impulsionadas pela elevação do salário mínimo, pelas Leis Orgânicas de Assistência Social (Loas), na Previdência Social e no Seguro Desemprego.

Já a partir de meados de 2007 até o final do mandato em 2010 aparece a intervenção forte do Estado para a recuperação da capacidade de investimento e na orientação de investimentos privados para ampliação da infraestrutura básica de investimentos com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Mesmo com estas intervenções o país continuou refém dos interesses financeiros internacionais.

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O governo federal divulgou em 28 de janeiro de 2007, um conjunto de medidas institucionais denominados Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e foram investidos 16 bilhões até o final do ano. O objetivo era estimular o crescimento da economia brasileira, através de obras de infraestrutura (portos, rodovias, geração de energia, hidrovias, ferrovias, etc.). A captação de recursos para o PAC seria originária da União (orçamento do governo federal), capitais de investimentos de empresas estatais (Petrobrás e outras) e parcerias entre investimento público e privado.

Conforme dados do governo federal relatório 11º - PAC, os investimentos executados do PAC chegarão a R\$ 619 bilhões até 31 de dezembro de 2010. Esse valor representa 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos pelo programa no período 2007-2010. Até 31 de outubro deste ano, o montante investido atingiu R\$ 559,6 bilhões, equivalentes a 85,1% do total previsto.

Segundo o Governo Federal desde o lançamento do PAC em 2007 houve uma expansão de 1,6% do PIB das despesas primárias da União, atingindo 18,6% nos 12 meses encerrados em outubro de 2010, sem considerar os gastos com a capitalização recente da Petrobrás. Conforme balanço dos quarto anos houve uma significativa ampliação nos investimentos, que passaram de 0,6% do PIB, em 2006

para 1,2% do PIB nos 12 meses encerrados em 2010. Os gastos com pessoal passaram de 4,5% para 4,7% do PIB na mesma base comparativa. As despesas com transferências de renda, por sua vez, passaram de 8,4% para 9% do PIB em 2010, denotando a estratégia do Governo Federal de fortalecimento do mercado doméstico, como exemplo a política de salário mínimo. Por fim, as demais despesas correntes ficaram relativamente estáveis, passando de 3,4% para 3,7% do PIB na mesma base de comparação.

A ampliação das despesas primárias, além de contribuir para o crescimento sustentável – na medida em que elevou os investimentos e fortaleceu o mercado doméstico – não impediu a trajetória de significativa redução da dívida líquida do setor público observada desde 2003. Em termos do PIB, a dívida líquida passou de 47,3%, em 2006, para 41,5% do PIB em setembro de 2010, levando-se ainda em conta a breve interrupção da trajetória declinante em decorrência das medidas tomadas durante o enfrentamento da crise.

Política Cambial

A política cambial inicial do governo Lula não se diferencia do final do governo de Fernando Henrique Cardoso, seguindo a mesma receita manteve o regime cambial flutuante.

Portanto, conforme Filgueiras e Costa Pinto (2003), a desvalorização cambial herdada do governo anterior ajudou as exportações a crescerem durante esse início do novo governo, fazendo com que a balança comercial batesse recorde em 2003. Havia por parte do governo uma forte intenção em garantir a estabilidade da moeda, diminuir a especulação financeira, fornecendo tranquilidade e dando estabilidade ao câmbio.

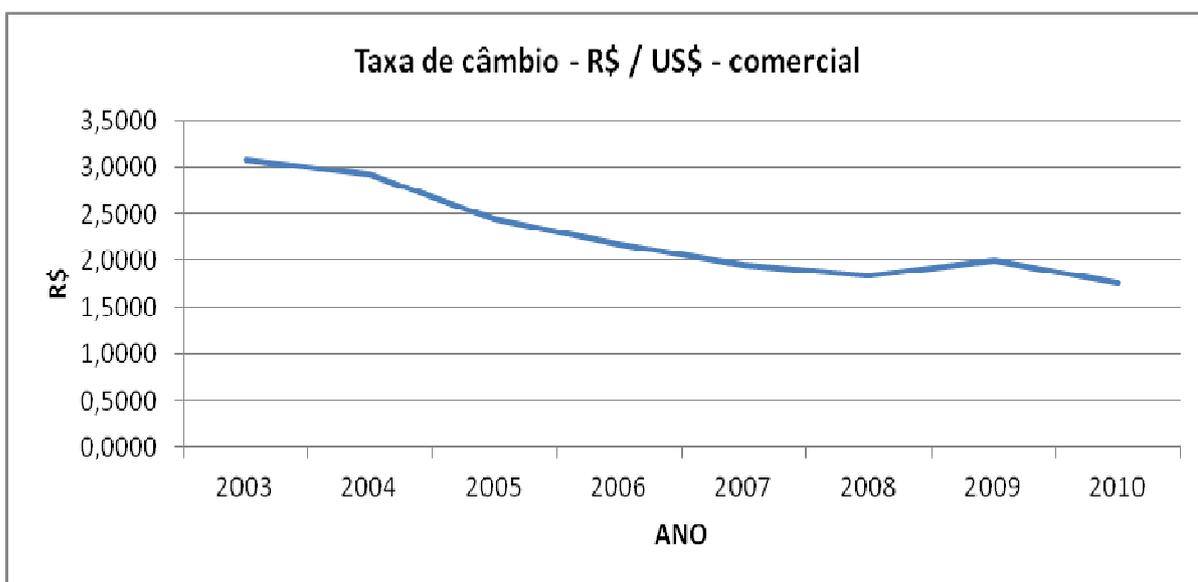
Estes dois fatores foram fundamentais para que o câmbio apresentasse tendência de valorização, a partir do início 2003 quando estava em R\$ 3,07 até o final de 2010 atingindo o valor de R\$ 1,76 uma variação de 42,67% demonstrada no gráfico 01, fonte do Banco Central do Brasil.

A negociação de novas regras pelo Banco Central para a rolagem da dívida interna que estava atrelada ao dólar, substituiu grande parte dos títulos da dívida

interna que estava também vinculada a esta moeda, que proporcionava um a volatilidade a taxa de câmbio, também a quitação de parte desta dívida, contribuiu para estabilizar e valorizar a taxa de câmbio. Desta forma, o Banco Central conseguiu uma margem para mexer na banda cambial, deixando-a mais flexível.

Conforme boletim do Banco Central em 2004 o governo continuou a manter a mesma política, valorizando ainda mais a taxa de câmbio, proporcionando um aumento às reservas internacionais baseado na liquidez do mercado atual, procurando ao afetar a volatilidade e flutuação da taxa de câmbio, que liberada para flutuações asseguraram sua valorização até 2010.

Gráfico 01 – Evolução da Taxa de Câmbio



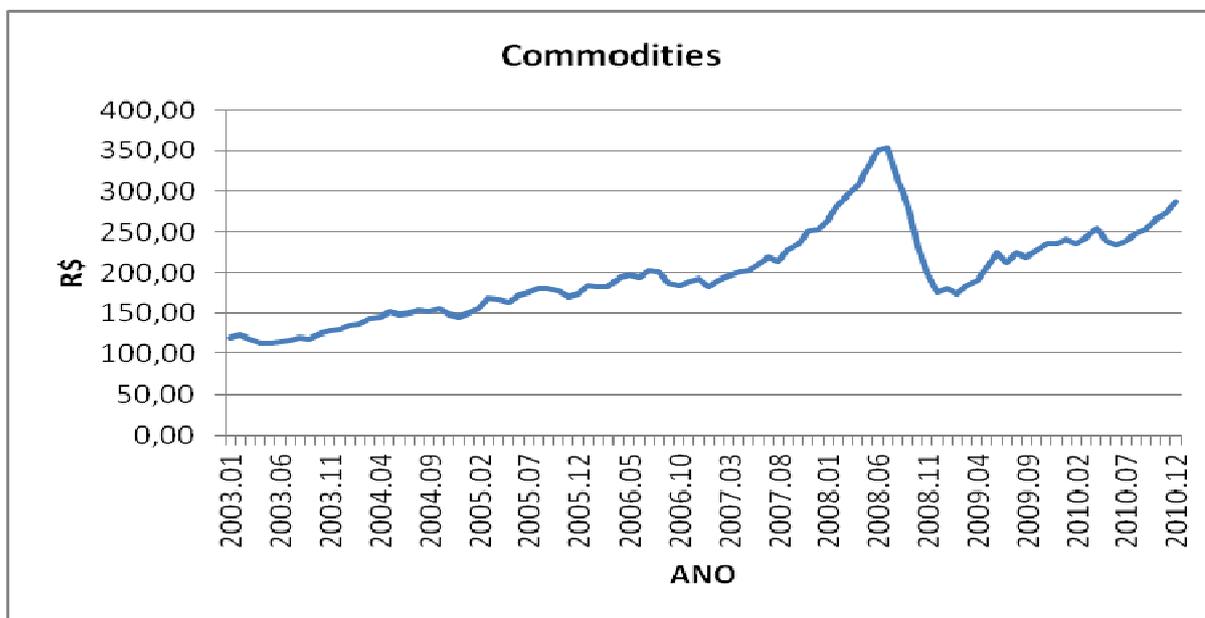
Fonte: IPEA

Podemos considerar que outro fator importante para manter a taxa de câmbio valorizada foi o preço elevado das commodities. O gráfico 02, demonstra a elevação dos preços a partir de 2003 apresentava um valor de R\$ 119,89, chegando ao final do ano de 2008 atingindo o maior pico, o valor de R\$ 354,33 a partir de 2009 apresentou uma queda devido à crise norte-americana, mas mesmo assim ao final do segundo governo Lula em 2010, terminou com valor de R\$ 287,37, muito acima do alcançado no início do mandato.

Conseqüentemente, essa valorização trouxe divisas ao país, maximizando o déficit de contas correntes acumuladas durante os dois períodos do governo

anterior, proporcionando um aumento nas reservas financeiras internacionais.

Gráfico 02 – Evolução das Commodities

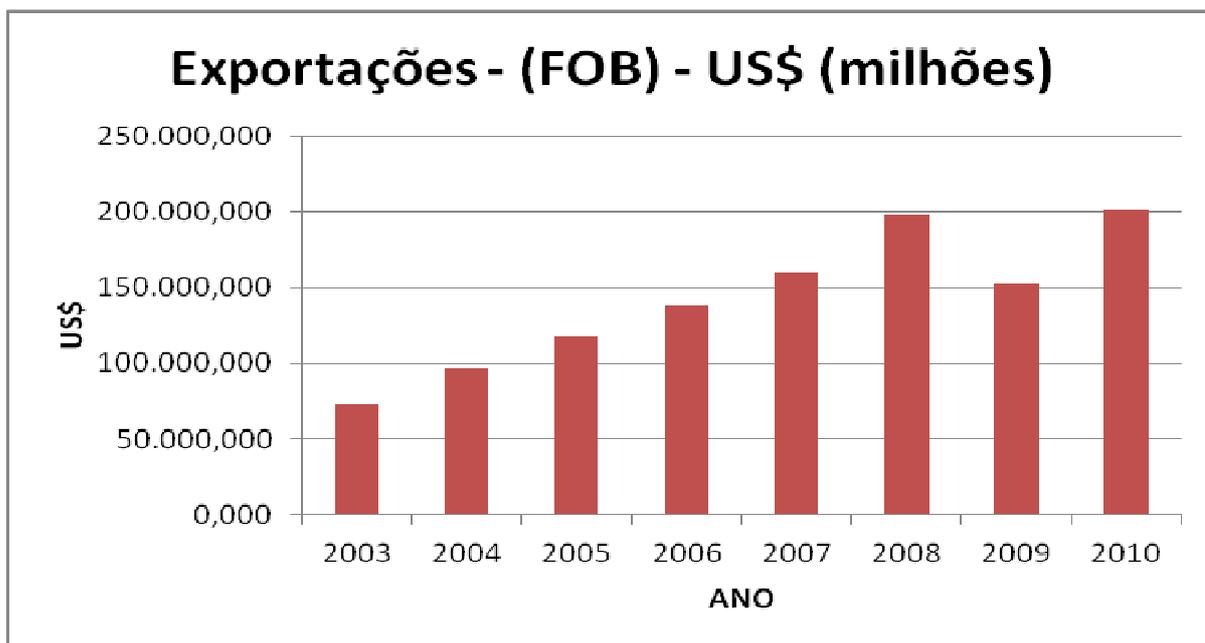


Fonte: IPEA

Podemos perceber no gráfico uma tendência de crescimento, o saldo positivo das vendas de produtos primários contribuiu para manter a valorização da moeda nacional.

A valorização cambial prejudicou o setor exportador, mas mesmo assim no período que compreende entre 2003 e 2010, as exportações obtiveram um saldo positivo, atingindo seu maior valor em 2008, já devido à crise financeira internacional, o ano de 2009 apresentou queda 22,70% referente ao ano anterior, como mostra o gráfico 03, tudo em função das commodities que estavam em franca ascensão.

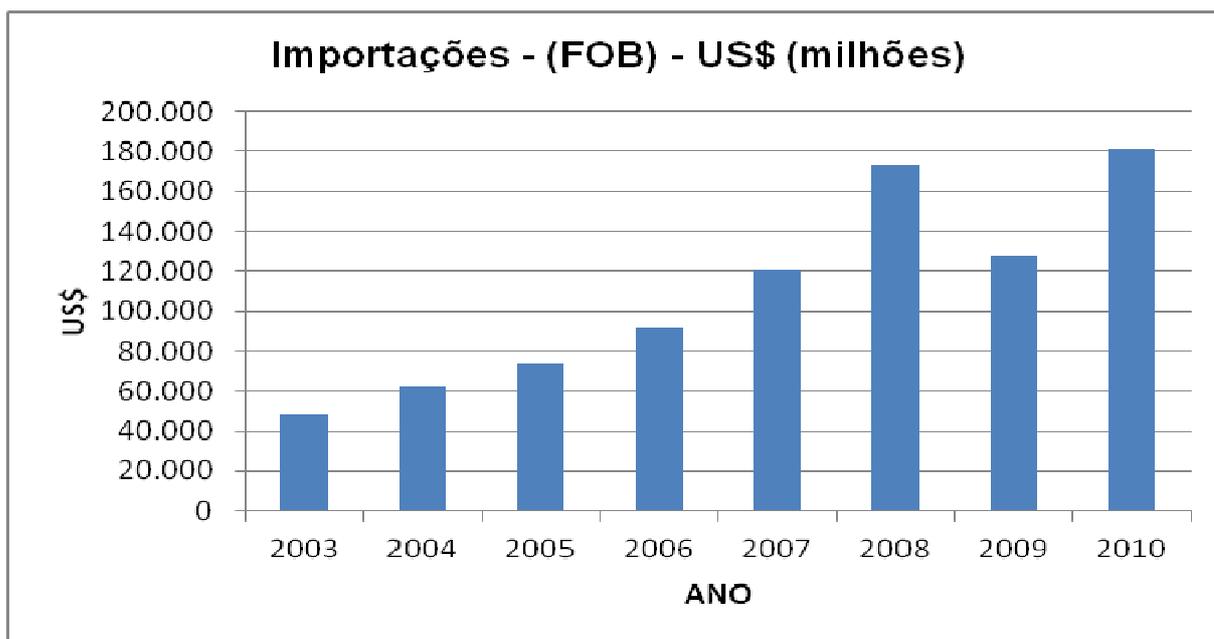
Gráfico 03 – Exportações



Fonte: IPEA

O gráfico 04 apresenta o mesmo desempenho no setor de importações, como a economia estava aquecida grande parte da população preferiu por adquirir produtos produzidos fora do Brasil, isto porque em outros períodos havia uma dificuldade em adquirir estes produtos.

Gráfico 04 – Importações

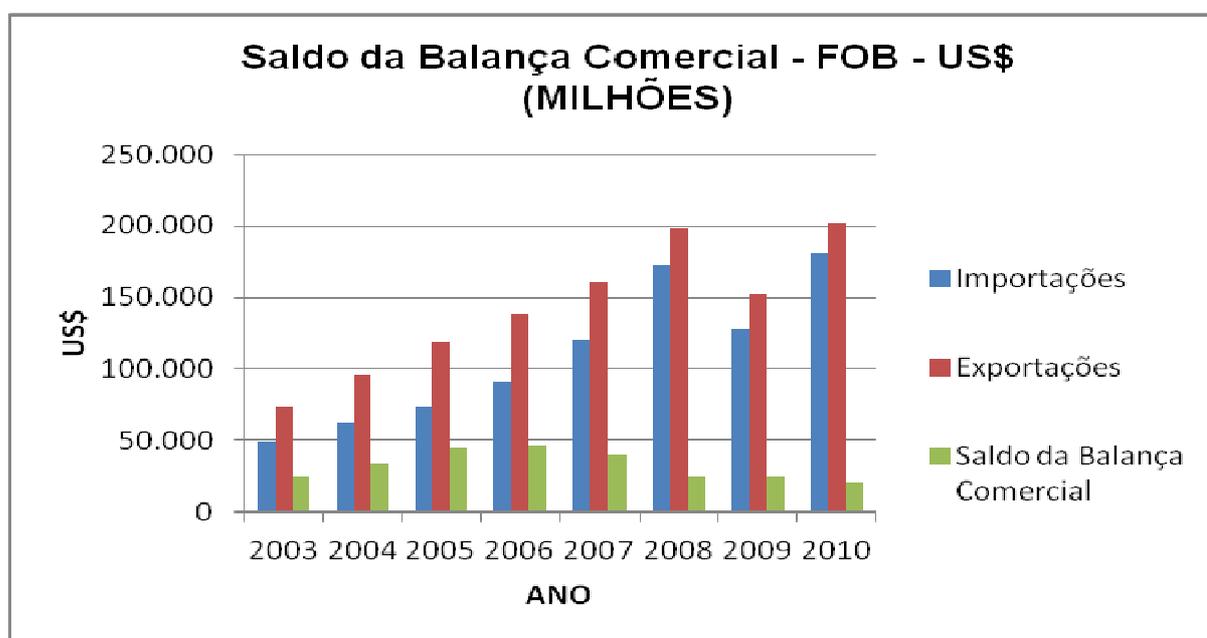


Fonte: IPEA

Balança Comercial

O gráfico 05 demonstra que a Balança Comercial brasileira no período compreendido entre 2003 até 2010 apresentou ano após ano saldo positivo, a evolução das exportações puxaram também as importações. No ano de 2009 a crise americana provocou um desaquecimento na economia mundial, o que refletiu também na economia brasileira provocando um recuo tanto nas importações quanto nas exportações. Passando este momento a economia se restabelece a níveis de crescimento anteriores a 2009.

Gráfico 05 – Saldo da Balança Comercial



Fonte: IPEA

8.2.2.2 Condução da Política Monetária

O segundo período do governo de FHC foi à base da política monetária adotada pelo governo Lula, já que a busca era o cumprimento das metas de inflação traçadas. A deterioração das expectativas, observada a partir do final de 2002, e as condições de liquidez da economia internacional condicionaram a política monetária brasileira a partir de 2003. O choque de oferta ocorrido em 2002, delineado pela redução de crédito externo, com excessiva volatilidade no mercado cambial e

repasses aos internos, elevou a expectativa inflacionária de curto prazo. Ao mesmo tempo, fatores inerciais associados a regras de reajustes de preços monitorados pressionaram os índices de inflação.

A manutenção do comprometimento com o sistema de metas para inflação e o aprofundamento da política de ajuste fiscal, no entanto foram determinantes para o processo de recuperação dos fundamentos da economia brasileira. (Boletim do BC, 2003. p. 51)

A partir de então, começaremos a demonstrar através de indicadores e índices o desempenho da economia no período que compreende os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Assim, o novo governo iniciou a seu mandato com altas taxas de juros tendo a finalidade de reverter um novo surto inflacionário causado pela excessiva valorização do real no final do período anterior.

A partir de meados de 2003, conforme análise das expectativas informadas pelo Banco Central para o ano de 2004, a inflação encontrava-se abaixo da meta estabelecidas, foram tomadas medidas para baixar a taxa de juros e o que facilitou foi a situação favorável da economia internacional, com grande disponibilidade de capital internacional. (Boletim do BC, 2003)

Índice de Preço ao Consumidor Amplo

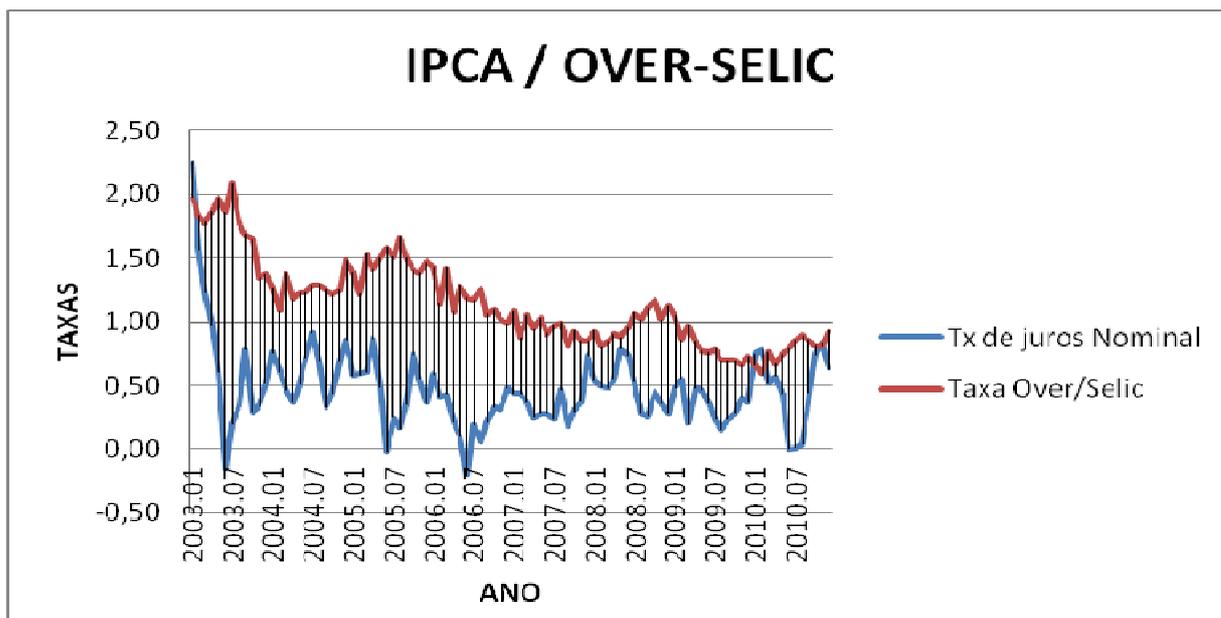
O IPCA é o índice que Banco Central utiliza como medidor oficial da inflação nacional, sendo referência pra verificar se as metas do governo estão sendo atendidas.

Segundo o IBGE a coleta de dados do para o cálculo do IPCA vai do 1º aos 30 ou 31 dias do mês. É referente a nove grupos de produtos e serviços: alimentação e bebidas; artigos de residência; comunicação; despesas pessoais; educação; habitação; a e cuidados pessoais; transportes e vestuários.

Para o IBGE este indicador reflete o custo de vida de famílias que possuem renda entre 1 e 40 salários mínimos, residentes nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, além do Distrito Federal e do município de Goiânia.

Portanto, este índice foi amplamente utilizado no governo Lula para acompanhar o consumo das famílias e a evolução dos preços para manter a inflação sob controle aumentando e/ou diminuindo o consumo através da política de fixação de taxas de juros.

Gráfico 06 – índice de Preço ao Consumidor Amplo



Fonte: IBGE

O desempenho do gráfico 06 demonstra que os resultados obtidos pós-plano Real não foram suficientes para alcançar as metas de inflação estipuladas pelo governo de 4% para o ano de 2003, sendo que neste ano o IPCA atingiu o percentual de 8,30. Já os anos subsequentes não foram diferentes, uma meta de 5,5 % para 2004 e o IPCA foi 7,60%, em 2005 a meta de 4,5 % o IPCA foi 5,69 %. Somente no ano de 2006, o Comitê de Política monetária (COPOM), reduziu a taxa de juros em constatação de retração no crescimento com a estabilidade dos preços, este motivo determinante para a queda do IPCA para 3,14% colocando-se dentro da meta estipulada pelo COPOM – Comitê de Política Monetária que era 4,5%. Os dois anos posteriores o governo voltou a utilizar a mesma política conservadora para as taxas de juros não conseguindo alcançar a meta estabelecida como demonstra o quadro 01. Segundo o Boletim do BC (2007), a instabilidade financeira causada pela inadimplência hipotecária do *subprime* americana causou desvalorização de títulos destes contratos, afetando toda a economia mundial, e também brasileira,

desvalorizando a taxa de câmbio em relação a sua trajetória da valorização. A tentativa brasileira para controlar a crise foi novamente aumento da taxa de juros acima de 11,3% ao ano.

Em 2009 a taxa de juros selic entrou em rota de descendência, devido a crise que afetou o mercado mundial a partir da metade de 2008, se apresentou em um patamar de 9,5%.

Quadro 01 – Metas para inflação no Brasil

Ano	Meta %	Banda (p.p)	Limite superior e inferior	Inflação efetiva (IPCA % a.a)
2003	3,25	2	1,25 – 5,25	9,3
2003	4	2,5	1,5 – 6,5	9,3
2004	3,75	2,5	1,25 – 6,25	7,6
2005	4,5	2,5	2 – 7	5,69
2006	4,5	2	2,5 – 6,5	3,14
2007	4,5	2	2,5 – 6,5	4,46
2008	4,5	2	2,5 – 6,5	5,9
2009	4,5	2	2,5 – 6,5	4,31
2010	4,5	2	2,5 – 6,5	5,91

Fonte: Banco Central, adaptado pelo autor.

Necessidade de Financiamento do Setor Público

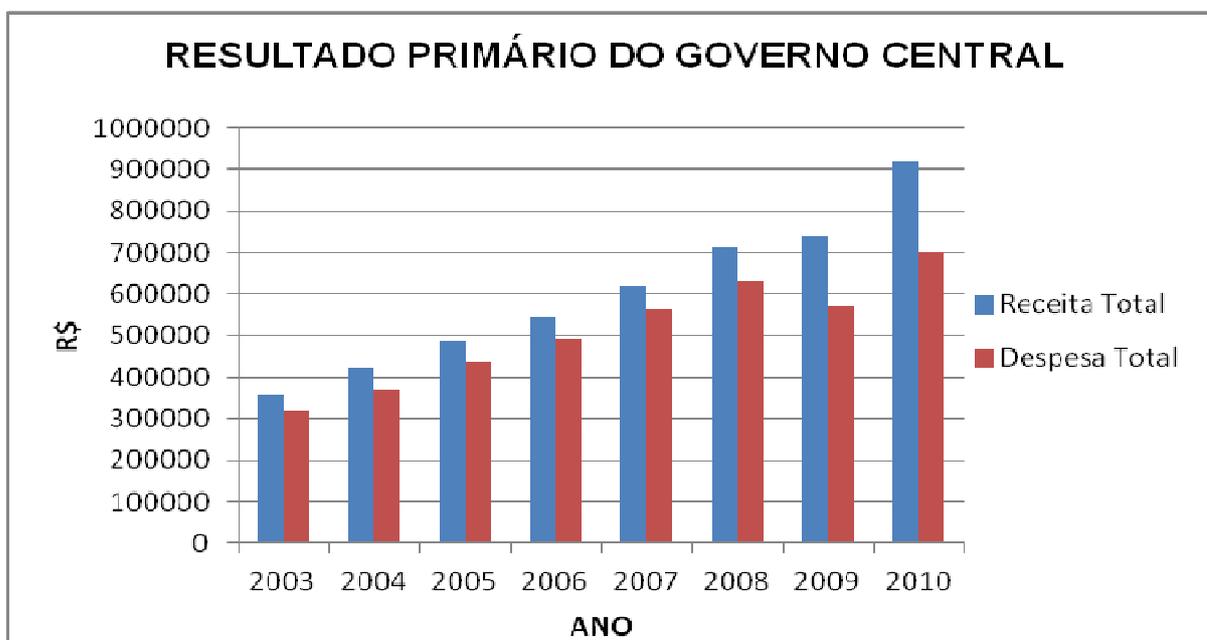
As Necessidades de Financiamento do Setor Público é um indicador muito importante que mede o comportamento das receitas e das despesas públicas, apontando os resultados fiscais dentro de um exercício financeiro e apura o montante de recursos que o setor público necessita captar junto ao setor financeiro para fazer face aos seus dispêndios.

Este indicador influencia diretamente a carga tributária da população, na hipótese de haver necessidade para cumprir com seus compromissos o governo onera as empresas, trabalhadores, produtos e serviços através do aumento dos impostos.

Conforme é demonstrado no gráfico 7, o resultado do setor primário apresenta evolução positiva à partir de 2003, as receitas evoluíram ano a ano até o final do mandato do governo Lula, porém as despesas totais seguiram a mesma tendência de crescimento. A variação de crescimento entre a receita total se manteve em 10,67% até 2008, já em 2009 e 2010 a média superou os anos anteriores atingindo um percentual de 23,19%.

Diante destes resultados podemos concordar que o governo está melhorando seus sistemas de arrecadações de impostos, tornando mais eficiente o sistema de tributação e a coleta dos impostos.

Gráfico 07- Resultado Primário do Governo Central



Fonte: BACEN

Avaliando os valores do gráfico 07 o setor público financeiro não registrou superávit primário de R\$ 66,2 bilhões, 4,37% em 2003, conforme analisado a contribuição dos diversos segmentos do setor público, houve uma melhoria no superávit como proporção no PIB, a única exceção foi os governos municipais. No âmbito federal o ajuste recaiu, principalmente, nas despesas, com vista a compensar a perda de arrecadação relacionada a desaceleração econômica e a decorrente da expressiva arrecadação atípica registrada no ano anterior. As despesas com encargos de pessoal e social e outras despesas corrente e de capital cresceram enquanto como proporção do PIB decresceu. (Boletim BC, 2003. p. 96)

O governo registrou um superávit de R\$ 52,4 bilhões em 2004, decorrente o resultado positivo de R\$ 84,7 bilhões do governo federal e de déficits de R\$32 bilhões nas contas do INSS e de 336 milhões nas operações do BACEN. Este resultado esteve associado ao aumento das receitas pela evolução do nível de atividades econômicas, alteração na legislação do PIS e da COFINS que estendeu sua tributação para todos os bens e serviços importados. As despesas com pessoal e encargos sociais sofreram queda enquanto, outros custeios e capital como os benefícios assistenciais especialmente as realizadas ao amparo da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e os gastos com investimentos públicos. (Boletim BC, 2004. p. 79)

As receitas totais do governo somaram R\$488,4 bilhões em 2005, 25,3% do PIB. O crescimento nominal esteve associado principalmente ao aumento dos lucros das empresas – ganhos de receitas relativo à arrecadação da CSLL e ao IR respondeu por 72,2% de aumento como proporção do PIB - como o aumento do emprego no setor formal, que favoreceu diretamente o crescimento da receita formal. As despesas se elevaram para 22,6% do PIB, totalizando um montante de R\$ 435,8 bilhões. As transferências constitucionais para os municípios e desempenho na arrecadação do IR e do IPI relacionado com a exploração de petróleo e gás natural, pagamentos de pessoal e encargos sociais e o valor dos benefícios pagos, reflexo do crescimento real do salário mínimo, e a quantidade média de benefícios pagos. (Boletim BC, 2005. p. 95)

As receitas do Governo em 2006 totalizaram R\$ 543,3 bilhões, e as despesas 493,5 bilhões. As receitas do TN cresceram 10,7% enquanto, as despesas 13,3%. A elevação mais moderada da receita é reflexo do processo de desoneração dos investimentos produtivos iniciados em 2005 e da redução do fluxo de arrecadação de alguns tributos, em especial IPI e Cofins. As expansões das despesas concentram-se nos itens pessoais e encargos sociais associados ao crescimento vegetativo da folha salarial. E também com dotações orçamentárias destinadas ao seguro desemprego e demais programas custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). As expansões mais acentuadas nas despesas ficaram a cargo das contas pessoais e encargos sociais que esteve associada ao crescimento vegetativo da folha salarial, à concessão de reajustes diferenciados para algumas carreiras estratégicas do setor público federal e a admissão de novos servidores.

Outros gastos também influenciaram foram as dotações orçamentárias destinadas aos demais programas custeados pelo FAT e Loas. (Boletim BC, 2006. p. 77- 78)

As receitas do Governo em 2007 evidenciaram um desempenho favorável observado pelo crescimento das arrecadações do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Líquida sobre o Lucro Líquido (CSLL), evolução consistente com o ambiente de elevada lucratividade em diversos setores da atividade econômica e de aumento no número de processos de abertura de capital em bolsa de valores. Contribuíram também o aumento da arrecadação da Cofins, do PIS/ Programa de Formação de Patrimônio Público (PASEP), do IPI e do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF). As despesas responsáveis por R\$ 561 bilhões foram os encargos da Previdência Social e as despesas primárias de responsabilidade do BACEN. (Boletim BC, 2007. p. 78)

As receitas do Governo somaram R\$ 716,6 bilhões em 2008, proporcionando que sua participação no PIB aumentasse 24,80% em 2007, para 24,80% em 2008, fruto do desempenho na arrecadação das receitas tributárias de Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e *Royalties* petróleo. As despesas cresceram 10,3% totalizando R\$ 295,9 bilhões influenciadas pelos gastos com despesas de pessoal e encargos sociais em pagamentos referentes às reestruturações de carreiras no âmbito dos três Poderes e do Ministério Público. Também os resultados associados aos impactos exercidos pelo aumento do salário mínimo e da formalização do mercado de trabalho sobre as despesas com abono salarial e seguro desemprego, ambas as responsabilidades do Programa de Amparo ao Trabalhador. (Boletim BC, 2008. p. 74-76)

A receita bruta do Tesouro Nacional representou 18,2% do PIB em 2009, ante 18,8% no ano anterior, enfatizado nos recuos assinalados nas arrecadações relativas ao IPI, reflexo das reduções de alíquotas e na produção industrial e também no Cofins. As despesas foram influenciadas pelos gastos com pessoal no pagamento de precatórios judiciais, também pelas obrigações custeadas pelo FAT e financiamentos de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES. Outros fatores foram o pagamento de benefícios assistenciais amparados pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) pelo aumento do salário mínimo e crescimento vegetativo médio da quantidade de benefícios. A Elevação com gastos de investimento aos Ministérios dos Transportes, das Cidades, da Integração

Nacional, da Educação e da Saúde incluído também os investimentos no PAC. (Boletim BC, 2009. p. 71-73)

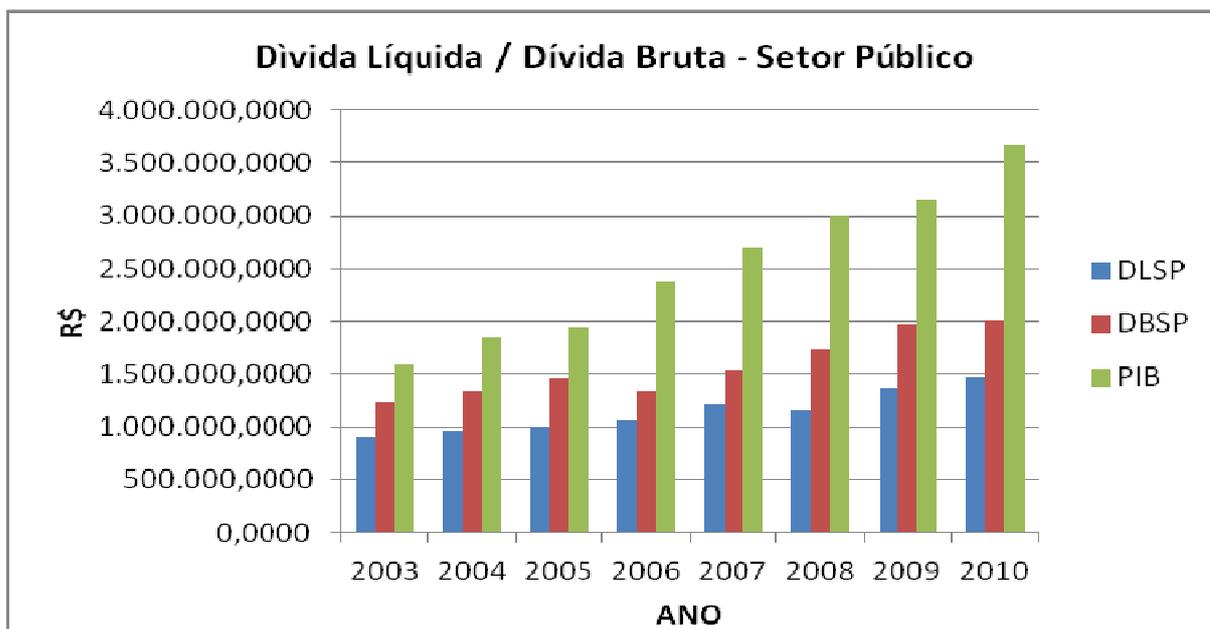
As receitas do Governo Central em 2010 evidenciaram um aumento anual de 27,1% das receitas do Tesouro Nacional, totalizando R\$ 919,8 bilhões. Receita decorrente da cessão onerosa de exploração de petróleo no pré-sal. Também a expansão da arrecadação dos principais tributos a retirada de incentivos introduzidos para mitigar os efeitos da crise econômica e a elevação da alíquota do IOF-câmbio. As despesas somaram R\$ 700,1 bilhões, elevando-se 22,4% no ano e passando a representar 19,05% do PIB, ante 17,96 em 2009. Influenciaram neste resultado os encargos da Previdência Social, as despesas primárias, os dispêndios com o FAT e os benefícios assistências (Loas). (Boletim BC, 2010. p. 67-68)

Dívida Líquida / Dívida Bruta do setor público

Segundo o Tesouro Nacional podemos considerar a Dívida Líquida do Setor Público como: “balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não financeiro e do Banco Central”, considerado como ativos e passivos financeiros do Banco Central, assim a base monetária faz parte compondo a dívida e atuando como forma de financiamento. Já a Dívida Bruta é a soma de todos os passivos do setor público.

Considerando os conceitos descritos podemos avaliar o gráfico 08 demonstrando a evolução das dívidas públicas líquidas e brutas e à proporção que cada um destes itens influencia no Produto Interno Bruto nacional.

Gráfico 08 – Dívida Líquida / Dívida Bruta do Setor Público



Fonte: BACEN

Conforme gráfico 08 a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em 2003 totalizou R\$913,1 bilhões do PIB, ou seja, 3,24 p.p. a mais que no ano anterior. Os principais fatores que provocaram esse aumento foram as necessidades de financiamento, a variação da paridade da cesta de moeda e o impacto da apreciação cambial. Já a dívida bruta que compreende o governo federal, os governos estaduais e municipais, atingiu R\$ 1.228,6 bilhões, um percentual de 79% do PIB. (Boletim do BC, 2003)

Segundo o Boletim do BC (2004), o ano de 2004 apresentou uma redução de 5,4 p.p. do PIB, devido à combinação de fatores favoráveis como a continuidade do equilíbrio fiscal, o crescimento da economia, a menor apreciação de juros e a estabilidade cambial, ressaltando-se ainda o esforço para amortização da dívida mobiliária interna e externa. A dívida bruta deste ano apresentou uma retração de 4,8 p. p., e a queda na dívida externa foi o seu principal fator.

A DLSP atingiu R\$1.002,5 bilhões, 56,6% do PIB ao final de 2005, ou seja, 0,1 p.p. abaixo da relação de 2004. Isto se deve ao impacto expansionista relativo a apropriação de juros nominais, e por outro lado, o impacto contracionista associado ao superávit primário do efeito do crescimento do PIB valorizado e a valorização cambial. A dívida Bruta registrou um crescimento de 2,2 p.p do PIB. Não se disponibilizou para pagamento do déficit, mas para redimensionamento da dívida.

(Boletim do BC, 2005)

Em 2006 a DLSP apresentou um recuo de 1,6 p.p, se comparado com o ano de 2005. Os fatores que influenciaram esse desempenho foi contribuição do superávit primário, associado ao crescimento do PIB. A dívida do Governo que inclui o governo federal, a Previdência Social e os governos regionais atingiram 65,5% do PIB em 2006. (Boletim do BC, 2006)

De acordo com o Boletim do BC (2007), a condução da política fiscal com o objetivo de reduzir a razão do endividamento público e o PIB em 2007 resultou em um recuo de 1,94 p.p. na DLSP. Resultado da ampliação da parcela credora vinculada ao câmbio, do desdobramento da parcela do aumento das reservas internacionais e o aumento do prazo médio dos títulos emitidos. A Dívida Bruta do Governo Federal alcançou R\$ 1.542,9 bilhões, ou seja, 1,4 p.p acima de 2006.

A DLSP totalizou R\$1069,5 bilhões em 2008, que representa 36% do PIB, mantendo-se em trajetória de retração desde 2003, um recuo de 6,6 p.p. do PIB, por razões associadas ao superávit primário, ajustes decorrentes da depreciação cambial e da paridade da cesta de moeda. A dívida Bruta do governo atingiu R\$ 1.740,9 bilhões, ou seja, 58,6% do PIB, ante 56,4% do ano anterior. (Boletim do BC, 2008)

Em 2009 da DLSP chegou a R\$ 1.345,3 bilhões, 42,8% do PIB, sendo o primeiro aumento na relação DSLP/PIB desde 2002. A apreciação do câmbio exerceu impacto de 2,5 p.p. do PIB para a relação DLSP/PIB. Já a Dívida Bruta Totalizou R\$ 1.973,4 bilhões em 2009, representando 62,8% do PIB. O aumento de 5 p.p. do PIB em relação ao período anterior. (Boletim do BC, 2009)

A Dívida Líquida do Setor Público conforma Boletim do BC atingiu R\$ 1.475,8 bilhões em 2010, total de 40,2% do PIB, ante a 42,8% do PIB em 2009. Este movimento refletiu contribuições do crescimento do PIB e superávit primário. Que foi parcialmente neutralizado pelo impacto da apropriação de juros nominais, da valorização cambial e reconhecimento das dívidas.

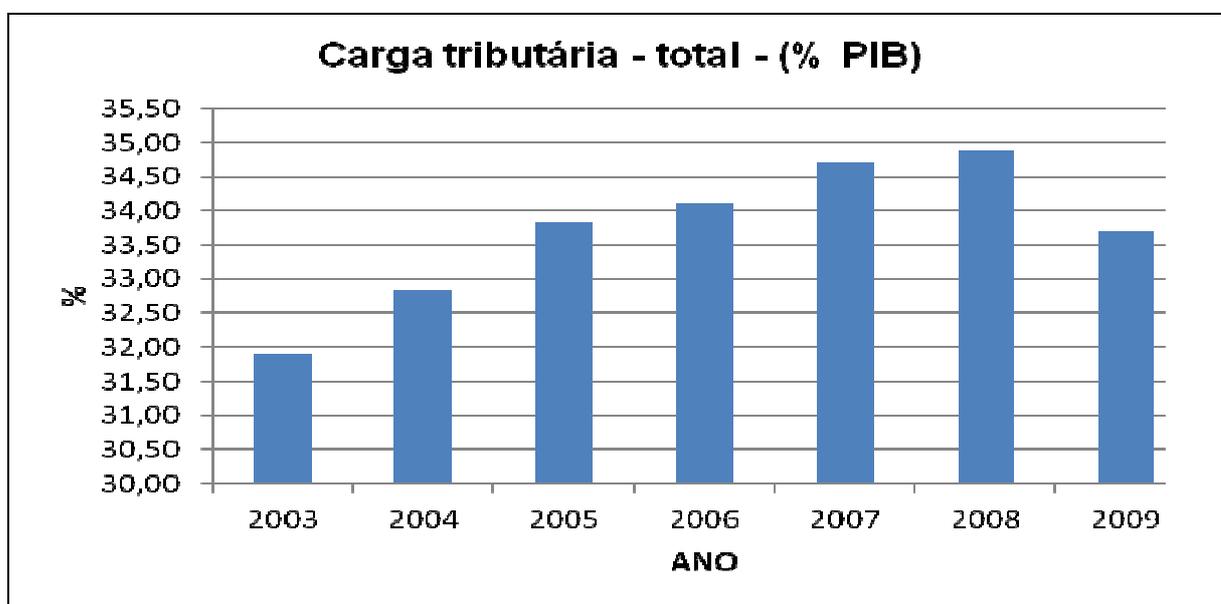
Carga tributária

Para sanar suas dívidas o governo tem que captar recursos de algum lugar, e

a fonte destes recursos é tributar as empresas e os cidadãos em suas rendas e lucros. Conforme Boletins do Banco Central esta cobrança de impostos impacta diretamente no consumo das famílias e uma das formas de medir este impacto é confrontar com o Produto Interno Bruto, que é a soma de toda a riqueza nacional produzida. A esta relação denominamos carga tributária.

Portanto, avaliados dados retirados do IPEA apresentados no gráfico 09 demonstra que a carga tributária cresceu no período entre 2003 a 2010, isto se deve ao aumento da dívida interna pública no mesmo período o que fez com que o governo melhorasse a eficiência das cobranças dos tributos.

Gráfico 09 – Carga Tributária



Fonte: IPEA

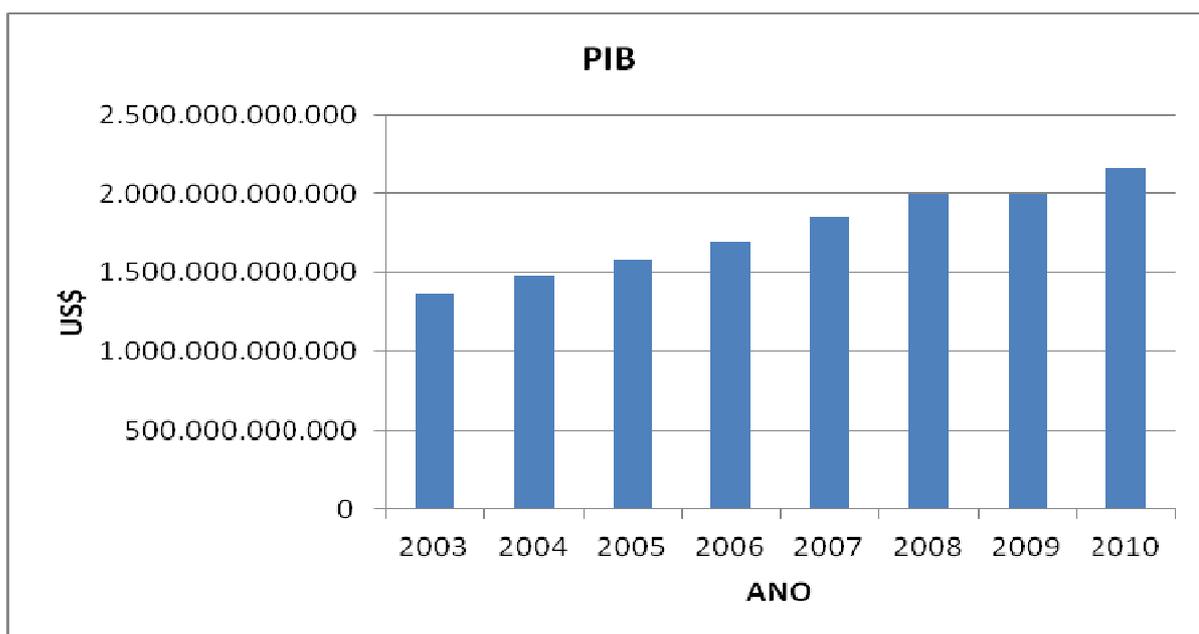
A carga tributaria nacional vem crescendo ano a ano de acordo com o gráfico 09, somente em 2003 é que apresentou um recuo de 1,4 p.p., isto devido à instabilidade do mercado pelo desaquecimento da economia e também pela incerteza dos resultados eleitorais. Já a partir de 2004 e 2005, houve um aumento 2,81 p.p. e 2,9 p.p. respectivamente, aumentos associados a alterações na legislação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) , Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ). Em 2006 a aumento foi modesto seguido um processo de normalidade apresentou um crescimento de 0,86 p.p., já em 2007 com o aumento na eficiência em recuperação de débitos em atraso e em ambiente de preservação de alíquota e de bases de

incidência de tributos o índice volta a apresentar um considerável aumento de 1,68 p.p. Em 2008 novamente a crise nos mercados financeiros provoca desaceleração da economia e o índice apresenta um acréscimo 0,45 p.p. terminando o ano com 34,86% do PIB. Em 2009, o IPEA constatou um decréscimo de 3,45 p. p. na carga tributária em relação ao PIB, isto de dá, pelo diminuição da alíquota de IPI nos veículos e na venda de produtos de eletrodomésticos denominados de “linha branca”.

Produto Interno Bruto

Segundo Wonacot & Crusius (1985), o Produto Interno Bruto é a soma de todos os bens e serviços produzidos pelo país em determinado período e serve para mensurar a toda a atividade econômica nacional interna. Sendo assim, no período de 2003 a 2010 que compreende o governo Lula a atividade econômica foi intensa, cresceu 37,04% demonstrado no gráfico abaixo segundo dados do IPEA, o que colaborou para a estabilidade da economia mantendo a inflação dentro das metas estabelecidas pelo governo.

Gráfico 10 – Produto Interno Bruto



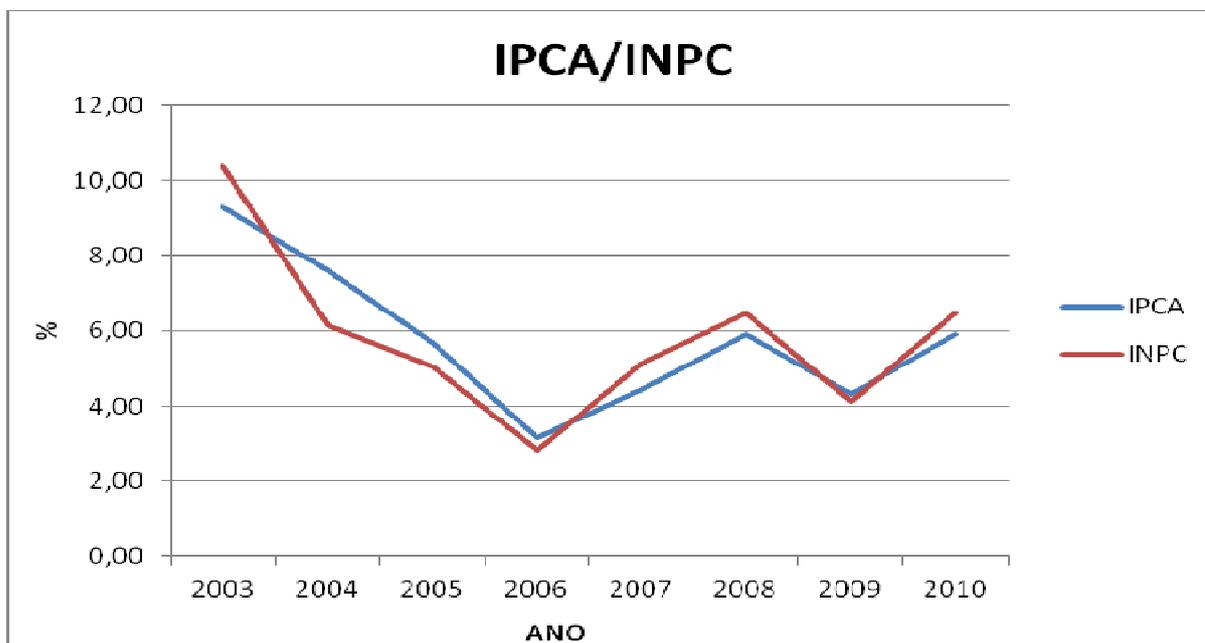
Fonte: IPEA

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a evolução do PIB em 2003, analisados no gráfico 10 o comportamento da demanda, revelou um recuo de 6,6% dos investimentos. Este comportamento esteve associado a incerteza na transição do governo, o que repercutiu no consumo das famílias que recuou também 3,3%. Em 2004, creceu 5,2%, em decorrência da demanda interna e do setor externo, destaque para o setor industrial, que apresentou melhor desempenho em dez anos. Em 2005 o crescimento foi mais modesto, 2,3%, resultado este em decorrência das melhores condições de crédito e da recuperação gradual dos rendimentos reais e do emprego. Os anos de 2006 e 2007, confirmaram a tendência de crescimento com taxas de aumento real de 3,7% e 5,4% respectivamente. Destaque para a agricultura, os segmentos extrativistas e construção civil. Em 2008 o crescimento do PIB foi de 5,1% com ênfase na aceleração registrada nos investimentos nos nove primeiros meses do ano. Em 2009 o resultado do Produto Interno Bruto amarga a primeira retração no Governo Lula, 2%, devido a intensificação da crise nos mercados internacionais. Finalmente em 2010 o mercado se recupera e atinge um crescimento de 7,5%, enfatizando os setores secundários com 10,1%, setor primário com 6,5% e de serviços com 5,4%. Sob a ótica da demanda os investimentos na construção civil e da absorção de bens de capital o crescimento foi de 21,8%.

Índice de Preço ao Consumidor Amplo/Índice Nacional de Preço ao Consumidor

Estes índices são muito importantes pois, mede o impacto das variações de preços dos produtos diretamente sobre a renda das famílias demonstrando o quanto realmente a inflação deteriora os salários. Este índice também serve de referencial para o governo verificar se as metas propostas pela equipe econômica estão sendo cumpridas.

Gráfico 11- IPCA/INPC



Fonte: BACEN

Conforme demonstrado no gráfico 11 o INPC é calculado pelo IBGE, acumulou variação de 10,4% em 2003. Esse indicador de ferem do IPCA principalmente no que se refere à população - objetivo, que corresponde às famílias que recebem renda mensal entre 1 e 8 salários mínimos. A maior variação do INPC no ano em relação à do IPCA, explica se pelos maiores pesos, na estrutura de ponderação, dos grupos alimentação, transporte público e energia elétrica, e desse porte pressão inflacionária ao longo do ano. (Boletim do BC, 2003)

Em 2004 o INPC acumulou variação de 6,1%. A menor variação do INPC do ano em relação ao IPCA, os grupos transportes, educação e comunicação, foram os itens que registraram maiores altas no período. Além disso, o aumento dos preços da alimentação, com maior peso do INPC, atingiu 2,94% bem abaixo da variação do índice geral. (Boletim do BC, 2004)

Conforme Boletim do BC (2005), o INPC, variou 5,05% em 2005, antes 6,3% do ano anterior. A variação do INPC no ano, em relação à do IPCA, e os grupos transporte e educação e despesas pessoais, foram que registraram maiores altas no ano. Além disso, o aumento dos preços da alimentação, com maior peso no INPC, situou-se em 1,45%, bem abaixo da variação do índice geral. Já, em 2006 atingiu 2,81%, ante os 5,05% no ano, em relação ao IPCA, resulta do maior peso atribuído

aos preços comercializáveis na estrutura de ponderação.(Boletim do BC, 2006)

Segundo o Boletim do BC (2007) foi o ano que o INPC apresentou a aceleração mais intensa do que a relativa ao IPCA, passando de 2,81% em 2006 para 5,16% em 2007. A diferença entre o comportamento dos indicadores evidencia a participação de 27,78% e do grupo alimentação e bebidas no INPC, ante 20,94% no IPCA.

O INPC atingiu 6,48% em 2008, ante 5,16% em 2007. Essa variação, superior assinalada pelo IPCA, e a maior participação, 30,31% é do grupo de alimentação e bebidas no INPC pelo ante 22,76% no IPCA, tendo em vista que o INPC considera a cesta de consumo das famílias com rendimento mensal de 1 a 6 salários mínimos para as quais o comprometimento da renda com gastos de alimentação é relativamente maior. (Boletim do BC, 2008)

O INPC, calculado pelo IBGE, atingiu 4,11% em 2009, ante a 6,48% no ano anterior vale ressaltar que a inflação medida pelo INPC se situou em patamar inferior medida pelo IPCA por que o indicador considera a cesta de consumo de planilhas com rendimento mensal de um a seis salários mínimos, para as quais o comprometimento da renda com gastos de alimentação apresentam variações de preços relativamente mais reduzidas em 2009 - é maior. Registre-se que a participação do grupo alimentação e bebidas no IPC atingiu 22,56% ano de 2009, ante 29,62% no INPC. (Boletim do BC, 2009)

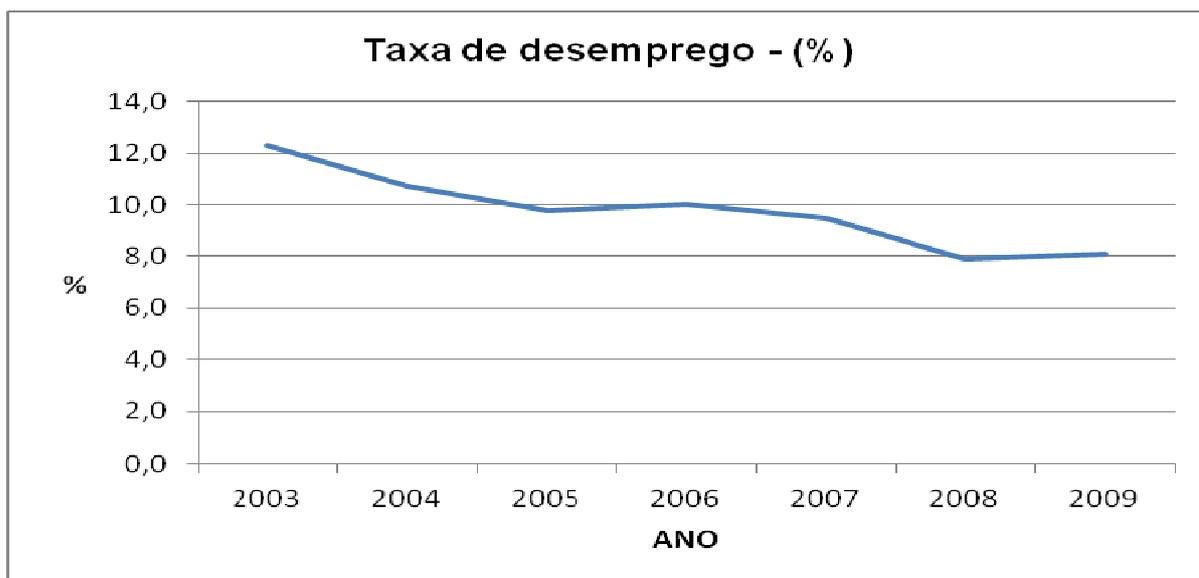
O INPC, calculado pelo IBGE atingiu 6,47% ao ano, ante 4,11% em 2007. Esta variação superior assinalada pelo IPCA evidencia especialmente, a maior participação de 30,64%, do grupo de alimentação e bebidas no INPC, ante a 23,31% no IPCA. Tendo em vista que o primeiro considera a cesta de consumo de famílias com rendimento mensal de um a seis salários mínimos, para as quais o comprometimento da renda com gastos de alimentação é relativamente maior. (Boletim do BC, 2010)

Taxa de Desemprego

Segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é o índice que mede o número de pessoas desempregadas ou desocupadas disponíveis para o

trabalho que por circunstâncias diversas não realizaram suas atividades sociais. Este índice influencia outros, como no IPCA, pois sem emprego certamente o cidadão será restringido do consumo de vários produtos, que não agregaram ao aumento da carga tributária do governo.

Gráfico 12 – Taxa de desemprego



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

A taxa de desemprego aberto, calculado pelo IBGE na pesquisa mensal de emprego (PME) em se região metropolitana apresentada no gráfico 12, alcançou 12,3% em 2003, ante 11,7% no ano anterior. Refletindo a adversidade do ambiente econômico a taxa de desemprego mostrou trajetória ascendente do primeiro semestre do ano, atingindo um patamar próximo a 13%. O aumento da taxa de desemprego registrado em 2003 é resultante da geração de postos de trabalho em quantidade insuficiente, embora acima da média dos últimos anos em termos percentuais, para a absorção do contingente de trabalhadores interessados na população economicamente ativa (PEA), no período. O medo da PEA em 2003 ocorreu de forma intensa sem precedentes neste início de da pesquisa, tendo registrado 5,5% em 2003, ante igual período de 2002. Esse comportamento repercutiu, fundamentalmente, o retorno ao mercado de pessoas que haviam deixado o de procurar emprego, haja vista a elevação de expectativa do ano, relativamente a 2002, conforme mostram as pesquisas de confiança.

A análise por categoria é pela continuidade do crescimento do emprego informal. A idéia que segundo a PME, em termos absolutos a maior parte das vagas geradas ocorreu no segmento de empregados sem carteira, as ocupações com carteira cresceram 1,1% e as relativas a trabalhadores por conta própria de 8,2% e empregadores de 14,3%.

Em 2004 a taxa média de desemprego aberto alcançou 11,5%, ante 12,3% 2003, segundo pesquisa mensal de emprego (PME), calculada pelo IBGE em se região metropolitana (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre) a redução da taxa de desemprego, em relação a 2003, para mais acentuada no segundo semestre, com taxa média de 10,7% ante 12,5% no período correspondente a 2003. A queda do desemprego em 2004 refletiu o aumento de 3,2% do número e de 2,2% da PEA. A redução do número de desocupado atingiu 5%. A avaliação para regiões metropolitanas apresentou uma redução da taxa média de emprego em todas as regiões pesquisadas. O emprego formal, considerado o país como um todo, apresentou forte crescimento em 2004. A taxa média de desemprego em 2005, situou-se em 9,8%, destacando o setor de serviços e comércio que mais contrataram sendo responsável para alcançar este índice.

Em 2006, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), a taxa de desemprego registrou uma média de 9,5% em 2007. Esse resultado é devido à incorporação de empregos com carteira assinada, que ratifica a continuidade do processo de crescente formalização do mercado de trabalhos registrados em períodos recentes.

O desempenho da atividade econômica em 2008 proporcionou desdobramentos positivos de acordo com a PME nas seis principais regiões do país atingiu 7,9%. Ressalta-se aqui o desempenho da construção civil que apresentou taxas de expansão pelo terceiro ano consecutivo.

Os indicadores de emprego em 2009 embora retratassem os impactos do acirramento da crise mundial apresentaram um crescimento de apenas 0,2 p.p. na taxa de desemprego em 2009, reflexo da continuidade do processo de formalização crescente do mercado de trabalho dos anos anteriores.

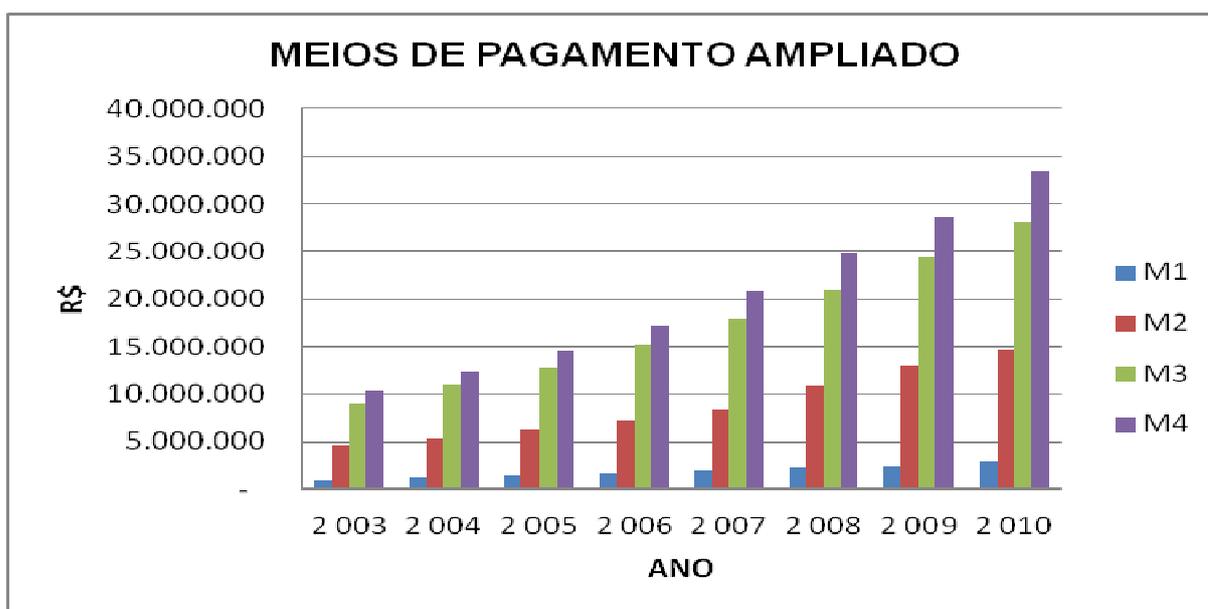
O dinamismo acentuado em 2010 de acordo com PME que abrange seis maiores região e metropolitanas do país, a taxa média de desemprego atingiu 6,7% no ano, ante 8,1% em 2009, o menor patamar da série histórica desde 2003. Este ano foi registrado aumentos de 6,8% no número de empregados com carteira

assinada e de 1,33% no relativo aqueles que trabalham por conta própria, e recuo de 1,7% no segmento de trabalhadores sem carteira assinada.

Agregados Monetários

Segundo o Banco Central os agregados monetários servem para media a “liquidez” na economia, ou seja, regular a quantidade de moeda em circulação na economia afetando assim diretamente a variação na taxa de juros e conseqüentemente toda a economia.

Gráfico 13 - Meios de Pagamento Ampliado



Fonte: BACEN

A evolução dos agregados monetários, em 2003, demonstrado no gráfico13 refletiu a reversão das incertezas registradas no segundo do ano semestre anterior, bem como amortização do fluxo de recursos externos. Adicione se, ainda, o início do processo de retomada da vida econômica e das operações de créditos resultantes da flexibilização da política monetária, traduzida na trajetória de queda das taxas básicas de juros, a partir de junho, de na estabilização da taxa de câmbio. M1 aumentou de 2,5% no ano. Essa discreta variação do agregado se deu provenientes dos desembolsos da liberação extraordinária do fundo de garantia por tempo de

serviço (FGTS), a migração dos recursos de renda fixa e o volume de recursos movimentados para custeio do processo eleitoral. Considerando-se o comportamento do observado e estabilidade da demanda por base monetária, o ajuste da liquidez da economia efetivou-se mediante as compras líquidas, de títulos federais. M2 cresceu 13,8% ao ano, esse resultado está relacionado a de captação líquida negativa das cadernetas de poupança e dos depósitos a prazo. M3 registrou um aumento de 21,8% no ano. Ressalte-se a expressiva captação líquida de dos fundos de investimento em 2003. Já M3 elevou-se 19,9% no ano, ante 6,8% em 2002. (BOLETIM do BC, 2003)

O ano de 2004 esteve atrelado à recuperação da atividade econômica, onde M1 expandiu 21,2% no ano. Este resultado foi em decorrência do crescimento contínuo da atividade econômica e da melhora das condições de renda e emprego resultando na expansão de 22,2% no papel-moeda emitido e 26,3% nas reservas bancárias. O M2, que inclui o M, os depósitos de poupança e os títulos emitidos pelas instituições financeiras, apresentaram expansão de 19,5% no ano, destaque para os títulos privados. Esse resultado refletiu, basicamente, as captações dos depósitos a prazo e às cadernetas de poupança. O M3 e M4 elevaram-se 17,9% e 15,8% ao ano, respectivamente. (BOLETIM do BC, 2004)

Segundo o (BOLETIM do BC, 2005) a evolução dos agregados em 2005 esteve condicionada ao crescimento econômico. M1 elevou-se 12,1%, traduzindo crescimento de 11,8% no papel moeda-moeda em poder do público e de 12,2% nos depósitos à vista. Esse desempenho está associado ao nível da atividade econômica e à expansão das operações de crédito. M2 apresentou expansão de 18%, registrando crescimento de 29,8% nos títulos privados. Os meios de pagamento no M3. Aumentaram 17,9% no ano. Este comportamento refletiu rendimentos e ingressos líquidos de recursos nos fundos de investimento. O que inclui o M3 e os títulos públicos de detentores não financeiros expandiu 18,%.

No ano de 2006, M1 cresceu 14,8% ao ano, desempenho consistente do crescimento real do salário mínimo e com o volume de recursos destinado ao custeio das eleições, bem como aos programas de transferência direta de renda do governo federal. No conceito o M2, os meios de pagamentos se expandiram 13,6% no ano, com destaque para as cadernetas de poupança e títulos privados. M3 elevou-se 18,1% em 2006, apoiado pelas cotas de fundo de investimento e M4

apresentou expansão de 18,8% com ênfase nos saldos dos títulos federais em mercado. (BOLETIM do BC, 2006)

Segundo o Boletim do BC (2007), os agregados monetários em 2007, retrataram o dinamismo mais acentuado da atividade econômica, refletindo a expansão das operações de crédito e o ingresso de recursos externos. M1 expandiu 22,2% no ano, condicionado pelo aumento real dos salários, pelo desempenho das operações de crédito e pela ampliação dos programas de transferência de renda. No conceito M2 o aumento foi de 18,1% no ano, com ênfase nas cadernetas de poupança e títulos privados. Já M3 elevou-se 17,4% no ano, sendo os fundos de investimentos o principal fator. A expansão anual de M4 foi de 20,9%, destaque para os títulos federais em mercado. A evolução dos agregados monetários em 2008, Boletim do BC (2007), foi condicionada pela desaceleração do nível da atividade e pela redução da liquidez nos mercados financeiros o conceito M1 registrou crescimento de 3,7% no ano. No meio de pagamento ampliado M2, a expansão anual foi de 37,4% com ênfase no saldo de títulos privados, refletindo a expansão dos depósitos a longo prazo. O M3 cresceu 17,8% ao ano, enquanto M4 teve expansão de 18,9% anual.

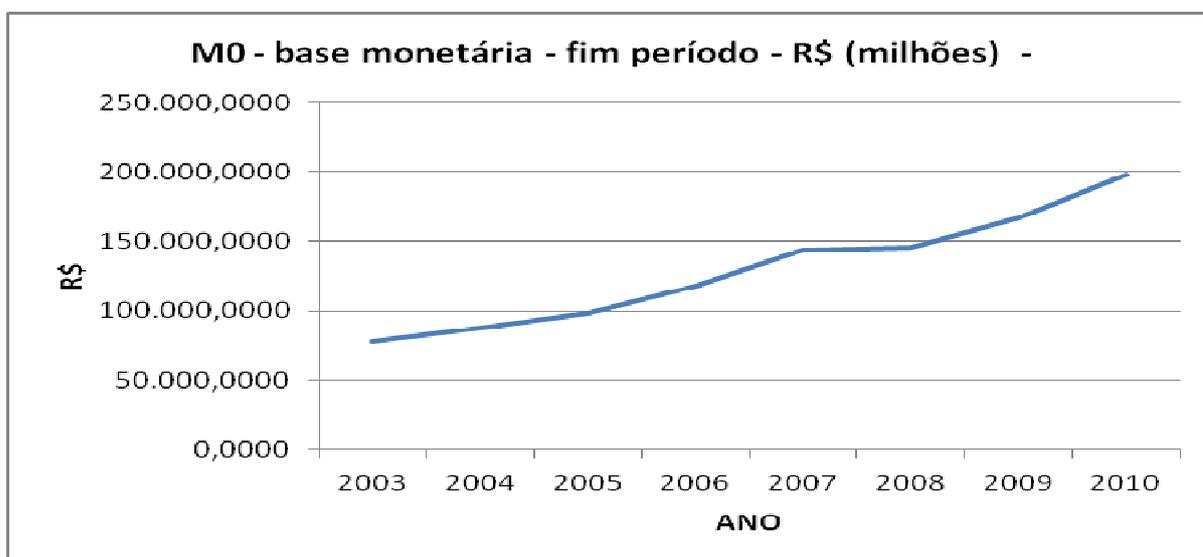
A trajetória dos agregados monetários em 2009 esteve condicionada ao cenário das restrições severas nas linhas de crédito interna e externa que sucede o agravamento da crise mundial. Os meios de pagamento restrito M1 aumentaram 10,1% ao ano, efeito da redução da alíquota do compulsório sobre recursos a vista. O conceito M2 registrou um crescimento de 8,6% no ano, enfatizando no resgate líquido de depósitos a prazo. Já M3 aumentou 15% no ano enfatizando os fundos de investimentos e o M4 aumentava 16,1 %.

O Saldo médio dos meios de pagamentos (M1) em dezembro de 2010, apresentou um crescimento de 16,3% anual que resultou um acréscimo de 15,8% e 16,7% nos saldos médios do papel moeda em poder do público e dos depósitos à vista, 9%%, condicionados pela evolução do produto nominal e pelos programas de transferência direta de renda do governo federal. (Boletim do BC, 2007)

Base Monetária

Conforme conceito do Banco Central, a Base Monetária “corresponde ao passivo monetário do Banco Central, também conhecido como Emissão Primária de Moeda. Inclui toda a moeda emitida e os fundos da conta Reservas Bancária”. Importante a agregado monetário a Base monetária é reflexo dos demais agregados monetários e seu comportamento influencia diferentes variáveis, entre elas a taxa de juros, ou seja, a liquidez do mercado fará com que a taxa de juros flutue para mais ou para menos de acordo com as pretensões governamentais.

Gráfico 14 – Base Monetária



Fonte: IPEA

Segundo Boletim do Banco Central no ano de 2003 demonstrado no gráfico 14 a demanda por depósitos à vista vinha se reduzindo continuamente desde março mas se recuperou no terceiro semestre e encerrou o ano com crescimento de 1,3% atingindo R\$ 78,8 bilhões. Refletiu um aumento de 4,8% no saldo médio de papel moeda e contração de 6,3% nas reservas bancárias. A base monetária de 2004 no conceito de média dos saldos diários totalizou R\$ 87,3 bilhões, elevando-se para 23,4% no ano. Esse resultado refletiu na expansão de 22,2% no papel moeda emitido e 26,3% nas reservas bancárias. A média dos saldos diários em 2005 atingiu R\$ 98,3 bilhões elevando-se à 12,6% no ano, decorrido do crescimento dos saldos médios do crescimento de 13% de papel moeda e 11,5% em reservas bancárias. Em

relação as fontes de emissão primária, o impacto expansionista das operações do setor externo, evidencia as compras líquidas de divisas efetuadas pelo BACEN no mercado interbancário de câmbio. A base monetária teve um crescimento de R\$118,3 bilhões em 2006. O crescimento refletiu aumentos de 19,9% no papel-moeda e 21,5% nas reservas bancárias. Além das operações no mercado externo, também os ajustes nas operações com derivativos mediante *swap* cambial determinaram impactos expansionistas. Para 2007 a base monetária atingiu R\$ 143,6 bilhões. O aumento de 21,4% traduziu elevações de 19% no saldo médio de papel-moeda e de 27,1% nas reservas bancárias. As operações no mercado externo também foram responsáveis pelo resultado. A base monetária avaliada em 2008 somou R\$ 145,7 bilhões elevando-se 1,5% no ano. O saldo médio do papel moeda registrou crescimento de 13,7%, enquanto as reservas bancárias amargou recuo de 24,4%, em especial as liberações dos recolhimentos compulsórios. Em 2009 a base monetária cresceu 14,9% em dezembro. Análise de seus componentes revelou acréscimo de 14,3% no saldo médio de papel-moeda e de 16,8% nas reservas bancárias, este evidenciando o efeito da redução da alíquota de compulsório sobre recursos à vista. Já em 2010, a base monetária atingiu um saldo médio diário de 197,4 bilhões, um aumento anual de 15,5% no saldo médio de papel-moeda emitido e de 25% relativo as reservas bancárias, reflexo da redução da alíquota do compulsório sobre recursos à vista, em julho de 2010.

O saldo médio das emissões de papel moeda e das reservas bancárias apresentaram crescimento desde o início do governo o que facilitou ao governo a manter a liquidez do mercado.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou demonstrar a dinâmica das políticas econômicas do Governo Lula, através de instrumentos da política fiscal e monetária.

Em síntese podemos dividir a política econômica do governo Lula em duas fases. A primeira de (2003 – 2006) de caráter ortodoxo e conservador ainda atrelada a princípios neoliberal. E a segunda de (2007–2010) marcada pela forte intervenção do estado na economia, recuperando investimentos e orientando os investimentos

privados no sentido e ampliar a estrutura básica do país.

O governo Lula iniciou seu governo marcado pela instabilidade do mercado financeiro marcadas por fraudes nos mercados financeiros dos EUA e Iraque e pela própria descrença em decorrência da eleição de um governo de esquerda amargando taxas de juros 21,1% no ano, devido às turbulências causadas pela crise internacional e também a incerteza quanto à política que seria adotada no próximo governo. O anúncio de que a política do novo governo seria comprometida com o atingimento das metas de inflação e a política monetária seguiria a cartilha anunciadas pelo governo anterior o mercado acalmou-se, e no final do ano de 2004 a taxa de juros havia recuado para o patamar de 15,1% no ano. A diminuição da taxa de juros aliada à expansão da economia e o temor da equipe econômica com a elevação da inflação, foram motivos para a equipe econômica intervir na taxa de juros tornando-a mais rígida e 2005 termina com uma taxa de juros de 18% ao ano. Tendo a economia retornando a calmaria à taxa de juros começa a reduzir, em 2006 e 2007 apresentam índices de 14,1% e 11,3% no ano, respectivamente, mantendo-se constante em 2008 na casa dos 11% no ano.

No segundo semestre de 2008 acontece outra crise global e a dificuldade em captar recursos faz com que a equipe econômica diminua a taxa de juros, neste ano o índice declina para um patamar de 9,5%, a menor taxa desde 2003.

A recuperação econômica em 2010 foi rápida, estimulada pela elevação do crédito e expansão da demanda interna, mesmo assim a taxa de juros manteve-se em um patamar de 9,4% no ano.

Em termos de política monetária estes dois períodos foram pautados somente pela utilização da taxa de juros com controle inflacionário, pautados para atingir metas pré-estabelecidas. A elevada taxa de juros não estava causando desvalorização no câmbio e elevação da inflação a manutenção desta política veio a agradar o Banco Central.

Em 2004 parte do superávit registrado no ano teve associado ao aumento das receitas levando-se em consideração a alteração na legislação do PIS e do COFINS, que estendeu suas tributações a todos os bens e serviços importados. O crescimento em 2005 esteve associado ao aumento do lucro das empresas relativo à arrecadação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ). Em 2006 a elevação mais moderada de receita é

reflexo da desoneração dos investimentos produtivos e a redução dos fluxos de arrecadação de alguns tributos, em especial o IPI e a COFINS. As receitas do governo em 2007 evidenciaram um desempenho favorável pelo crescimento pelo crescimento das arrecadações no Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas e a evolução consistente com ambiente de elevada lucratividade econômica e o aumento no número de processos de abertura de capital em bolsas de valores. As receitas de 2008 são fruto do desempenho na arrecadação das receitas tributárias de imposto de renda, IPI e royalties da exploração do petróleo e em 2010 a contribuição para o aumento da receita do governo decorrente da cessão onerosa de exploração do petróleo.

Nos quatro últimos anos do governo Lula um fator importante de desenvolvimento que contribuiu para o desenvolvimento da economia foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que em 2007 era responsável por 1,6% do PIB das despesas primárias e se expandiu para 18,6% em 2010, o mesmo acontecendo com as despesas com transferências de renda, que passaram de 8,4% para 9% do PIB em 2010. Esta foi uma estratégia do Governo Federal de fortalecimento do mercado doméstico para a criação de emprego e aquecimento do mercado interno.

Visto que, segundo o IBGE a taxa de desemprego dos três últimos anos foi a mais baixa dos dois mandatos do governo Lula. O decréscimo foi de 12,3% em 2003 para 8,1% em 2010. O desempenho da economia nestes oito anos de governo foi responsável pelo retorno das pessoas que haviam deixado de procurar emprego. No primeiro período de governo a taxa de emprego manteve-se em queda até 2005, com a aproximação das eleições e as incertezas do mercado o ano terminou com um leve crescimento na taxa de desemprego. A reeleição de Lula novamente acalma e dinamiza a economia as contratações de trabalho voltam a acontecer e as taxas de desemprego tenderam ao decréscimo até o final de 2010.

A política do governo Lula em primeiro momento foi pautada pela oneração da carga tributária, ou seja, a arrecadação de impostos foi à mola mestra do desempenho econômico interno, já no segundo mandato aparece o modelo desenvolvimentista de governar, utiliza gastos do governo para aquecer o mercado interno e gerar empregos.

Conclui-se que as políticas utilizadas no governo Lula partilharam de muitos pontos positivos dos quais citamos o controle inflacionário, o aumento do PIB, decréscimo no nível de desemprego e o que podemos considerar mais importante são os impactos das crises econômicas internacionais influenciam com menor intensidade e a recuperação da economia nacional é muito mais rápida que em períodos anteriores a 2003.

Para tanto, fatores negativos também fizeram parte deste contexto, os ajustes fiscais acabaram onerando as empresas e os cidadãos, retirando uma parcela considerável de seus rendimentos, tornando a carga tributária do Brasil entre as maiores do planeta.

Outro fator foi a manutenção das altas taxas de juros atreladas ao regime de metas de inflação que beneficia somente as instituições bancárias e financeiras e não o setor produtivo reprimindo o crescimento interno nacional.

Mas não é para se enganar, a austeridade da política fiscal ainda é um grande entrave na melhora do desempenho da nossa economia.

As medidas fiscais e monetárias aplicadas nos oito anos do governo Lula foram desde seu início conduzido pela mão forte do governo e nunca pelas leis de mercado, tendo em vista, as altas cargas tributárias e o regime de metas de inflação.

REFERÊNCIAS

BRANDO, André Gaino; PIZA, Elaine Cristina de. **Interação entre a Política monetária e a Política Fiscal no Brasil durante o primeiro governo Lula** disponível em <<http://www.dco.uem.br/semana2011/artigos/Area2/A2-12.pdf>> Acessado em 12/10/2011

ARAÚJO, C.M. **Análise da Dominância Fiscal sob o Regime de Metas para a Inflação no Brasil**. Brasília, 2003. 93f. Dissertação (Mestrado em Economia do setor Público) – Departamento de economia, Universidade de Brasília.

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Relatório anual. Publicado em 21/05/2010. Disponível em< www.bcb.gov.br> acessado em 08/11/2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Relatório anual. Publicado em 03/07/2009. Disponível em< www.bcb.gov.br> acessado em 08/11/2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Relatório anual. Publicado em 08/07/2008. Disponível em< www.bcb.gov.br> acessado em 08/11/2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Relatório anual. Publicado em 09/07/2007. Disponível em< www.bcb.gov.br> acessado em 08/11/2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Relatório anual. Publicado em 04/07/2001. Disponível em< www.bcb.gov.br> acessado em 28/04/2006

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Relatório anual. Publicado em 05/05/2005. Disponível em< www.bcb.gov.br> acessado em 08/11/2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Relatório anual. Publicado em 10/05/2004. Disponível em< www.bcb.gov.br> acessado em 08/11/2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Relatório anual. Publicado em 04/07/2011. Disponível em< www.bcb.gov.br> acessado em 08/11/2011

BLANCHARD, Oliver J. **MACROECONOMIA: Teoria e política econômica**. Tradução [da 2. ed.] de Maria José Cylar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CARVALHO, Everton Freire de. **Inflação e política monetária: um balanço do governo Lula**. Conjuntura e Planejamento, Salvador: SEI, n.150, p.18-22, Novembro/2006)

GIAMBIAGI, Fábio. **A política fiscal do Governo Lula em perspectiva histórica: Qual é o limite para o aumento dos gastos público? Texto para discussão**, Rio de Janeiro, mar, 2006. 52 p.

HALL, Robert E.;TAYLOR, John B. **MACROECONOMIA Teoria Desempenho e Política**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

BERWANGUES, Antônio Carlos. **Instrumento de Política Monetária**. Disponível em < <http://www.barrichelo.com.br/biblioteca/economia/basemonet.asp>> Acessado em 12/10/2011

LEITE JUNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES/UAB, 2009.

LOPES, João do Carmo; ROSSETTI, José Paschoal. **Economia Monetária**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2002.

O'SULLIVAN, Arthur; SHEFFRIN, Steven M.. **Princípio de Economia**. Rio de Janeiro: JC Editora, 2001.

REZENDE JUNIOR, Sebastião Vieira de; SCHERER, Fernando Luiz; KOVALESKI, Paulo Sérgio. **A DINÂMICA DA INFLAÇÃO BRASILEIRA APÓS O PLANO REAL** disponível em <<http://www2.fae.edu/galeria/getImage/1/261427409021353.pdf>> acessado em 06/112011.

ROSSETTI, José Pascoal. Introdução à Economia. São Paulo: Atlas, 1990. (14. Ed. Rev., atual., amp.).

SARGENT, T.J.; WALLACE, N. Some unpleasant monetarist arithmetic. **Federal Reserv Bank of MineápolisQuarterly Review**, 1991.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald; CRUSIUS, Carlos Augusto; CRUSSIUS, Yeda Rorato. Introdução à Economia. São Paulo: MCGraw-Hill, 1985.