

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**REURISON DOS SANTOS COIMBRA**

**UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS MACROECONÔMICOS DA POLÍTICA DE  
TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL NO PERÍODO DE 1995 A 2014:  
UMA INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANA**

**VITÓRIA**

**2018**

**REURISON DOS SANTOS COIMBRA**

**UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS MACROECONÔMICOS DA POLÍTICA DE  
TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL NO PERÍODO DE 1995 A 2014:  
UMA INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Ottoni Teatini Salles

**VITÓRIA**

**2018**

Modelo de ficha catalográfica fornecido pelo Sistema Integrado de  
Bibliotecas da Ufes para ser confeccionada pelo autor

---

Coimbra, Reurison dos Santos, 1989-  
C652a Uma análise dos aspectos macroeconômicos da política de  
transferência de renda no Brasil no período de 1995 a 2014:  
uma interpretação pós-keynesiana / Reurison dos Santos Coimbra.  
2018.  
124 f. : il.

Orientador: Alexandre Ottoni Teatini Salles.  
Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal  
do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Economia keynesiana. 2. Desigualdade de renda. 3.  
Econometria. 4. Programa de sustentação de renda. I. Salles,  
Alexandre Ottoni Teatini. II. Universidade Federal do Espírito  
Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 330

---

REURISON DOS SANTOS COIMBRA

UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS MACROECONÔMICOS DA POLÍTICA DE  
TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL NO PERÍODO DE 1995 A 2014: UMA  
INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANA

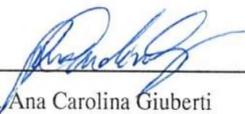
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
graduação em Economia da Universidade  
Federal do Espírito Santo como requisito para  
a obtenção do título de Mestre em Economia.

Vitória/ES, 06 de junho de 2018.

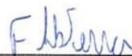
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Alexandre Ottoni Teatini Salles  
Universidade Federal do Espírito  
Orientador



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Carolina Giuberti  
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Fábio Henrique Bittes Terra  
Universidade Federal do ABC

## **DEDICATÓRIA**

Dedico à família e aos amigos, com carinho.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha mãe, Maria, e ao meu irmão, Jhon, por não terem medido esforços para que este trabalho fosse possível. Elucidar toda a minha gratidão neste pequeno espaço seria impossível.

Ao Prof. Dr. Alexandre Salles pelo auxílio neste caminho, que é uma tarefa árdua, concedendo-me direcionamento com sabedoria.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Economia pelo conhecimento disseminado, a Liliana pelos incentivos e à instituição Universidade Federal do Espírito Santo pelas condições necessárias à elaboração desta pesquisa.

A Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) pelo apoio financeiro.

Aos amigos da “República Reeves” pelo apoio e descontração nos momentos de maior angústia no percorrer destes dois anos. E aos amigos de Carai que, de alguma forma, estão sempre presentes.

Aos amigos conquistados durante este processo, os quais devo ressaltar; Taís, Fládia, Karino, Jordana, Paula, Homero, Thais e, especialmente, ao Marcos pelas discussões e pelo auxílio nos momentos difíceis.

Ao Fernando pela amizade, apoio e otimismo emanados nos momentos de turbulência.

Enfim, agradeço àqueles que, próximos ou distantes, contribuíram de alguma forma para a elaboração desta dissertação.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar as transferências de renda, especificamente o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, no período de 1995 a 2014, a partir de uma análise Pós-Keynesiana. Para tanto, realizou-se uma análise acerca da política fiscal exercida durante este período, análise esta necessária para compreender a conjuntura em que tais programas foram implementados. Durante esse período houve uma queda acentuada da desigualdade de renda como decorrência, em parte, destas transferências. Analisa-se, portanto, os efeitos destas políticas sobre a desigualdade de renda e a pobreza, assim como o impacto sobre o nível de atividade. A avaliação do impacto é realizada de forma empírica através da técnica conhecida como Vetor Autoregressivo (VAR).

**Palavras-chave:** Keynes, Economia Pós-Keynesiana, Transferência de Renda, Desigualdade, VAR

## **ASBTRACT**

The present dissertation aims to analyze income transfers, specifically the “Bolsa Família” Program and the “Benefício de Prestação Continuada”, from 1995 to 2014, based on a Post Keynesian analysis. For this, an analysis was made of the fiscal policy pursued during this period, an analysis necessary to understand the conjuncture in which such programs were implemented. During this period there was a sharp fall in income inequality as a result, in part, of these transfers. The effects of these policies on income inequality and poverty, as well as the impact on the level of activity are analyzed. The impact assessment is carried out empirically through the technique known as Autoregressive Model (VAR).

**Keywords:** Keynes, Post-Keynesian Economics, Income Transfer, Inequality, VAR

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Carga Tributária Bruta em % do PIB (1995-1998) .....	53
Gráfico 2: Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB (1995-1998) .....	57
Gráfico 3: Carga Tributária em % do PIB (1995-2002) .....	60
Gráfico 2: Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB (1995-2002) .....	63
Gráfico 5: Carga Tributária em % do PIB (2003-2006) .....	66
Gráfico 6: Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB (2003-2006) .....	69
Gráfico 7: Carga Tributária em % do PIB (2003-2010) .....	72
Gráfico 8: Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB (2003-2010) .....	74
Gráfico 9: Carga Tributária em % do PIB (2011-2014) .....	77
Gráfico 10: Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB (2011-2014) .....	81
Gráfico 11: Razão Entre a Renda Média dos 10% Mais Ricos e a dos 40% Mais Pobres .....	96
Gráfico 12: Número de Pessoas em domicílio com Renda Domiciliar Per Capita inferior à Linha da Pobreza (1995-2014) .....	97
Gráfico 13: Despesas com Bolsa Família e BPC em % do PIB (2002-2014) .....	98
Gráfico 14: PIB x BF e BPC em % % do PIB (2002-2004) .....	101

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil em % do PIB (1995-1998) .....	52
Tabela 2 - Despesas do Governo Central em % do PIB (1995-1998) .....	54
Tabela 3 - Resultado Fiscal do Setor Público em % do PIB (1995-1998) .....	56
Tabela 4 - Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil em % do PIB (1995-2002) .....	59
Tabela 5 - Despesas do Governo Central em % do PIB (1995-2002) .....	61
Tabela 6 - Resultado Fiscal do Setor Público em % do PIB (1995-2002) .....	62
Tabela 7 - Receita Administrada pela Receita Federal em % do PIB (2003-2006) .....	65
Tabela 8 - Despesas do Governo Central em % do PIB (2003-2006) .....	67
Tabela 9 - Resultado Fiscal do Setor Público em % do PIB (2003-2006) .....	68
Tabela 10 - Despesas do Governo Central em % do PIB (2003-2010) .....	70
Tabela 11- Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil em % do PIB (2003-2010) .....	71
Tabela 12 - Resultado Fiscal do Setor Público em % do PIB (2003-2010) .....	73
Tabela 13 -Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil em % do PIB (2011-2014) .....	76
Tabela 14 - Despesas do Governo Central em % do PIB (2011-2014) .....	79
Tabela 15 – Resultado Fiscal do Governo Central (1995-2014) .....	80
Tabela 16 - Índices de Desigualdade de Renda (Gini e Theil) (1995-2014) .....	95
Tabela 17 – Valores, em bilhões de reais, dos benefícios concedidos (BF e BPC) (2002-2014) - .....	102
Tabela 18 – Variáveis Utilizadas no Modelo VAR .....	105
Tabela 19 – Teste de Raiz Unitária: <i>p</i> valor.....	107
Tabela 20 – Critérios de Informação .....	109
Tabela 21 – Teste de Cointegração .....	109
Tabela 22 – Teste de Causalidade Granger .....	111
Tabela 23 – Teste de Diagnóstico dos Resíduos .....	112

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Variáveis em Nível e Diferenciadas .....	108
Figura 2 – Função de Impulso - Resposta .....	112
Figura 3 – Função de Impulso - Resposta .....	113

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA POLÍTICA FISCAL E SOCIAL EM KEYNES.....</b>	<b>14</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	14
2.2 PRINCÍPIO DA DEMANDA EFETIVA.....	15
2.2.1 OS INCENTIVOS A CONSUMIR.....	17
2.2.2 OS INCENTIVOS A INVESTIR.....	20
2.2.3 OS CICLOS ECONÔMICOS E FILOSOFIA SOCIAL DE KEYNES.....	23
2.3 AS POLÍTICAS FISCAIS E SOCIAIS EM KEYNES.....	26
2.4 A VISÃO PÓS-KEYNESIANA.....	33
2.4.1 POLÍTICA FISCAL.....	35
2.4.2 POLÍTICA SOCIAL.....	39
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
<b>3. A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL NO PERÍODO DE 1994 A 2015.....</b>	<b>43</b>
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	43
3.2 UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	44
3.3 POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ..	47
3.3.1 PRIMEIRO GOVERNO FHC (1995 - 1998).....	47
3.3.2 SEGUNDO GOVERNO FHC (1999 - 2002).....	55
3.4 POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO LUIS INACIO LULA DA SILVA.....	61
3.4.1 PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003 - 2006).....	61
3.4.2 SEGUNDO GOVERNO LULA (2007 - 2010).....	67
3.5 POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF.....	73
3.5.1 PRIMEIRO GOVERNO DILMA (2011 - 2014).....	73
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
<b>4. ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL NO PERÍODO 1995-2014 COMO MECANISMO DE REDUÇÃO DA POBREZA, DESIGUALDADES E O IMPACTO SOBRE O PRODUTO. ....</b>	<b>81</b>
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	81
4.2 POLÍTICA SOCIAL E GASTOS SOCIAIS.....	82
4.2.1 ORIGEM DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL.....	84

4.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA.....	87
4.3.1 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO PERÍODO 1995-2014.....	87
4.3.2 O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NA REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE DE RENDA NO PERÍODO DE 1995 A 2014.....	91
4.4 OS PROGRAMAS DE RENDA DE TRANSFERENCIA DE RENDAE SEUS IMPACTOS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA .....	96
4.4.1 AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO PERÍODO 1995-2014 COMO INSTRUMENTO ANTICÍCLICO.....	96
4.4.2. UMA AVALIAÇÃO EMPÍRICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFICIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO PERÍODO 2004/2014.....	101
4.4.3. IDENTIFICAÇÃO DO MODELO .....	100
4.4.4. ESTIMAÇÃO E RESULTADOS .....	106
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	112
<b>5 – CONCLUSÃO .....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>116</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A análise Pós-Keynesiana defende as proposições sugeridas por Keynes (1936) que preconizou um sistema tributário progressivo e políticas de redistribuição de renda, visto que dentro da teoria da demanda efetiva tais políticas tinham a virtude de aumentar a produção e diminuir as disparidades de renda e riqueza existentes. A política fiscal, neste sentido, é peça fundamental na teoria Keynesiana, pois o gasto público (quando bem sucedido) estimula os gastos dos agentes privados por meio da influência sobre as suas expectativas e conserva a demanda aquecida, estimulando o nível de atividade.

Nesse aspecto, medidas fiscais relativas às políticas sociais, embora menos priorizadas que aquelas relacionadas aos gastos em investimento, tinham dois aspectos: elas visavam influir no produto por intermédio da demanda agregada, visto que a propensão a consumir de agentes com baixo nível de renda é elevada, influenciando na dinâmica do nível de atividade. E, ademais, atenuar as grandes desigualdades de renda e riqueza existentes no sistema econômico e que tornavam um problema à sua funcionalidade. Nesse contexto, as transferências de renda adotadas no Brasil a partir da década de 1990 contribuíram em ambos os aspectos citados.

Os programas de transferência de renda originaram-se nos países Europeus, na segunda metade do século XX, com o avanço do estado de bem-estar social. Inicialmente de forma regionalizada, difundiram-se para os demais países avançados e, posteriormente, iniciaram-se as discussões nos países em desenvolvimento.

No Brasil, esta discussão iniciou-se a partir da década de 1970 com o entendimento de que o modelo econômico adotado se demonstrava insuficiente para as enormes disparidades de renda e riqueza existentes. Entretanto, esta discussão ganhou força na década de 1990, com a constatação de aumentos na pobreza e na desigualdade. Nesta década, portanto, iniciaram-se os primeiros formatos do que hoje é denominado Programa Bolsa Família e começou a vigorar o Benefício de Prestação Continuada, estabelecido na Constituição de 1988.

As restrições orçamentárias do período favoreceram a escolha de programas focalizados como opção de política social devido ao relativo baixo custo desta espécie de programa, que a tornava uma opção de política viável naquele contexto. A política fiscal do período inicialmente estava voltada para o controle inflacionário, cujas causas

estavam identificadas no déficit público. A partir disto adotou-se um conjunto de medidas com o intuito de diminuir os gastos públicos e aumentar as receitas para gerar superávit, dificultando a implantação de programas sociais universais. Tais medidas institucionalizaram-se a partir de 1999 com a implantação de diretrizes econômicas do chamado Novo Consenso Macroeconômico.

Em síntese, a presente dissertação tem o objetivo de avaliar as transferências de renda (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada) como mecanismos de atenuação das desigualdades de renda e pobreza, assim como o impacto que tais gastos podem provocar no produto. Para avaliar a relação das transferências com a desigualdade e pobreza serão realizadas análises gráficas do período em questão. A avaliação do impacto será realizada através da metodologia econométrica via estimação de um modelo de Vetores Autorregressivos (VAR).

Para tanto, o trabalho foi estruturado em três capítulos além desta introdução e da conclusão. O segundo capítulo apresenta os principais aspectos da teoria da demanda efetiva desenvolvida por Keynes. Desta forma, discorre sobre o papel da política fiscal no seu arcabouço teórico e sua relação com as políticas sociais em seu tempo. Ainda neste capítulo, analisa-se a política fiscal e social pela perspectiva Pós-Keynesiana. O terceiro capítulo faz uma análise da política fiscal no Brasil durante o período de 1995 a 2014, com o intuito de compreender o contexto fiscal em que tais políticas foram concedidas e expandidas. Por fim, o quarto capítulo busca analisar os impactos destas transferências na desigualdade de renda e seu efeito sobre o nível de atividade. Assim, foram analisadas as origens das transferências de renda no Brasil, a evolução dos dispêndios realizados durante o período, a relação com a desigualdade e o impacto que tais gastos provocam no produto através de verificação empírica.

## 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA POLÍTICA FISCAL E SOCIAL EM KEYNES

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Keynes é um dos maiores economistas do século XX. Sua obra seminal, a Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, doravante TG, influenciou completamente a forma de compreender o sistema econômico. Ao questionar as forças de livre mercado, uma de suas várias contribuições foi a elaboração da Teoria da Demanda Efetiva, observando que sua debilidade engendra crises e desemprego. Nesse sentido, políticas econômicas tais como políticas fiscais foram propostas como forma de evitar estes problemas, assim como atenuar as grandes desigualdades de renda e riqueza existentes no sistema econômico e que se tornavam um entrave para o seu bom funcionamento.

O objetivo do primeiro capítulo desta dissertação é apresentar os principais aspectos da Teoria da Demanda Efetiva exposta na TG, dando ênfase à política fiscal proposta por Keynes, a partir dos trabalhos publicados nos *Collected Writings of John Maynard Keynes* (CWJMK). Desta forma, o presente capítulo está estruturado em três partes além desta introdução. A primeira seção consiste em uma revisão dos principais fundamentos teóricos desenvolvidos por Keynes na TG, os quais dão legitimidade ao manuseio de políticas econômicas. A partir disso, na segunda seção será feita uma análise sobre as propostas de Keynes sobre a política fiscal e sua relação com os gastos sociais. Esta análise é fundamental para os objetivos do presente trabalho, e o desenvolvimento dos aspectos centrais da Teoria Demanda Efetiva tem como objetivo final chegar a esta análise. Na terceira seção será apresentada a visão Pós-Keynesiana tanto da política fiscal quanto dos gastos sociais, ressaltando a relevância da política fiscal e da política social dentro do modelo construído por Keynes e a importância delas em uma economia monetária, cujas regras são a instabilidade e a desigualdade.

## 2.2 PRINCÍPIO DA DEMANDA EFETIVA

Em 1936 John Maynard Keynes publicou a TG, apresentando uma forma inteiramente nova de examinar os fenômenos econômicos, principalmente aqueles relacionados à produção e ao emprego culminando, posteriormente, no nascimento da Macroeconomia. Sua obra tinha como principal objetivo contrapor a teoria clássica do emprego. Entretanto, seu intuito não se limitava apenas ao plano teórico. Ao dar uma explicação alternativa para a crise de produção que acometia a economia mundial em sua época, procurou demonstrar os determinantes da renda e do emprego e os motivos da abrupta flutuação a que estavam condicionados. No plano prático, Keynes buscou influenciar o *modus operandi* do sistema econômico através de propostas de políticas econômicas com a efetiva participação do Estado.

A teoria clássica do emprego e da renda baseava-se na concepção de que havendo livre movimentação dos fatores de produção as forças de mercado levariam ao pleno emprego, o que se denominou de *laissez faire*. Tal convergência ao pleno emprego explicava-se pela adoção da premissa da Lei de Say<sup>1</sup>, que garantia que toda renda despendida seria automaticamente demandada pelos agentes, sendo este um processo natural. Ademais, neste arcabouço teórico, a moeda tinha como único objetivo a realização das trocas, ignorando a sua característica de reserva de valor, um dos aspectos fundamentais de sua teoria.

A crítica realizada por Keynes no segundo capítulo da TG incide sobre os pressupostos clássicos de determinação da renda e do emprego. Esta abordagem defendia que o volume de emprego era determinado a partir do equilíbrio entre a demanda e oferta de trabalho. Desta forma, embora o autor aceitasse a demanda de trabalho pela empresa clássica, ele faz duras críticas à oferta de trabalho e à possibilidade apenas do desemprego voluntário e do desemprego friccional<sup>2</sup>. Assim, uma das grandes contribuições de Keynes foi constatar a existência do desemprego involuntário, o qual os trabalhadores não encontravam emprego mesmo disponíveis a

---

<sup>1</sup> A Lei de Say garantiria que toda a renda gerada no processo produtivo seria automaticamente demandada. Tal ação acontece porque toda parte não consumida da renda, convertida em poupança, necessariamente é revertida em fundos de investimento a ser consumido pelos empresários, pois  $S = I$  *ex ante*.

<sup>2</sup> Tais desempregos são decorrentes da recusa do trabalhador em aceitar o salário compatível com a sua produtividade marginal e da transferência do trabalhador de um emprego para o outro causando desajustes momentâneos, respectivamente (KEYNES, 1983).

trabalhar. Tal problema acometia parte dos países naquele período e não era explicado pela teoria econômica clássica de então. Nas suas palavras, “*o argumento de que o desemprego que caracteriza um período de depressão se deva à recusa da mão-de-obra em aceitar uma diminuição dos salários nominais não está claramente respaldado pelos fatos*” (KEYNES, 1983, p.20).

Destarte, a recusa de Keynes em aceitar a curva de oferta neoclássica resulta na inviabilidade de se chegar ao equilíbrio e à determinação do emprego através do mercado de trabalho. A partir desta impossibilidade, Keynes desenvolve a teoria do princípio da demanda efetiva alternativamente à teoria clássica como forma de explicar a determinação do emprego e do produto.

No capítulo três Keynes expõe, como ele próprio afirma, a essência de sua teoria do emprego. Neste sentido, o produto e o emprego no seu modelo dependem, sobretudo, das decisões dos empresários a partir de seu estado de expectativas. Em outras palavras, dependem da demanda esperada pelos empresários pelos seus produtos. Entretanto, numa economia monetária, as expectativas são influenciadas pela incerteza decorrente da imprevisibilidade em relação ao futuro. Assim, não há garantias de receitas prospectivas e, portanto, de demanda por trabalho pelos empresários, podendo culminar em insuficiência de demanda efetiva.

No processo produtivo, numa análise de curto prazo, mantendo constante a tecnologia, o estoque de capital e o custo com o salário nominal, a realização do processo produtivo requer um montante de gastos. A realização dos gastos pelo empresário tem como intuito principal maximizar seu lucro, sendo este a diferença entre o valor da produção resultante e a soma dos custos de fatores e o custo de uso. O empresário busca elevar ao máximo seu lucro no momento em que decide oferecer determinada quantidade de emprego. Assim, o volume de emprego dependerá do nível de receita que estes esperam receber de sua produção (KEYNES, 1983).

Keynes (1983) formaliza a relação entre a oferta agregada e demanda agregada do produto e do emprego da seguinte forma: sendo o preço de oferta, ou seja, a receita esperada com determinado nível de emprego  $N$ , tem-se a função de oferta agregada  $Z=\phi(N)$ . O preço da oferta agregada vem a ser o produto suficiente para que o empresário ofereça determinado nível de emprego. A função de demanda agregada,

$D=f(N)$ , em contrapartida, relaciona o produto  $D$  que os empresários esperam receber com determinado nível de emprego  $N$ . Desta forma, como destaca Keynes (1983, p.30);

O volume de emprego é determinado pelo ponto de intersecção da função de demanda agregada e da função de oferta agregada, pois neste ponto que as expectativas de lucro dos empresários serão maximizadas. Chamaremos demanda efetiva o valor  $D$  no ponto de intersecção da função de demanda agregada com o da oferta agregada.

No ponto  $D$  da demanda efetiva as expectativas de lucro serão maximizadas, havendo o equilíbrio entre os rendimentos e o emprego. Este é o ponto de demanda efetiva, referente à receita que o empresário espera receber de sua produção a ser originada pela quantidade de mão de obra empregada. Dado o exposto, a demanda de emprego pelos empresários depende de duas quantidades;  $D1$ , o montante gasto pela comunidade em consumo e  $D2$ , o montante aplicado em novos investimentos (KEYNES, 1983).

A teoria de Keynes, portanto, é uma análise *ex ante*. A decisão de gastos dos empresários, dos quais depende o montante de emprego, consiste da previsão e realização destas expectativas. Neste sentido, o equilíbrio entre oferta e demanda agregada não determinará o produto de pleno emprego, devido aos vários obstáculos envolvidos nas variáveis determinantes do produto (KEYNES, 1983).

Em suma, a propensão a consumir e o montante de novos investimentos é que determinam, conjuntamente, o nível de emprego. Se a propensão a consumir e o montante de investimentos resultam em insuficiência de demanda efetiva, o nível real de emprego e da renda se reduzirá. A insuficiência de demanda efetiva engendra crises e flutuações no nível de emprego que, segundo Keynes, através de políticas econômicas, poderiam ser atenuadas.

### **2.2.1 OS INCENTIVOS A CONSUMIR**

A receita esperada pelos empresários para que possam ofertar determinada quantidade de emprego é formada pela soma despendida em consumo e investimento, cuja determinação acontece de formas distintas. A presente seção pretende analisar os determinantes do consumo.

Keynes observa que o aumento da renda tem como consequência o aumento do consumo. Assim, Keynes (1983, p. 72), algebricamente;

$$C_w = x(Y_w) \quad (1)$$

Essa relação expressa o consumo em função da renda agregada, definido como propensão a consumir. Embora sujeita às peculiaridades do consumo de cada comunidade, Keynes (1983) observa que a propensão a consumir é uma função estável da renda e os indivíduos aumentam o consumo à medida que sua renda aumenta. Portanto, variações no consumo têm a mesma direção que uma variação na renda, porém, em uma proporção menor.

Essa variação pode ser explicada pelo conceito de propensão marginal a consumir,  $dC_w/dY_w$ . A propensão expressa a variação no consumo dado um aumento na renda, e seu valor é positivo e inferior a um. O aumento da renda, neste sentido, favorece a amplificação da lacuna entre renda e consumo, pois a renda adicional não será utilizada para satisfazer as necessidades do consumo. A parte não destinada ao consumo é alocada em poupança, desta forma, um aumento na renda será acompanhado de uma elevação residual de poupança. Ao aumentar o nível de renda, portanto, maior será a dificuldade de investimento privado, a julgar pela queda no consumo dos agentes (KEYNES, 1983).

A totalidade dos gastos de consumo dos agentes depende, dentre outros fatores, tanto do montante da renda (fatores objetivos), quanto da propensão psicológica e hábitos dos indivíduos que norteiam a distribuição da renda de cada comunidade (fatores subjetivos) e da relação entre os níveis presentes e futuros da renda (KEYNES, 1983).

Entretanto, Keynes (1983) argumenta que as forças subjetivas e sociais mudam lentamente. As variações de curto prazo no consumo dependem, em grande parte, do ritmo de crescimento da renda agregada, pois esta é a principal variável que determina o consumo agregado. Portanto, o consumo depende tanto da propensão a consumir quanto do rendimento líquido dos agentes e, segundo Keynes (1983, p.80), *“é o único fim e objetivo da atividade econômica. As oportunidades de emprego estão necessariamente limitadas pela extensão da procura agregada.”*

Ainda na TG se discute os efeitos do investimento sobre o nível de atividade de forma indireta através do consumo. Keynes argumenta que se não houver uma mudança na propensão marginal a consumir, o emprego só pode aumentar com a ocorrência de

investimento. Assim, introduz o conceito de multiplicador mostrando a relação da propensão a consumir com o investimento e sua ação amplificadora da demanda agregada.

A propensão marginal a consumir mostra como será dividido o incremento da renda entre consumo e investimento, mostrando, assim, o impacto que o investimento terá na renda. Isso porque, Keynes (1983, p.88);

$$\Delta Y_w = \Delta C_w + \Delta I_w, \quad (2)$$

Onde  $\Delta C_w$  e  $\Delta I_w$  são incrementos do consumo e do investimento. Esse impacto pode ser observado pela equação abaixo;

$$PmgC = 1 - 1/k \quad (3)$$

Onde  $1 - 1/k$  é igual a propensão marginal a consumir. Portanto,  $k$  é definido como o multiplicador de investimento, demonstrando a relação do investimento com a renda. Mostra que um acréscimo no investimento agregado levará a um aumento da renda em um valor igual a  $k$  vezes a magnitude do aumento do investimento. Desta forma, o esforço para consumir parte da renda estimulará a produção, culminando em um nível maior de investimento e, conseqüentemente, de poupança. Desta forma, um aumento do consumo em consonância com o investimento estimula as indústrias de bens de consumo resultando no aumento total do emprego que é um múltiplo do emprego adquirido pelo aumento do investimento em bens de capital. Em outras palavras, quanto maior o multiplicador, maior a propensão marginal a consumir e, conseqüentemente, maior o efeito sobre o emprego causado por uma variação no investimento (KEYNES, 1983).

Portanto, quanto mais próximo de 1 estiver a propensão marginal a consumir, maiores serão os impactos de pequenas alterações no investimento sobre o emprego. Assim, o pleno emprego poderá ser alcançado por um aumento relativamente pequeno no investimento. Em contrapartida, quanto mais próxima de 0, menores serão os efeitos de pequenas alterações no investimento sobre o emprego. Logo, para alcançar o pleno emprego é necessário incrementos de investimento substanciais. Nesse sentido;

Quanto mais rica for a comunidade, mais tenderá a ampliar a lacuna entre a sua produção efetiva e a potencial e, portanto, mais óbvios e maléficos os defeitos do sistema econômico. Assim, uma comunidade pobre tenderá a consumir a maior parte de sua produção de modo que um investimento

modesto será suficiente para lhe garantir o pleno emprego, ao passo que uma comunidade rica terá que descobrir oportunidades de investimento muito mais amplas, para que possa conciliar a propensão para a poupança dos seus membros mais ricos com o emprego dos membros mais pobres (...). Não apenas a propensão marginal a consumir é mais fraca em uma comunidade rica, como também, em virtude de o capital acumulado já ser grande, as oportunidades para novos investimentos são menos atrativas, a não ser que a taxa de juros desça a um ritmo bastante rápido (KEYNES, 1983, p.33).

Desta forma, Keynes salienta que se a política fiscal for utilizada como um instrumento intencional, seu efeito sobre a propensão a consumir será maior. Visto que a propensão marginal a consumir afeta a magnitude do multiplicador do investimento. A política fiscal, neste sentido, aumentará a propensão a consumir, aumentando, assim, o multiplicador, gerando impactos positivos sobre a renda.

### **2.2.2 OS INCENTIVOS A INVESTIR**

Outra variável determinante da demanda agregada é o investimento. Keynes o define como a aplicação de recursos visando à criação de novos bens de capital e salienta que há duas variáveis que o determinam: a eficiência marginal do capital e a taxa de juros.

A eficiência marginal é definida como “*a relação entre a renda esperada de um bem de capital e seu preço de oferta ou custo de reposição, ou seja, a relação entre a renda esperada de uma unidade adicional daquele tipo de capital e seu custo de produção*” (KEYNES, 1983, p.101). Desta forma, o empresário realizará um novo investimento em capital se o rendimento marginal esperado daquele tipo de capital for superior ao custo incorrido na produção. Pois, “*ao adquirir um investimento o agente adquire o direito ao fluxo de rendas futuras que se espera obter da venda de seus produtos*” (KEYNES, 1983, p.101), ou seja, o direito à renda esperada do investimento.

Outro fator determinante do investimento é a taxa de juros. O investimento irá variar até o ponto da curva de demanda de investimento em que a eficiência marginal do capital se igualar à taxa de juros do mercado. Isso porque enquanto a eficiência marginal do capital for superior à taxa de juros os empresários serão estimulados a investir. Segue-se, portanto, que o incentivo a investir depende em parte da curva da eficiência marginal do capital e, em parte, da taxa de juros (KEYNES, 1983).

Portanto, é importante compreender a dependência que há entre a eficiência marginal de determinado volume de capital e as variações nas expectativas, pois é principalmente essa dependência que torna a eficiência marginal do capital sujeita a certas flutuações que explicam o ciclo.

Ao longo do processo produtivo, há um interregno entre a produção e o consumo pelo consumidor final. Neste ínterim, o investidor tem que fazer as melhores previsões a respeito do que os consumidores estarão dispostos a pagar pelo produto, isto é, previsões sobre os rendimentos futuros, levando-o a se guiar por previsões acerca do consumo de sua produção. Neste sentido, o componente fundamental na teoria elaborada por Keynes é a incerteza quanto ao retorno esperado presente nas variáveis que determinam o investimento.

O autor faz uma distinção sobre as expectativas que norteiam os empresários entre expectativas de curto e longo prazos. As expectativas de curto prazo estão relacionadas ao preço de oferta que o produtor espera receber pela produção acabada. Referem-se aos bens de consumo acabados quando estão prontos para serem usados ou vendidos pelos agentes. As expectativas de longo prazo, em contrapartida, referem-se ao que os produtores esperam receber pela compra de produtos acabados para aumentar a produção, ou seja, investimento em bens de capital. Desta forma, a conduta da empresa ao decidir sua produção corrente é determinada pelas expectativas de curto prazo, expectativas relativas ao custo de produção e ao produto da venda desta produção (KEYNES, 1983).

As expectativas de longo prazo são fundamentais no modelo Keynesiano, pois, através de sua relação com o investimento futuro, visto que é uma das variáveis que determinam o investimento, elas são responsáveis pela determinação do emprego e do produto. Desta forma, a incerteza presente nas expectativas provoca instabilidades, causando ciclos e levando a depressões.

A formulação das expectativas pelos agentes fundamenta-se no grau de confiança em relação à previsão de eventos futuros. A precariedade que os empresários têm sobre o conhecimento futuro leva-os a ponderar quais os fatores que influenciarão na renda do investimento realizado hoje e a realizar cálculos referentes à renda que se esperam obter. Tais práticas levam os agentes a recorrerem a mecanismos que promovam uma conjectura mais exata sobre os rendimentos futuros (KEYNES, 1983).

Desta forma, sobre a impossibilidade do cálculo no que tange ao longo prazo, Keynes (1983, p.118) destaca:

que as decisões humanas que envolvem o futuro, sejam elas pessoais, políticas ou econômicas, não podem depender da estrita esperança matemática, uma vez que as bases para realizar semelhantes cálculos não existem e que o nosso impulso inato para a atividade é que faz girar as engrenagens, sendo que a nossa inteligência faz o melhor possível para escolher o melhor que pode haver entre diversas alternativas, calculando sempre que se pode, mas retirando-se, muitas vezes, diante do capricho, do sentimento ou do azar.

A decisão de gasto em investimento pelos empresários depende do estado de confiança nas conjecturas construídas por estes. Segundo Carvalho (2009), este estado depende, dentre outras coisas, do quanto as expectativas são explicadas por conjecturas e da confiança que os empresários depositam nelas. Desta forma, as diferentes decisões serão tomadas pelos agentes dependendo da confiança que eles têm em suas conjecturas. Por outro lado, as revisões dos investimentos dependem de um método que Keynes chama de convenção. *“A essência dessa convenção reside em supor que a situação existente nos negócios continuará por tempo indefinido, a não ser que tenhamos razões concretas para esperar uma mudança”* (KEYNES, 1983, p.112). Estas são orientadas, dentre outras formas, pelas informações geradas nos mercados financeiros. Desta maneira, o estado das expectativas psicológicas resultante da renda esperada pode ser resumido como estado das expectativas de longo prazo.

Outra variável responsável pela determinação do investimento é a taxa de juros. Em uma economia monetária, na qual a moeda afeta decisões e motivações dos agentes, a moeda não é neutra, afetando, portanto, tanto o curto quanto o longo prazo. A sua relação com a incerteza permite que os agentes retenham moeda como proteção, pois ela tem, dentre suas várias características, a função de reserva de valor.

Segundo Keynes (1983), os agentes optam em manter seus recursos em forma líquida ou converte-os em consumo ou investimento. A escolha depende do grau de preferência pela liquidez dos agentes. A taxa de juros é o preço pelo qual a quantidade de moeda disponível se concilia com o desejo de manter riqueza em forma líquida. Desta forma, uma redução na taxa de juros leva a um decréscimo na recompensa da renúncia à liquidez. A moeda se torna outro fator que, associado à preferência pela liquidez, determina a taxa de juros. Isto porque uma redução na recompensa da renúncia à liquidez leva a um excesso de oferta de moeda disponível em relação ao montante que

os agentes desejariam conservar e, se houvesse um aumento da taxa de juros, haveria um excedente de moeda que ninguém estaria disposto a reter (KEYNES, 1983).

A existência da preferência pela liquidez como meio de conservação de riqueza existe devido à incerteza quanto à taxa de juros, ou seja, a incerteza quanto ao valor prevalecente das taxas de juros no futuro. Pois, se os agentes pudessem prever todas as taxas que dominarão no futuro, tais taxas poderiam ser inferidas das taxas presentes para as dívidas de diversos vencimentos e estas se ajustariam ao valor conhecido das taxas futuras. Portanto, a moeda é usada tanto para transações comerciais quanto como reserva de valor. Assim, o entesouramento se justifica e é uma opção racional pela forte incerteza quanto às taxas de juros no futuro (KEYNES, 1983).

Keynes define a preferência pela liquidez em três motivos: 1) o motivo transação; 2) o motivo precaução; 3) o motivo especulação. Neste sentido, dado que os motivos transação e precaução são função da renda, alguma quantidade de moeda fica disponível para satisfazer a preferência pela liquidez devido ao motivo especulação. Isso porque a demanda por moeda para satisfazer os motivos transação e precaução são insensíveis a qualquer influência que não a de uma alteração na atividade econômica e no nível de renda. Por outro lado, a demanda por moeda por motivo especulação varia de acordo a taxa de juros, devido às variações no preço dos títulos (KEYNES, 1983).

Neste sentido, a instabilidade das expectativas de longo prazo e da incerteza da taxa de juros, ou seja, nas variáveis que determinam o investimento engendra crises de produção, deprimindo a demanda efetiva e causando desemprego. Diante da desconfiança dos cálculos em relação futuro e da renda prospectiva, portanto, da incerteza, a posse da moeda, cujo atributo maior é a liquidez, tranquiliza a inquietação dos indivíduos (Keynes, 1983). Entretanto, tais desconfianças levam à depressão da demanda efetiva, engendrando crises e desemprego.

### **2.2.3 OS CICLOS ECONÔMICOS E FILOSOFIA SOCIAL DE KEYNES**

No capítulo 22 da TG, Keynes discute as razões e as consequências da existência dos ciclos econômicos a partir da teoria supracitada. Assim, embora as explicações sobre a ocorrência dos ciclos econômicos sejam complexas, Keynes atribui tais oscilações às flutuações na propensão a consumir, no estado de preferência pela liquidez

e na eficiência marginal do capital, atribuindo a este último fator a principal causa da ocorrência, regularidade e duração do ciclo<sup>3</sup>.

Para Keynes (1983) o movimento dos ciclos pode ser explicado por forças que impulsionam em direção ascendente, produzindo efeitos cumulativos até que forças contrárias substituam por uma direção decrescente. Assim, ao atingir o desenvolvimento máximo, há um declínio que adquire determinada intensidade. Contudo, apesar dos movimentos ascendentes e decrescentes, há certa regularidade na duração dos movimentos visto que *“é uma das características essenciais do sistema econômico em que vivemos não ser violentamente instável, mesmo estando sujeito a severas flutuações no que concerne à produção e ao emprego”* (KEYNES, 1983, p.173).

Portanto, as crises são características dos ciclos econômicos. Estas são provocadas de forma geralmente repentina e violenta a partir da ocorrência de flutuações no investimento e nas variáveis que o compõem, flutuação que não é contrabalanceada por uma flutuação correspondente na propensão marginal a consumir. Nesse processo, o tempo tem uma importância significativa nos mecanismos que desencadeiam as crises. Há um lapso entre a crise e o processo de recuperação da eficiência marginal do capital, esse processo pode ser explicado pelas expectativas quanto ao rendimento futuro dos bens de capital (KEYNES, 1983).

Keynes (1983) argumenta que as últimas etapas da expansão dos ciclos são identificadas por um complexo de expectativas otimistas no que concerne ao rendimento futuro dos bens de capital (neutralizando os efeitos do acréscimo dos custos de produção), à alta na taxa de juros e o excessivo aumento do consumo de bens de capital. Por sua vez, baseados em opiniões mais que em um cálculo racional sobre os rendimentos futuros, os mercados são surpreendidos com as mudanças súbitas nas cotações. Ademais, há um forte crescimento na preferência pela liquidez e consequentemente, um aumento na taxa de juros<sup>4</sup> com o advento do pessimismo e a incerteza sobre os rendimentos futuros, colapsando a eficiência marginal do capital.

---

<sup>3</sup>Conforme Keynes (1983, p.217) “Na minha maneira de ver, o ciclo econômico deve, de preferência, ser considerado como o resultado de uma variação cíclica na eficiência marginal do capital, embora complicado e frequentemente agravado por modificações que acompanham outras variáveis importantes do sistema econômico no curto prazo”.

<sup>4</sup>O aumento da taxa de juros associada à queda na EMgK irá agravar o declínio do investimento. Entretanto, mesmo com uma redução na taxa de juros, não há garantias que haja uma elevação no nível de investimento. Isso porque o problema reside, sobretudo, na queda da eficiência marginal do capital, e sua

Portanto, o colapso da eficiência marginal capital e a queda dessa magnitude do investimento desencadeia flutuações cíclicas<sup>5</sup>, levando a um longo período até a recuperação. Neste sentido, diante destas brutas flutuações e a dificuldade do mercado em regular o investimento privado, Keynes sugere a atuação do Estado para alcançar o pleno uso dos fatores, evidenciando, portanto, o caráter prático de sua teoria.

No capítulo 24, portanto, Keynes chega à conclusão que há dois problemas em economias monetárias: a dificuldade de se chegar ao pleno emprego, como foi demonstrado através da exposição de sua teoria, e sua arbitrária e desigual distribuição de renda. Dito isto, ele procura demonstrar a relação da sua teoria com a distribuição da riqueza e das rendas. A partir do exemplo da Grã-Bretanha no século XIX, defende uma política fiscal para atenuar essas diferenças, sugerindo uma mudança no sistema de tributação, por exemplo, a tributação direta. Em outras palavras, impostos sobre renda e herança e sobretaxas são vistos como uma política que vai nessa direção. Ademais, como destaca Keynes (1983, p.253) “*é inegável que uma política fiscal de altos impostos sobre herança faz aumentar a propensão da comunidade a consumir*”. Assim, não haveria justificativas<sup>6</sup> para que essas políticas não fossem buscadas, visto os seus benefícios econômicos e sociais.

Com relação à taxa de juros, segundo Keynes (1983) seria o segundo aspecto importante para atenuação das desigualdades de renda. A baixa taxa de juros é responsável pelo acréscimo no investimento, que leva ao aumento da poupança e, conseqüentemente, a uma extensão da demanda efetiva, desde que não reduzida a um nível abaixo do pleno emprego. Desta forma, o estímulo à quantidade crescente de volume de capital contribuiria para o desaparecimento do *rentier*, do especulador, ao diminuir seus benefícios, já que o capital tornaria menos escasso. Associado a um sistema de tributação direta, levaria a um nível de renda e a um bem-estar maior.

---

elevação requer uma mudança de confiança dos agentes, algo difícil de controlar numa economia empresarial (KEYNES, 1983).

<sup>5</sup>Uma forma de lidar com a crise pelos neoclássicos, segundo Keynes (1983), é elevar a taxa de juros nos períodos próximos ao auge da expansão. Entretanto, isso pressupõe que haja sobre investimento, o que na maioria das vezes não ocorre. Mesmo se ocorresse, uma elevação na taxa de juros enfraquece alguns investimentos e a propensão marginal a poupar. Ele sugere, portanto, um decréscimo na taxa de juros para tentar estender aquele nível de expansão ao máximo.

<sup>6</sup>A justificativa contra a taxação de riqueza e grandes fortunas advém da crença de que o aumento do capital depende do aumento da poupança. Entretanto, o aumento do capital depende de uma alta propensão a consumir, o que seria estimulado com esse tipo de política fiscal (KEYNES, 1983).

Diante dos percalços para se chegar ao pleno emprego por meio unicamente da iniciativa privada, Keynes (1983, p.256) sugere que “*o Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, recorrendo a outras medidas.*” Desta forma, advoga que o único meio de se chegar próximo ao pleno emprego é através da socialização dos investimentos, de forma a encontrar uma cooperação entre Estado e iniciativa privada<sup>7</sup>.

Entretanto, Keynes (1983) ressalta a dificuldade em controlar os ciclos através da taxa de juros. Nesse sentido, se houver um forte colapso da eficiência marginal do capital, uma redução da taxa de juros somente não será capaz de retomar a recuperação da eficiência marginal do capital. Ademais, devido à forte incerteza, a preferência pela liquidez pode ser absoluta, ou seja, mesmo havendo um aumento na quantidade de moeda a taxa de juros pouco será afetada, sendo a política monetária ineficaz.

Assim, Keynes sugere tanto o aumento dos investimentos via Estado com vista a controlar a eficiência marginal do capital, como medidas para aumentar a propensão a consumir. Segundo ele, há condições para que ambas as políticas funcionem conjuntamente, promovendo o consumo e ao mesmo tempo o investimento. Assim, diante das dificuldades por meio da taxa de juros, Keynes propõe políticas fiscais como forma de se chegar a estes objetivos. Na seção 2.3 será realizada uma discussão acerca da política fiscal proposta por Keynes.

### **2.3 AS POLÍTICAS FISCAIS E SOCIAIS EM KEYNES**

Como discutido no capítulo 24 da TG, para Keynes os dois principais problemas do sistema econômico monetário é a dificuldade em alcançar o pleno emprego e a extrema desigualdade de renda e riqueza. Ele sugere um programa de investimentos que deveria ser realizado pelo Estado para atingir o pleno emprego e controlar os ciclos econômicos, inerentes ao sistema. Ademais, propõe um conjunto de medidas fiscais, como a tributação progressiva, com a finalidade de atingir o crescimento da renda através do

---

<sup>7</sup> “Fora disso não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo de Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete” KEYNES (1983, p.356).

aumento da propensão a consumir, estimulando o consumo da população mais pobre e atenuando as desigualdades de renda.

Em seus escritos organizados nos CWJMK, Keynes aprofunda esta discussão sobre a política fiscal introduzida na TG. Estas análises referem-se às proposições de políticas econômicas baseados nos escritos feitos pelo autor principalmente durante a II Guerra Mundial. Tais documentos defendiam políticas econômicas em diversos setores com o propósito de serem executadas no processo de reconstrução do país no Pós-Guerra. Neste sentido, cabe ressaltar que embora Keynes defendesse a implementação de determinados gastos públicos, sua preocupação estava também na capacidade orçamentária do Tesouro em realizar tais dispêndios.

Em carta enviada a James Meade em abril de 1943, Keynes discute quais seriam as melhores medidas para estabilizar o sistema econômico e alcançar o pleno emprego no Pós-Guerra. O autor sugere que dentro dos componentes da demanda agregada seria mais viável influenciar na flutuação do investimento, a julgar pelas dificuldades políticas ou resistência dos agentes na intervenção direta sobre o consumo. Neste sentido, o autor sustentava que as despesas em investimento alcançariam maior efetividade em atingir o pleno emprego. Nas palavras de Keynes (CWJMK, 1980, p. 319) “*Capital expenditure would, at least partially, if now holly, pay for itself*”. Esta característica dos investimentos, portanto, tornaria as despesas em capital uma alternativa melhor do que as despesas em consumo por não implicar em um aumento progressivo do déficit (CWJMK, 1980).

Keynes desenvolve uma proposta orçamentária em sinergia com sua proposta de alcançar o pleno emprego. Desta forma, sugere uma política fiscal em que o orçamento fosse dividido em duas contas, o orçamento ordinário e o orçamento de capital. O orçamento ordinário seria responsável pelos gastos correntes do Estado e seria equilibrado buscando sempre superávits. Nas palavras de Keynes (CWJMK, 1980, p.277) “*I should aim at having a surplus on the ordinary Budget, which would be transferred to the capital Budget thus gradually replacing dead-weight debt by productive or semi-productive debt*”. Ademais, Keynes (CWJMK, 1980, p.378) salienta que “*It is probable that the amount of such surplus would fluctuate from year to year for the usual causes. But I should not aim at attention to compensate cyclical*

*fluctuations by means of the ordinary Budget. I should leave this duty to the capital Budget”.*

O orçamento de capital seria a conta de longo prazo, responsável por manter a estabilidade do produto e emprego e regular as flutuações dos ciclos econômicos. O uso do orçamento de capital era uma opção mais sustentável do que o orçamento ordinário devido à sua característica de gerar receita. Neste sentido, havendo êxito na política de investimento não ocorreria déficits persistentes no orçamento de capital e, adicionalmente, o estímulo à demanda efetiva com o gasto em bens de capital seria o impulso necessário para levar a economia ao pleno emprego (CWJMK, 1980).

O orçamento de capital deveria ser realizado por órgãos públicos ou semipúblicos, em atividades produtivas ou semiprodutivas, sendo que o investimento realizado pelo Estado teria papel primordial no equilíbrio. Como o próprio Keynes salienta, se esse equilíbrio não fosse conquistado haveria déficit no orçamento de capital, e apenas nesse caso, se o manuseio do orçamento de capital não funcionasse, se incorreria em déficit. Desta maneira, o orçamento de capital é um método de manutenção de equilíbrio, cujo déficit é uma forma de tentar amenizar os desequilíbrios quando surgissem, se viessem a ocorrer (CWJMK, 1980)

No artigo intitulado *The Long-Term Problem of Full Employment*, de março de 1943, Keynes pormenoriza sua proposta sobre a política fiscal de longo prazo. Neste sentido, o autor sugere que se dois ou três quartos do investimento total forem efetuados ou influenciados por organismos públicos ou semipúblicos, um programa de estabilização de longo prazo de caráter estável deveria ser capaz de reduzir o intervalo de flutuação para limites mais restritos. Assim, a principal tarefa do programa de investimento sugerido por Keynes era evitar grandes flutuações por meio de um programa estável de longo prazo. Se o programa fosse bem-sucedido não seria difícil compensar flutuações pequenas acelerando ou retardando alguns gastos no programa a longo prazo (CWJMK, 1980). Desta forma, Keynes destaca que:

Emphasis should be placed primarily on measures to maintain a steady level of employment and thus prevent fluctuations. If a large fluctuation is allowed to occur, it will be difficult to find adequate offsetting measures of sufficiently quick action. This can only be done through flexible methods by means of trial and error on the basis of experience which has still to be gained. If the authorities know quite clearly what they are trying to do and are given sufficient powers, reasonable success in the performance of the task should not be too difficult (KEYNES, CWJMK XXVII, 1980, p. 323).

Durante a II Guerra Mundial houve um grande debate sobre as propostas econômicas e sociais que deveriam ser adotadas pela Inglaterra alcançar o pleno emprego e dar certa segurança de renda à população. A proposta de proteção idealizada por William Beveridge, o *Beveridge Report* (1942), foi a principal discussão sobre política social naquele período. Tais propostas reuniam um conjunto de reformas sociais, com a proteção dos cidadãos através de um sistema de seguridade avançada e a sustentação da demanda agregada. Tal situação se alastraria no Pós-Guerra como modelo de capitalismo a ser seguido, cuja elaboração teve grande contribuição de Keynes através de discussões e proposta.

Neste contexto, em junho de 1941, foi instaurado o *Inter-departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* com o objetivo de fazer um levantamento abrangente sobre os mecanismos de seguro social existentes na Inglaterra e em outros países, e formular propostas e recomendações. Assim, o Relatório Beveridge, como foi chamado o documento que continha tais diagnósticos e as propostas para a seguridade social, assistência social e serviços correlacionados, foi apresentado em novembro de 1942. As propostas apresentadas neste documento eram inéditas e de caráter universal, abrangendo toda a população.

Como destaca Beveridge (1942), o Plano de Seguridade Social contido no relatório pretendia levar à abolição da pobreza após o término da Segunda Guerra Mundial, usando como principal mecanismo o seguro social obrigatório, com a implantação de um programa de assistência nacional. Neste sentido, o plano pressupunha subsídio aos filhos dependentes, como parte de sua formação educacional, o estabelecimento de serviços de saúde gratuito e manutenção do emprego e reabilitação profissional, a fim de evitar o desemprego em massa. Essas três medidas, o subsídio para crianças, serviços de saúde e manutenção do emprego, e reabilitação profissional eram pressupostos do plano. O Relatório destacava que era necessário evitar o desemprego em massa para que o plano obtivesse sucesso. Ademais, o plano buscava fornecer um rendimento mínimo para provimento contra doença ou acidente, para atender as despesas relacionadas ao nascimento, ao casamento e à morte, aposentadoria por idade e um seguro contra o desemprego.

O programa de Segurança Social era visto como parte de um amplo projeto abrangente relacionado ao progresso social. O Seguro Social totalmente desenvolvido

proporcionaria aos indivíduos segurança de renda, entretanto, esta era apenas um dos aspectos que deveria ser atacado através deste sistema. Desta forma, como destaca Beveridge (1942, p. 6):

The [...] organization of social insurance should be treated as one part only of a comprehensive policy of social progress. Social insurance fully developed may provide income security, it is an attack upon Want. But Want is one only of Five giants on the road of reconstruction and in some ways the easiest to attack. The others are Disease, Ignorance, Squalor and Idleness.

Nesta perspectiva, o relatório apresentado por Beveridge (1942) destacava que a segurança social deveria ser alcançada através da cooperação entre o Estado, empregador e o empregado, através de um plano de contribuição e benefício ao nível de subsistência dos indivíduos. Assim, *“the abolition of want requires, first, improvement of State insurance, that is to say provision against interruption and loss of earning power. All the principal causes of interruption or loss of earning are now the subject of schemes of social insurance (BEVERIDGE, 1942, p. 7)”*.

Como defende Carvalho (2008/2009), o Plano de Beveridge para a segurança social estava em estrito acordo com o reformismo social de Keynes. Promoveu a distribuição de renda através da proteção contra perdas de rendimentos, provisão universal de serviços de saúde e subsídios de crianças. Neste sentido, trabalhou para colocar um piso sob demanda agregada para que esta não tivesse bruscas quedas em recessões, contribuindo para reduzir a volatilidade do produto.

Entretanto, Marcuzzo (2005) ressalta que Keynes não foi um reformador social apaixonado. Seu maior interesse não era a política social em si, mas a capacidade do Tesouro em pagar os benefícios e a relação destes com a demanda efetiva. Neste sentido, em uma carta destinada a Meade em 1942, Keynes percebia grandes atrativos e vantagens práticas na variação das contribuições da segurança social de acordo com o estado de pleno emprego. Desta forma, o orçamento de segurança social deveria ser uma seção do orçamento de capital, de longo prazo, de forma a estabilizar a demanda agregada (KEYNES, 1983).

Em carta enviada a Beveridge, em 1942, Keynes mostrou-se entusiasmado com as propostas, acreditando ser viável financeiramente as propostas de seguridade social ao Tesouro. Neste sentido, Keynes discute com William Beveridge sobre as circunstâncias das suas propostas. Preocupado com o orçamento, embora empolgado

com as medidas, sua maior preocupação era angariar fundos para que o orçamento pudesse sustentar suas propostas. Como relatado em uma carta enviada a Beveridge, Keynes se mostrou preocupado com a fonte de recursos para pagamento de pensões, o qual sugere a manutenção de um fundo, por meio de uma contribuição salarial do empregado como uma contribuição do empregador (KEYNES, 1980).

Nesta mesma direção, em artigo intitulado *How to Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer* (1940), Keynes elabora um plano para que o Reino Unido financiasse o esforço de guerra. Nesse sentido, denominado de “Plano de Pagamento Diferido” tinha como objetivo inicial angariar recursos para sustentar os dispêndios com a guerra sem gerar pressões inflacionárias.

Segundo Keynes (1940) as diligências com a guerra culminaria na elevação do uso dos fatores de produção. Nesse sentido, o pleno emprego era uma conjuntura factível devido à elevação da renda e do emprego em função do aumento da demanda com bens e serviços relativos à guerra e, conseqüentemente, a ocupação de pessoas anteriormente desocupadas como mulheres e aposentados. Keynes destaca o aumento do consumo em decorrência da elevação do poder aquisitivo devido ao aumento da produção de bens direcionados para a guerra. Entretanto, o aumento da demanda não teria o acompanhamento da oferta na produção de bens de consumo, haja vista que o esforço de produção estava voltado para as necessidades da guerra, culminando em inflação.

Assim, conforme Carvalho (2008/2009), o financiamento da guerra e, portanto, a transferência de recursos para o governo poderia acontecer tanto pelo aumento dos impostos quanto pelo imposto inflacionário. Contudo, em ambas o aumento dos rendimentos dos trabalhadores seria confiscado sem que houvesse recompensa aos maiores esforços do trabalho, por outro lado, o aumento do processo inflacionário beneficiaria as classes mais altas em detrimento dos trabalhadores.

A solução encontrada por Keynes consistia no confisco dos rendimentos do trabalho, os quais seriam depositados em contas restituindo-os aos trabalhadores posteriormente ao fim da guerra. Desta forma, a poupança compulsória baseava-se na extração de uma parte variável do rendimento dos trabalhadores no período de guerra. A devolução dos recursos, portanto, conteria o aumento inflacionário do período, ao conter o consumo, e, ademais, proporcionaria maior justiça social, visto que estes recursos

seriam redistribuídos depois da guerra com todas as classes (KEYNES, 1940; CARVALHO, 2008/2009).

Desta forma, Keynes (1940) propôs um plano distinto, o qual preconizou o depósito do excedente da renda sobre o consumo em contas individuais remuneradas, que seriam devolvidas ao trabalhador, mecanismo este que substituiria o confisco direto dos rendimentos do trabalho. O método recomendado por Keynes, assim como os mecanismos tradicionais implicavam na restrição do consumo pelos trabalhadores. Nesse sentido, a principal diferença entre o plano de Keynes e os tradicionais é que aquele consistia no aumento da riqueza dos trabalhadores depois da guerra através da poupança forçada. Este, por sua vez, consistia em injustiça em relação à classe trabalhadora.

Carvalho (2008/2009) ressalta as inquietações de Keynes com relação à distribuição de renda e, portanto, com os entraves ao reconhecimento social do sistema capitalista. Em “Keynes como reformador social: o debate em torno do *How to Pay for the War*” Carvalho evidencia o intuito de Keynes em engendrar dispositivos viáveis de, paralelamente, assegurar recursos para financiar o esforço de guerra, impedir um processo inflacionário potencialmente e diminuir as deformações no sistema distributivo através da taxaço de riqueza e heranças.

Keynes teve uma preocupação estrutural com a desigualdade de renda, evidenciada por sua notória contribuição à constituição do Relatório Beveridge e pelo Plano de Pagamento Diferido. Neste sentido, Keynes (1983, p. 254) acreditava “*haver justificativa social e psicológica para grandes desigualdades nas rendas e na riqueza, embora não para as grandes disparidades existentes na atualidade*”, e via como um empecilho ao crescimento econômico e à própria estabilidade do sistema tamanha disparidade de renda e sua concentração.

Portanto, o Plano Beveridge, assim como o Plano de Pagamento Diferido, tinha pelo menos duas características: visava promover a redistribuição da renda e da riqueza, e contribuir para regularizar a demanda agregada através da definição de um piso para demanda agregada. Neste sentido, representaram ataques diretos aos dois problemas do sistema capitalista identificados por Keynes na Teoria Geral. Por isso, não é surpresa a participação e o entusiasmo com que Keynes participou na defesa do plano de segurança social (CARVALHO, 2008/2009).

## 2.4 A VISÃO PÓS-KEYNESIANA

A escola de pensamento Pós-Keynesiana nasceu na década de 1970, com o objetivo de resgatar as prescrições de políticas econômicas nas obras de Keynes. A interpretação incorreta do *mainstream* sobre as orientações de políticas econômicas sugeridas por Keynes, principalmente no que se refere à política fiscal e monetária, impulsionaram o restabelecimento dos elementos fundamentais da teoria keynesiana. Desta forma, ela é responsável pela combinação de políticas econômicas que buscam expandir a demanda efetiva e chegar ao pleno emprego sem, contudo, descuidar dos desequilíbrios fiscais, externos e a estabilidade monetária (TERRA e FERRARI FILHO, 2014).

Neste sentido, observa-se o desenvolvimento desta escola em duas linhas de pesquisa que, embora discorressem sobre temas diferentes, tratavam-se de temas complementares. Os estudos de Harrod (1970) e Domar (1970), expoentes da primeira linha de pesquisa, desenvolveram-se a partir do crescimento e distribuição da renda com o propósito de expandir para o longo prazo os resultados obtidos por Keynes na TG. A segunda linha de pesquisa, também desenvolvida na década de 1970, tem sua origem como uma resposta crítica à chamada síntese keynesiano-neoclássica. Tal síntese se baseava no argumento de que, devido a fatores institucionais, a existência de rigidez de preços e salários nominais impedia a situação de equilíbrio com pleno emprego, limitando o emprego e o crescimento da economia ao curto prazo. Dentre os expoentes dessa segunda linha estão Paul Davidson (1978), Hyman Minsky (1982,1986), Fernando Carvalho (1992) e Kregel (1985) (OREIRO, 2011).

Esta dissertação pretende analisar a política fiscal e os transferências de renda no Brasil a partir da teoria Pós-Keynesiana<sup>8</sup>, através da segunda vertente. O elemento principal nesta abordagem está nos efeitos da existência de uma incerteza forte, baseado em um mundo não ergódico e, portanto, não determinista. Assim, o futuro é desconhecido, possibilitando que as expectativas dos agentes sejam frustradas. As forças de mercado não podem lidar com a falta de conhecimento e a imprevisibilidade

---

<sup>8</sup>Arestis (1996) salienta que a economia Pós Keynesiana se preocupa com o estudo da capacidade dos sistemas econômicos reais em expandir sua produção ao longo do tempo, sua distribuição e o uso do excedente social. Neste sentido, adota-se o realismo crítico como metodologia, o qual argumenta que em mundo social intrinsecamente aberto e dinâmico, a ocorrência de eventos ou regularidades empíricas são produto da intervenção humana e, portanto, irrelevantes. Assim, através do realismo crítico enfatiza a transformação das estruturas para ampliar as oportunidades e realizar o potencial humano.

do futuro, sendo incapaz, portanto, de realizar cálculos probabilísticos sobre o comportamento e as decisões dos agentes econômicos, sobretudo na forma de alocar seus recursos (ARESTIS, 1996).

Neste sentido, o tempo histórico<sup>9</sup> na visão Pós-Keynesiana é um princípio fundamental, visto que a decisão de produzir e a realização dos lucros requerem a confiança em bases expectacionais. A ação de investir requer a realização de dispêndios com insumos e bens de capital, cujo ato é irreversível sem perdas, ou seja, as decisões econômicas cruciais são tomadas em um passado inalterável, se movendo em uma direção incerta. Davidson (1972) argumenta que esta ligação entre o presente e o futuro só pode existir devido a compromissos expressos em contrato denominados em unidades monetárias. Assim, a existência de contratos sincronizados em unidades monetárias sobre um futuro incerto é a base de uma economia monetária. É, portanto, somente em um mundo de incerteza que a moeda se torna um mecanismo necessário na escolha de adiar decisões.

As instituições, nesta perspectiva, são fundamentais para proporcionar confiança nas operações futuras do sistema monetário. Elas, sob a proteção do Estado, impõem aos agentes o cumprimento dos contratos, oferecendo garantias de continuidade entre o presente e o futuro. Nesse sentido, a existência de contratos em um mundo de incertezas, possibilita distribuição de obrigações entre as partes contratantes sempre que os recursos sejam utilizados para produzir mercadorias para entrega em uma data futura. Nesse contexto de incertezas, instituições como o sistema de contratos em moeda, dentre outros, portanto, são adotados para reduzir tais efeitos (DAVIDSON, 1972).

Nas palavras de Minsky (2008, p.64), a incerteza “*enters strongly into the determination of behavior at two points: in the portfolio decisions of households, firms, and financial institutions, an in view held by firms, by the owners of capital assets, and by the bankers to firms as to the prospective yields of capital assets*”. Nesta perspectiva, a moeda como um ativo influencia as decisões de investimento. Isto acontece devido aos indivíduos poderem optar em escolher moeda ou ativos produtivos como forma de acumulação de riqueza em uma economia monetária. A retenção da moeda, portanto, concede segurança de conservar o direito sobre o produto ao proprietário. Uma

---

<sup>9</sup> Hart e Kriesler (2015) ressaltam que o tempo histórico, diferentemente do tempo lógico, é contínuo e irreversível. Nesse sentido, as instituições econômicas políticas e sociais, assim como a composição e o tamanho do estoque de capital é consequência das decisões irreversíveis tomadas no passado.

economia monetária é influenciada pela incerteza, pois os agentes ao escolherem uma forma de acumulação se tornam responsáveis pelos resultados de suas decisões (CARVALHO, 1999).

Diante da incerteza, os agentes optam por condutas defensivas, como a preferência pela liquidez. Por ser o ativo com maior liquidez, os indivíduos podem optar por mantê-la em seu portfólio para se prevenir contra eventos inesperados e desfavoráveis. A moeda se transforma em opção para substituir outros ativos. Nesse sentido, a busca pela preferência pela liquidez estimula os agentes a substituírem ativos menos líquidos como bens de capital, por ativos mais líquidos, como a moeda. A consequência dessa escolha é a depressão da demanda, levando a desemprego no setor de bens de capital. Assim, tanto no curto quanto no longo prazo a moeda não é neutra, pois afeta as decisões e a acumulação de riqueza (OREIRO, 2011).

Neste sentido, a necessidade de intervenção do Estado<sup>10</sup> surge da incompatibilidade entre a racionalidade individual e social. Perante as dificuldades em eliminar a incerteza e as consequências desta sobre os indivíduos, fundamenta-se a necessidade de intervenção. A possibilidade de planejamento e de elaborar um plano de intervenção para contrapor a ausência de investimento privado se justifica pela incapacidade da demanda privada em sustentar um nível estável de demanda agregada ao longo do tempo (CARVALHO, 1999).

#### **2.4.1 POLÍTICA FISCAL**

A economia Pós-Keynesiana, como foi ressaltado na seção 2.4, ressalta a incerteza e seus efeitos em uma economia monetária como o principal princípio motivador da intervenção do Estado na economia. Neste sentido, as economias capitalistas avançadas são inerentemente cíclicas e instáveis e, portanto, incapazes de alcançar o pleno emprego através unicamente das forças de mercado. Além disto, uma

---

<sup>10</sup> Carvalho (1999, p.268) destaca que há três formas de política econômica para resolver a insuficiência de demanda efetiva: “a) o Estado poderia assumir a responsabilidade direta pelas decisões de investimento; b) o Estado poderia tentar oferecer condições especiais para o investimento privado em certas áreas; c) o Estado poderia buscar atingir todo o conjunto de investimentos privados, criando um ambiente econômico seguro no qual os agentes privados possam ser estimulados a fazer escolhas mais arriscadas e não somente a acumular ativos líquidos. (...) É o terceiro exemplo de política econômica que foi desenvolvida por Keynes. Em uma série de artigos publicados no *The Times* no início de 1937, ele reconheceu a dificuldade de se substituir as decisões privadas de acumulação pelo planejamento governamental de investimentos. O papel do governo não seria substituir os mercados privados para assumir a determinação dos investimentos. A intervenção devia ser planejada para impulsionar a demanda agregada, reduzindo assim as incertezas com relação ao futuro da economia.”

característica intrínseca às economias capitalistas é a disfuncionalidade das desigualdades na distribuição de renda e riqueza, gerando um entrave ao pleno emprego.

Estas instabilidades são atribuídas ao comportamento dos agentes privados cujas expectativas são voláteis diante da incerteza. Pós-Keynesianos sugerem a necessidade dos governos em implementar políticas econômicas, assim, “*a política econômica keynesiana instrumentaliza a necessidade de regulação da demanda agregada de modo a manter a economia em níveis de atividade tão próximos do pleno emprego quanto a sociedade deseje*” (CARVALHO, 2008, p. 23). Neste sentido, as políticas econômicas de administração de demanda seriam basicamente duas: a política monetária, em que a demanda dos agentes é estimulada a se ajustar aos movimentos de preços relativos dos ativos, a taxa de juros; e a política fiscal, através da ação governo sobre a demanda agregada diretamente a partir dos gastos ou de forma indireta a partir da tributação sobre os agentes privados. O gasto público e o sistema de tributos impactam as despesas de consumo dos agentes, através da incidência direta sobre a renda (CARVALHO, 2008).

Conforme Hart e Kriesler (2015), os Pós-Keynesianos defendem uma ênfase maior da política fiscal em relação à política monetária. O papel do Banco Central deveria restringir-se a conquistar maior estabilidade financeira por meio de controles regulatórios e outros controles prudenciais sobre o setor bancário, assim como influenciar na direção do preço dos ativos e das taxas de câmbio. A política fiscal, desta forma, desempenha papel central na formulação de política macroeconômica anticíclica, colocando ênfase no seu impacto direto sobre o nível de produção e na demanda efetiva através dos multiplicadores de renda.

O efeito positivo da política fiscal estimula as decisões de gastos dos agentes privados levando-os a mudar seu comportamento retrativo em relação aos investimentos. O governo, portanto, através de políticas fiscais, tem como principal papel engendrar um ambiente seguro e estável para a tomada de decisão dos agentes econômicos privados, atenuando ou reduzindo os riscos macroeconômicos que atingem a economia (LIMA, SICSU e DE PAULA, 1999). Neste sentido, ao remediar a redução provocada pelos agentes privados e aumentar seus gastos em bens e serviços, o Estado conserva a demanda agregada aquecida e estimula o nível de atividade (CARVALHO, 2008). Nesta perspectiva, aliado aos gastos do Estado, um sistema tributário progressivo associado às medidas de redistribuição de riqueza teria o papel de expandir a demanda

agregada através da propensão a consumir e, conseqüentemente, diminuir as disparidades econômicas (ELLIOTT e CLARK, 1987).

Neste sentido, devido à existência de hiatos entre a decisão de investir e a implementação de um plano de investimentos, o governo teria como reserva planos prontos para executar, ao primeiro sinal de desaquecimento da economia. Desta forma, a política fiscal empurraria a demanda para cima ou para baixo, devido à sua ação sobre a renda privada, além de contribuir para aumentar a demanda através de medidas redistributivas que aqueceriam o consumo (CARVALHO, 1999).

Tais políticas foram amplamente utilizadas no Pós-Guerra. Entretanto, apesar das críticas ocorridas na década de 1970 sobre a política fiscal keynesiana pela ortodoxia, testes empíricos revelam que a política fiscal é capaz de mudar o nível de demanda agregada. Desta forma, a política fiscal se mantém como um instrumento eficiente no controle do nível de procura agregada (ARESTIS e SAWYER, 2003; KREGEL, 1985). Neste contexto, a concepção da ortodoxia sobre a política fiscal, ancorada na hipótese da neutralidade da moeda e da determinação da demanda a partir da oferta, restringiu-se ao argumento de que todo endividamento público acarretaria em inflação ou *crowding out*<sup>11</sup>(GOBETI, 2008).

Hermann (2006) aponta que a condução de forma equivocada, de forma efêmera sem uma regra clara de comportamento da política fiscal pode levar à ineficácia, culminando em *crowding out*. Embora a política fiscal seja um instrumento eficaz para induzir aumentos ou reduções rápidas no nível de atividade econômica, não é recomendável sua alteração com frequência. A condução da política fiscal sem regras claras pode acarretar em efeitos negativos sobre o investimento privado, levando-os a retardar os planos de investimentos. Neste sentido, a política fiscal torna-se ineficaz, substituindo, no máximo, os investimentos privados pelos investimentos públicos (*crowding out*). Assim, o horizonte de planejamento deve ser de médio e longo prazo, sem alteração frequente, no sentido expansivo ou restritivo, da sua orientação.

---

<sup>11</sup>*Crowding out* refere-se à substituição do investimento privado pelo gasto público. O aumento dos juros devido aos déficits orçamentários desencadeia essa substituição. Entretanto, o efeito *crowding out* não é decorrência direta do déficit público, mas da elevação dos juros para o setor privado. Neste sentido, haverá uma elevação dos juros apenas se houver escassez de recursos disponíveis nas instituições financeiras, alta preferência pela liquidez ou a rejeição do mercado aos títulos do governo. (Hermann, 2006).

Outro aspecto importante é o grau de utilização da capacidade produtiva. A utilização dos gastos deve ser evitada caso haja pleno emprego, pois, nesta conjuntura, a soma das demandas privada e pública, pode ultrapassar a capacidade produtiva do país levando a pressão inflacionária (CARVALHO, 2008). Entretanto, Hermann (2006) ressalta que o excesso de demanda é uma exceção em economias monetárias onde impera a preferência pela liquidez, cuja regra é a deficiência da demanda efetiva. Desta forma, é possível que expansão fiscal conjuntamente com a política monetária apresente efeitos reais.

Desta forma, Carvalho (1999) salienta que o sucesso dos planos de investimento decorre da capacidade do governo em mostrar que é capaz de intervir, sinalizando o comportamento da demanda agregada no futuro às empresas. A eficácia da política fiscal como instrumento da demanda agregada depende, ainda, de outros fatores, tais como, o estado de expectativas dos agentes privados, e o estado e desenvolvimento dos mercados de capitais (CARVALHO, 2008).

As expectativas dos agentes privados devem ser consideradas no desenvolvimento da política fiscal. A realização da política fiscal em um ambiente cuja expectativa dos agentes é a geração de déficits permanentes pelo governo diminui radicalmente sua eficácia. Isto devido à antecipação de elevações nas taxas de juros que o déficit induz, influenciando nos preços dos ativos reais e monetários. Assim, a prudência com o equilíbrio fiscal contribui para que a política fiscal obtenha efeitos positivos quando necessária. Outra preocupação diz respeito à capacidade dos mercados financeiros de financiar os gastos públicos (CARVALHO, 2008).

Portanto, a realização da política fiscal conforme supracitado estimula o nível de atividade econômica a partir do fornecimento de bens e serviços ao governo realizado pelas empresas e a partir do dispêndio em consumo das famílias. Ademais, o estímulo indireto ao consumo acarreta no efeito multiplicador dos gastos do governo e dos privados sobre a atividade econômica (HERMANN, 2006). Assim, o problema fundamental da economia é a mobilização de recursos e não sua alocação. A política fiscal implementada através do Estado tem como objetivo primordial mobilizar recursos afetados pela incerteza que contaminam a atividade privada nas economias capitalistas modernas, elevando a demanda agregada (CARVALHO, 1999).

## 2.4.2. POLÍTICA SOCIAL

O desenvolvimento da abordagem Pós-Keynesiana sobre a dinâmica e o impacto da política social ainda é relativamente escassa. Dado o exposto, o esforço desta subseção é discutir as visões sobre a política fiscal relacionadas aos gastos sociais associadas a esta escola.

A política fiscal Pós-Keynesiana busca influir nas estruturas das instituições do sistema econômico. Além de ampliar a demanda agregada, visa aumentar as oportunidades de realização do potencial humano. Neste sentido, a política fiscal associada à política social cumpre dois papéis. O primeiro diz respeito ao aspecto moral, com a construção de uma sociedade civilizada; o segundo refere-se ao progresso das instituições econômicas e políticas (DAVIDSON, 2007) com ênfase na resolução dos problemas econômicos reais, proporcionando melhores condições de vida para homens e mulheres comuns, produzindo uma sociedade mais justa e equitativa (ARESTIS, 1996). Tais propósitos, como destacam Elliott e Clark (1987), convergem para o pensamento de Keynes sobre justiça social, aspecto este negligenciado, principalmente em relação aos aspectos mais técnicos relacionados à sua teoria.

No que se refere ao impacto dos gastos no modelo analítico construído por Keynes, Arestis (1990, 1996) ressalta a existência de obstáculos para a vigência duradoura do pleno emprego após realização da política fiscal para estimular a demanda agregada. Dentre estes obstáculos, o autor destaca que a falta investimentos em pesquisas e desenvolvimento leva à ausência de inovação que é vital para os investimentos. Juntamente com este obstáculo, a mão de obra desqualificada com padrão educacional baixo é restrição à manutenção do pleno emprego. Desta forma, por meio dos investimentos públicos sociais, estes obstáculos poderiam ser atenuados. Políticas para educação e pesquisa implicam em benefícios no longo prazo, tornado as políticas de pleno emprego adotadas sustentáveis. Assim, certo controle dos investimentos deveria ser introduzido para evitar estas restrições.

Nesta perspectiva, Gobeti (2008) aponta para uma ressignificação do conceito de investimento. Assim, uma expansão do conceito de investimento público encontrado na TG, a referência de Keynes à ‘socialização do investimento’, pode ter outra conotação além do limite da formação bruta de capital fixo. Desta maneira, gastos com saúde, educação, transferências de renda e gastos correlatos levam a população a ser mais

produtiva, podendo os gastos referentes a estas áreas serem pagos por si próprios com a elevação da riqueza nacional e dos impostos que mais tarde serão recolhidos.

Adicionalmente, Kregel (1985) destaca o papel de estabilizador automático do pagamento de transferências, subsídio de desemprego e outros pagamentos da seguridade social, na medida em que se movem de forma anticíclica. Embora tais gastos tenham ficado associados ao fracasso das políticas sociais adotadas no pós-guerra devido aos elevados déficits, Gobeti (2008) avalia que é possível conciliar o equilíbrio fiscal considerando as propostas de Keynes para o Pós-Guerra. Entretanto, as políticas sociais devem ser analisadas conforme as características de cada país, principalmente naqueles com grande concentração de renda e grandes disparidades sociais.

Desta forma, embora se deva discutir de forma ampla a estrutura e os mecanismos para a rede de proteção social e sua viabilidade financeira, assim como redirecionar a política econômica com o intuito de engendrar os fundamentos para um crescimento econômico com maior sustentabilidade e com uma dependência menor de medidas paliativas, o custo das políticas sociais não pode ser confundido com o dispêndio de outros gastos correntes. As transferências governamentais aos indivíduos desempenham o papel de redistribuição de renda, repondo a renda disponível deslocada para pagamento de tributos, sobretudo em países que apresentam regressividade tributária (GOBETI e AMADO, 2011). Assim, como salienta Arestis (1990), o pleno emprego não é a única finalidade da política econômica Pós-Keynesiana. Os governos também devem se esforçar para promover uma distribuição mais equitativa da renda e da riqueza.

Complementarmente, Carvalho (2008) destaca que os gastos públicos não servem somente como mecanismo de administração da demanda agregada. É dever do Estado promover gastos primários para ofertar bens públicos, como segurança nacional, saúde, educação etc. Neste sentido, a oferta de tais bens deve ser permanente, independentes do nível de atividade econômica e, portanto, o orçamento deve apresentar níveis de despesa relativamente fixos. Conjuntamente com estas despesas fixas estão os gastos primários destinados à regularização da demanda agregada. A importância dessas duas responsabilidades do Estado, manter permanentemente bens públicos e regularizar, em ocasiões necessárias, a demanda agregada, requer a abordagem de uma política de gastos mais flexível para evitar conflitos entre os dois objetivos.

Desta maneira, Carvalho (2005) ainda destaca que quase todos os arranjos de distribuição de renda bem sucedidas no século XX estiveram associados a redistribuição através da política fiscal. Assim, a transferência de impostos progressivos arrecadados, em que agentes mais ricos contribuem proporcionalmente mais que os pobres, simultaneamente às transferências destes recursos através de bens públicos ou direcionamento em moeda foram os mecanismos mais importantes de redistribuição de renda.

No que tange às transferências de renda, foco desta dissertação, Carvalho (1992) salienta que a utilização de mecanismos de renda mínima é consistente com as ideias keynesianas. O desenho da distribuição pessoal da renda tem caráter político, com soluções que devem ser deliberadamente políticas. Os conflitos sobre a distribuição da renda são processos genuínos das diferentes sociedades, levando à necessidade de um modelo fiscal que minimize as bruscas desigualdades em conformidade com os desejos da sociedade em termos de distribuição de renda.

Os impostos progressivos e a provisão de bens públicos constituem uma ferramenta importante para alcançar estes objetivos, entretanto, programas de transferências de renda, como aqueles que serão analisados posteriormente, têm o mérito de levar os indivíduos a fazerem escolhas. Desta forma, tais programas retratam a redistribuição fiscal ao delegar aos próprios indivíduos a escolha de empregar seus recursos aumentando o consumo e, conseqüentemente, ampliar a demanda agregada conforme discutido anteriormente (CARVALHO, 1992).

Portanto, para os Pós-Keynesianos o desenvolvimento de um sistema tributário e da execução da política fiscal deve se fundamentar no contexto social e cultural da sociedade. Uma sociedade civilizada no molde proposto pela escola exige uma política social que lide com o desemprego crônico e com a desigualdade de renda disfuncional ao sistema econômico (MARANGOS, 2004).

## **2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Keynes desenvolveu seu modelo analítico através da Teoria da Demanda Efetiva para explicar as flutuações do emprego e do produto que acometia a economia na década de 1930. Neste sentido, analisou que as flutuações no produto e emprego e, portanto, os ciclos econômicos eram causados pela baixa eficiência marginal do

capital devido às incertezas com o retorno futuro dos bens de capital. As expectativas que norteiam a demanda agregada eram responsáveis pela resistência em investir dos empresários. Adicionalmente, a incerteza com a taxa de juros e a opção pela preferência pela liquidez dos agentes afetava as decisões e, portanto, se tornava um entrave para se chegar ao pleno emprego.

O objetivo principal de Keynes, portanto, era compreender as causas do desemprego involuntário e propor medidas. Neste sentido, diante das flutuações intrínsecas do sistema econômico, a solução encontrada por Keynes foi o uso de políticas econômicas ativas, sobretudo a política fiscal para regular os ciclos econômicos e resolver o problema de desigualdade de riqueza e renda que se tornava um problema para o funcionamento do sistema.

Tais políticas obtiveram relativo sucesso até a década de 1970, momento em que o uso da política fiscal keynesiana foi questionado pela ortodoxia. A escola Pós-Keynesiana surge como contraponto, reiterando a necessidade da política fiscal como mecanismo para estabilizar a demanda agregada através de investimentos e reduzir as desigualdades de renda.

No que tange ao último aspecto, as desigualdades, a política social desempenha uma função fundamental. Os gastos do Estado contribuem para a manutenção da estabilização da demanda agregada e manutenção do pleno emprego, assim como para o aumento da qualidade de vida dos indivíduos. Neste sentido, os problemas econômicos e sociais advindos da desigualdade econômica podem ser atenuados através da política fiscal. Entretanto, salientam a importância da sustentabilidade orçamentária, como preconizado por Keynes, para o êxito de tais políticas.

### **3. A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL NO PERÍODO DE 1994 A 2014**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A década de 1990 representou um marco na condução da política fiscal no Brasil, uma vez que o período pós Plano Real alterou a sua concepção. O diagnóstico do plano e as medidas adotadas, sobretudo a partir de 1999, apontavam para o controle dos gastos com o objetivo principal de diminuir o endividamento do Estado, identificado como a principal causa da alta inflação. As políticas dos governos posteriores à implantação da meta de superávit apresentaram-se neste sentido. Levando-se em consideração o estudo feito no capítulo anterior sobre a abordagem Pós-Keynesiana, entende-se que nesta nova perspectiva, o investimento perde espaço no orçamento, por ser considerado como uma das despesas discricionárias. Por outro lado, busca-se entender o contexto fiscal em que as medidas de transferências de renda foram implementadas no Brasil.

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais aspectos da política fiscal executada no Brasil nos períodos Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), e no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 - 2014). Desta forma, está estruturado em quatro partes além desta introdução. A segunda seção discutirá o orçamento e as leis que norteiam sua execução. Em seguida, será discutida a política fiscal adotada durante os governos Fernando Henrique Cardoso e as motivações que levaram a seu estabelecimento. Na quarta seção examina-se a política fiscal adotada durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva e, em seguida, será apresentada a política fiscal adotada durante o governo Dilma Rousseff. Breves considerações finais concluem o capítulo.

### 3.2 UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público reflete o *locus* de disputa entre as diversas esferas da sociedade por recursos. Por meio deste, pode-se coordenar e gerenciar as receitas e os dispêndios com o objetivo de executar a política fiscal pretendida. Nesse sentido, Vignoli (2004) destaca que o modelo de orçamento público é o conjunto de medidas normatizadas que os entes da federação devem seguir para conseguir arrecadar as receitas e efetuar suas despesas.

Assim, o orçamento constitui-se em uma pluralidade de aspectos, dentre eles, os aspectos jurídico, econômico e político. Ao longo do tempo mudou-se a concepção do orçamento devido às transformações de suas funções que ocorreram a partir do século XX. Neste sentido, sua evolução conceitual divide-se em dois estágios: o orçamento tradicional e o orçamento moderno (GIACOMANI, 2005).

O objetivo precípua do orçamento tradicional consistia no controle político dos órgãos de representação sobre o Executivo. Sob a concepção do Estado Liberal, o orçamento preocupava-se em preservar o equilíbrio financeiro com o intuito de conter a expansão dos gastos. Desta forma, no orçamento tradicional o aspecto econômico possuía natureza secundária. A característica principal das finanças públicas baseava-se na neutralidade, cujo equilíbrio financeiro se estabeleceria por via de consequência, de tal forma que os gastos públicos não sobrecarregariam o orçamento (GIACOMANI, 2005).

O orçamento moderno surge como um instrumento de administração e planejamento, desta forma, o Estado passa a participar como agente corretor do sistema econômico e construtor de programas de desenvolvimento. O orçamento, portanto, deixa de ser apenas uma previsão de receitas e despesas e converte-se em instrumento de administração que visa contribuir com o Executivo nas etapas do processo administrativo: programa, execução e controle (GIACOMANI, 2005).

Embora a relevância do gasto público no sistema econômico seja reconhecida anteriormente, o orçamento público passou a ser utilizado como instrumento de política fiscal a partir da década de 1930 com os preceitos keynesianos, visando à estabilização ou a ampliação dos níveis de atividade econômica. Desta forma, o governo, responsável por um dos agregados econômicos, provocou alterações no *modus operandi*

orçamentário instituindo o planejamento e a programação como norteadores da administração orçamentária (GIACOMANI, 2005).

Nessa perspectiva, o orçamento tem como um dos seus aspectos principais a característica de instrumento para dirigir a economia de um país. Tal característica econômica do orçamento como mecanismo de controle é consequência da filosofia política de determinado Estado no que tange a responsabilidade e o papel do Governo (BURKHEAD, 1971).

O orçamento procura ajustar e ser um reflexo da atividade econômica de um país. Desta forma, as atividades governamentais presentes no orçamento irão refletir as necessidades nacionais mais importantes e que exigem mobilização do Estado. Da mesma forma, reflete a distribuição relativa do poder econômico e político da sociedade (BURKHEAD, 1971).

No caso brasileiro, a característica do orçamento moderno no que tange ao planejamento está presente desde a década de 1960 nas finanças públicas. A Constituição de 1988 ratificou e sofisticou o que estava prescrito na Lei nº 4320/64<sup>12</sup> e no Decreto Lei 200/67, os quais introduziram os fundamentos para instituição do Orçamento Programa no Brasil. Assim, a Lei acima uniformizou para União, Estados, Distrito Federal e Municípios o modelo orçamentário brasileiro. Por sua vez, o Decreto Lei 200/67 concebeu o modelo de organização do Setor Público, incorporando o planejamento como fundamento na direção da administração federal e, conseqüentemente, na administração estadual e municipal (VIGNOLI, 2004).

A Constituição Federal de 1988, doravante CF/88, determinou o arcabouço legal da relação entre orçamento e planejamento, contendo inovações relevantes. Desta forma, o artigo 165 da CF/88 estabelece o sistema de orçamento-planejamento caracterizado sob a forma de lei composto por três elementos fundamentais: a) Lei do Plano Plurianual – PPA, b) Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e c) Lei de Orçamento Anual - (LOA). Nesse sentido, no que se refere ao PPA, o artigo 165 da

---

<sup>12</sup> A Lei nº 4320/64 estabelece normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Desta forma, determina a aplicação e o destino dos recursos por partes dos entes supracitados. Neste sentido, Afonso (2016) destaca que a partir dessa lei a despesa pública passou a se nortear pelo regime de competência, no qual o dispêndio é registrado desde o momento em que se reserva um compromisso no orçamento (empenho), até o pagamento de tal despesa, a liquidação. O regime de caixa, adotado anteriormente, captava apenas a última etapa da despesa, o pagamento. O Decreto Lei 200/67, por sua vez, estabeleceu planejamento, o controle e competência da administração pública federal.

CF/88 determina que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrente e para as relativas aos programas de duração continuada.”

O propósito da abrangência do PPA (que tem extensão de quatro anos) é determinar as diretrizes, objetivos e metas para os investimentos públicos, ou seja, as despesas de capital e para aquelas despesas de duração continuada que permanecem por mais de um exercício financeiro. Esse mecanismo auxilia no planejamento de médio e longo prazos (MENDES, 2008).

No que tange à LDO, o artigo 165 da CF/88 estabelece que:

a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação nas agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO tem como função precípua determinar os critérios para orientação do orçamento posterior, determinando prioridades e metas. Subordina-se ao PPA e, se houver inconformidade entre as duas leis, preponderam-se as normas do PPA (MENDES, 2008).

No que se refere à LOA, o artigo 165 da CF/88 estabelece:

- I – O orçamento referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Da citação acima, conclui-se que a LOA se subordina ao PPA e à LDO, de tal forma que não pode haver divergência entre tais leis. Na ocorrência de divergência com as demais leis, prevalece o disposto no PPA e na LDO, respectivamente. A LOA tem vigência de um ano, cuja função principal é fixar a despesa para o exercício financeiro e estimar a receita pública. É, desta forma, o orçamento propriamente dito. (MENDES, 2008).

Portanto, a CF/88 estabelece o processo de planejamento orçamentário no qual o PPA é responsável por direcionar as políticas públicas, determinando os investimentos preferenciais e os principais programas ministeriais. Nesse sentido, a função do PPA é determinar as metas quantitativas e qualitativas. À LDO cabe determinar as prioridades para o orçamento do ano posterior, a LOA, a partir da disponibilidade financeira do governo, colocando as metas do PPA dentro da realidade fiscal existente. A LDO, portanto, estabelecerá os limites do possível dentro das vastas intenções contidas no PPA. Ela seria a execução prática das prioridades estabelecidas PPA e na LDO. Logo, tais prioridades seriam avaliadas sob o ponto de vista fiscal, visto que a execução depende do ingresso de recursos fiscais no Tesouro, recursos estes estimados pela LOA (MENDES, 2008).

Nas próximas seções, a análise orçamentária se dará pelo seu aspecto macroeconômico. Desta forma, a preocupação dos tópicos subsequentes será das variáveis de resultado, superávit ou déficit, e de estoque, dívida pública líquida ou bruta, assim como receitas e despesas da administração central. Nessa perspectiva, conforme Abreu e Câmara (2015), o orçamento público está relacionado com as ideias centrais dos governantes e, portanto, estas repercutem na administração pública e nos resultados macroeconômicos.

### **3.3 POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

#### **3.3.1 PRIMEIRO GOVERNO FHC (1995 – 1998)**

A política fiscal nos governos Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC) estava intrinsecamente associada ao esforço para conter o contínuo e generalizado aumento dos preços que consternava a sociedade brasileira desde a década de 1980. Por este motivo, o objetivo fundamental das políticas econômicas adotadas pelos governos a partir da redemocratização converteu-se essencialmente na busca pela estabilização monetária. Neste contexto, a política fiscal passou a ter papel central no que tange à busca pela estabilidade econômica.

Em 1994 FHC foi eleito para exercer o mandato no quadriênio 1995-1998. A política fiscal adotada durante este período resultou na continuidade da política do Plano

Real<sup>13</sup> instituído em 1993, sob a presidência de Itamar Franco (1993-1994) e o próprio FHC como Ministro da Fazenda. Como destaca Lopreato (2006), o Plano Real marca um momento de inflexão na forma de lidar com a política fiscal, cuja lógica esteve associada ao ajuste das contas públicas desde o início do plano, embora os resultados do ajuste sejam mais visíveis posteriormente, a partir de 1999.

O plano de estabilização iniciado em 1993 tinha como principal aspecto teórico o argumento proposto por Bacha (1994) no qual a questão fiscal era a principal causa do descontrole inflacionário. Este autor ressaltava que após a execução orçamentária os déficits realizados apresentavam apenas uma parte dos valores orçados, devido ao uso da inflação para controlar as despesas estimadas. A inflação contribuiria, assim, para a contração do déficit orçamentário em relação ao déficit real ao fim do exercício financeiro através da redução das despesas executadas, devido à previsão inflacionária embutida no orçamento ser aquém da inflação efetivamente observada, reduzindo as despesas. Em contrapartida, as receitas eram pouco influenciadas pelo valor real da inflação por estarem indexadas. Além deste mecanismo, a contração do déficit estava associada à aplicação do contingenciamento que acarretava na postergação da despesa para o final do ano ou próximo período, reduzindo seu valor real (RODRIGUES e BASTOS, 2010).

Portanto, a receita era cobrada em valor real, enquanto as despesas eram denominadas em valores nominais, ocorrendo desvalorização do valor real da despesa do período de efetivação até o momento da execução, transferindo ganhos ao governo. Assim, o verdadeiro déficit seria maior em um contexto de baixa inflação, levando ao aumento automático do déficit público com o fim da inflação. Desta forma, o conflito fiscal brasileiro sem os artifícios do uso da inflação exigiria uma maior rigidez quanto ao gasto público (RODRIGUES e BASTOS, 2010).

Nesse contexto, foi apresentado em 1993 ao presidente Itamar Franco a ‘Exposição de Motivos nº 395’, a Medida Provisória do Plano Real. Nesta, o então Ministro da Fazenda FHC apresentou um diagnóstico da crise fiscal e elaborou propostas para o período de 1994 – 1995 com o objetivo de estabilizar os preços. O

---

<sup>13</sup> O Plano Real, designado inicialmente de Plano Fernando Henrique Cardoso, foi o quinto plano de estabilização executado no Brasil, a partir da década de 1980. Este foi realizado em três fases: o lançamento da âncora fiscal através do PAI, em 14/06/1993, a implantação da URV (Unidade Real de Valor), em 27/02/1994 e o lançamento da moeda oficial, o Real, em 01/07/1994.

equilíbrio fiscal se apresentava como o principal objetivo, sendo fundamental a reorganização fiscal do Estado. Tal reorganização passava pela solução do irrealismo orçamentário e do déficit potencial, da rigidez orçamentária provocada pela Constituição de 1988, da reforma tributária, reforma do sistema previdenciário e da reforma administrativa.

Assim, criou-se em 1993 o Programa de Ação Imediata (PAI) com o objetivo de alcançar o equilíbrio proposto. Tal programa:

Previa um conjunto de medidas voltadas para a reorganização do setor público, incluindo redução e maior eficiência de gastos: recuperação da receita tributária; fim da inadimplência de Estados e Municípios com a União; controle dos bancos estaduais e saneamento dos bancos federais; aperfeiçoamento e ampliação do programa de privatização (CARDOSO, 1994, p. 114).

Após a implementação do Plano Real deu-se continuidade à tentativa de controle das contas públicas primárias e da reorganização do Estado. Como observado no PPA (1996-1999), uma das estratégias era a consolidação do processo de saneamento das despesas públicas e a consolidação da estabilidade alcançada com o Plano Real. Desta forma, solucionar questões concernentes às contas primárias requereria mudanças profundas nas despesas e nas receitas do setor público, cujos procedimentos envolviam reformas de dispositivos constitucionais e legais. Assim, buscava-se aprovar medidas estruturais de longo prazo simultaneamente às medidas de curto prazo, perseguindo um equilíbrio imediato (RAMOS, 2001).

Em relação às medidas de curto prazo, foram realizadas providências para alterar a legislação tributária e obter aumento na receita tributária. Assim, diante da rigidez orçamentária, na qual parte da despesa está vinculada à receita, foi prorrogada a vigência do Fundo Social de Emergência (FSE)<sup>14</sup>, passando a ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), postergando a vigência do período de 01/01/1996 a 30/06/1997, sendo posteriormente prorrogada até 1999 permitindo maior flexibilidade orçamentária (OLIVEIRA, 2012).

---

<sup>14</sup> O FSE foi proposto em 1993 pelo então Ministro da Fazenda, FHC, mediante emenda constitucional. Segundo Cardoso (1994, p.120) “tinha como principal objetivo equacionar o financiamento dos principais programas sociais que na proposta orçamentária original, mesmo após os cortes feitos, teriam de ser financiados por fontes inflacionárias. Também será utilizada, de forma complementar, no pagamento de outras despesas relacionadas com outros programas especiais de relevante interesse econômico e social (o que não inclui, vale ressaltar, qualquer novo gasto além dos previstos no orçamento).”

Outro instrumento criado foi a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), incidindo sobre movimentações bancárias, através da Emenda Constitucional nº 12, de 15/08/1996. A CPMF estaria vinculada ao financiamento da saúde, por um prazo máximo de dois anos. No que tange ao Imposto Sobre Operação Financeira (IOF), foi criado uma alíquota adicional, além da elevação das alíquotas sobre as operações de crédito para pessoas físicas de 6% para 15%. (OLIVEIRA, 2012).

Ademais, foram propostas alterações na legislação tributária. Assim, o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)<sup>15</sup> foram alterados para se adequarem ao objetivo de aumentar o campo de incidência, simplificar a apuração e se adequar ao novo padrão inflacionário (PEREIRA, 1998).

A Tabela 1 mostra a evolução das receitas administradas pela Receita Federal nos quatro primeiros anos de governo FHC:

Tabela 1 – Receita Administrada Pela Receita Federal do Brasil (1995-1998) em (% PIB)\*

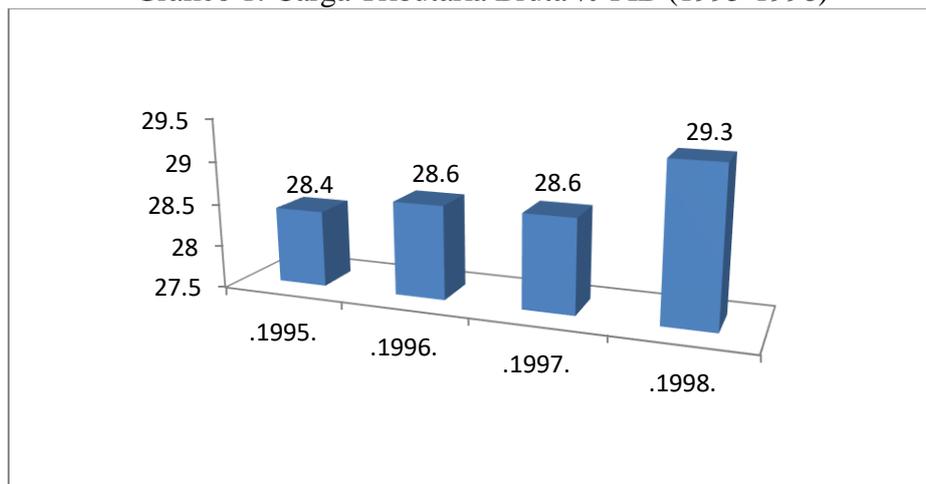
Receitas	1995	1996	1997	1998
II			0,5	0,7
IPI			1,7	1,6
IR			3,6	4,3
IOF			0,4	0,4
CONFINS			2,0	1,9
PIS/PASEB			0,8	0,7
CSLL			0,8	0,8
CPMF			0,7	0,8
CIDE			0,0	0,0
Outras			0,9	1,9
Total			11,4	13,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). \*A apuração da STN do resultado primário pelo método “acima da linha” iniciou-se em 1997.

As receitas administradas pela Receita Federal aumentaram de 11,6% do PIB em 1995 para 13,1% do PIB em 1998. O ajuste do período recaiu, sobretudo, sobre a elevação dos impostos e contribuições, com o destaque para o aumento do IR de 3,6% em 1997 para 4,3% do PIB em 1998. Conseqüentemente, a carga tributária bruta elevou-se durante o período avaliado:

<sup>15</sup>O IRPJ foi reduzido a alíquota básica de 25% para 15%, extinguindo a correção monetária das demonstrações financeiras. Com relação a IRPF foi extinta a faixa de alíquota de 35% e a alíquota de 26,6 foi reduzida para 25%. No que tange à CSLL, houve redução da alíquota das instituições financeiras de 30% para 18% (PEREIRA, 1998).

Gráfico 1: Carga Tributária Bruta % PIB (1995-1998)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

A carga tributária bruta teve um acréscimo de 1,1 p.p durante o primeiro governo. Este resultado está associado ao mencionado ajuste fiscal como pré-requisito para que o Plano Real obtivesse êxito. O aumento substancial em 1998 se deve, como apontado pelo Relatório do Banco Central (1997), ao ajuste fiscal com ênfase nas receitas devido aos efeitos da crise asiática em 1997, elevando a carga tributária de 28,6% do PIB em 1997 para 29,3% em 1998.

No tocante às medidas relacionadas às despesas temporárias, foram adotadas as seguintes medidas: i) adiamento da data de pagamento do funcionalismo público do mês de competência para até o quinto dia útil do mês seguinte; ii) suspensão temporária da contratação de pessoal; iii) renegociação de todos os contratos e licitações em andamento na esfera federal; iv) adoção de novas regras para a adoção de despesa com pessoal; v) corte de 10% nas despesas das empresas estatais e 15% nas despesas dos bancos federais; vi) revisão de incentivos tributários concedidos às empresas estatais; e vii) providências para aumentar a transferência de dividendos ao tesouro (PEREIRA, 1998).

Ainda dentro da lógica do equilíbrio, aprovou-se em 1995 a Lei Complementar nº 82 (Lei Camata), cujo objetivo era estabelecer um teto de 60% das receitas líquidas para os gastos com pessoal para os governos federal, estadual e municipal. Desta forma, a referida lei constituiu-se em um mecanismo de ajuste estrutural do dispêndio, entretanto, o cumprimento efetivo deste teto ocorreu após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (PEREIRA, 1998).

Ademais, instituiu-se o Programa de Desligamento Voluntário (PDV) com o objetivo de reduzir gastos com pessoal. O PDV refere-se aos servidores civis do Poder

Executivo Federal, e a contrapartida à adesão ao programa era um conjunto de benefícios financeiros que variavam em conformidade ao tempo no exercício da função pública (BACEN, 1996).

Com relação às despesas com investimento, foi lançado em 1996 o Programa Brasil em Ação com a tentativa aumentar os investimentos. Nesse sentido, o programa utilizou recursos das estatais, da iniciativa privada, dos fundos parafiscais e do Tesouro Nacional. A princípio, consistia na elaboração de 42 projetos, sendo ampliado posteriormente para 58. O programa representou mudança no planejamento orçamentário, cujo arranjo realizado pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento visava garantir recursos de forma sistemática para tais projetos. O programa vigorou até 1999, com sua desestruturação em decorrência do ajuste adotado a partir daquele período (ABREU e CÂMARA, 2015).

A Tabela 2 demonstra a evolução das despesas primárias do governo central como proporção do PIB no quadriênio 1995 – 1998:

Tabela 2 – Despesas do Governo Central em % PIB (1995-1998)\*

Despesas	1995	1996	1997	1998
Benefícios Previdenciários			4,9%	5,3%
Pessoal e Encargos Sociais			4,2%	4,5%
Outras Despesas Obrigatórias			0,9%	0,9%
Despesas Discricionárias			3,9%	4,2%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). \*A apuração da STN do resultado primário pelo método “acima da linha” iniciou-se em 1997.

Cabe destacar, não obstante a tentativa de controlar o dispêndio, o aumento de todas as rubricas, com exceção de “Outras Despesas Obrigatórias” que se manteve constante. A elevação se deve ao efeito do reajuste do salário mínimo e seu impacto sobre o setor público, principalmente sobre a previdência. Outro fator responsável é a dificuldade de diminuir as despesas, haja vista que grande parte dos dispêndios é protegido pela Constituição de 1988. Ademais, o programa de investimentos realizados a partir de 1996 reflete o aumento dos dispêndios discricionários.

No que tange às reformas estruturais, Ramos (2001, p. 51) destaca que as principais propostas podem se resumir em quatro pontos básicos:

- (i) aprovação de reformas constitucionais da ordem econômica, que propiciariam um novo perfil para atuação do Estado brasileiro no campo econômico e criaram as condições legais para a ampliação do Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado no final dos anos 1980.
- (ii) elaboração de uma agenda de reestruturação das contas dos Estados, incluindo metas de ajustes financeiro, patrimonial e administrativo, com o principal objetivo de buscar a solvência intertemporal dessas esferas de governo;
- (iii) aprovação da reforma administrativa, cujo principal objetivo é fornecer os instrumentos necessários à redução das despesas com pessoal, principalmente através da alteração nas regras de estabilidade ao servidor público; e
- (iv) aprovação da reforma previdenciária, considerada fundamental para controlar um dos principais focos de geração de déficit primário no âmbito do governo federal e das esferas subnacionais de governo.

Nesse sentido, as reformas estruturais passavam por um conjunto de privatizações e concessões, tornando-se uma fonte temporária de arrecadação com o objetivo de reduzir a dívida pública. O lançamento do Programa de Apoio à Reestruturação do Estado buscava a adequação dos Estados com as metas de ajuste fiscal através do controle dos dispêndios, oferecendo-lhes, em contrapartida, acesso às linhas de financiamento. Nessa perspectiva, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Bancário Nacional (PROER) buscava conter os desequilíbrios fiscais através da privatização de diversos bancos estaduais. No que tange à reforma da previdência, em 1998, buscou-se reduzir as despesas previdenciárias ao estabelecer uma restrição de idade para as aposentadorias dos servidores públicos, simultaneamente à elevação da idade para recebimento das aposentadorias (GIAMBIAGI, 2002).

Entretanto, Lopreato (2002) destaca que a política fiscal exercida durante esse período não pode ser analisada isoladamente. Ela deve ser analisada não somente através dos mecanismos de despesas e receitas, mas também através das alterações institucionais que refletem na forma de agir do setor público e na interação com a política monetária e cambial. Desta forma, a política fiscal adotada após o Plano Real deve ser analisada conjuntamente com as políticas que afetaram as contas públicas: cambial e a monetária.

A reforma monetária realizada no Plano Real apoiou-se nas âncoras cambial e de juros. A âncora cambial tinha como objetivo precípua estabilizar o nível de preços através da paridade entre o real e o dólar. A âncora monetária tinha dois objetivos

fundamentais, *a priori* sua principal função consistia em conter o consumo no curto prazo que ocorreria com a estabilização dos preços. Posteriormente, sobretudo após a Crise Mexicana, foi fortemente utilizada como mecanismo de financiamento dos desequilíbrios externos, impondo significativo ônus às contas financeiras do setor público (FERRARI FILHO, 2002).

Como pode ser observado na Tabela abaixo o resultado primário, nominal e financeiro do setor público:

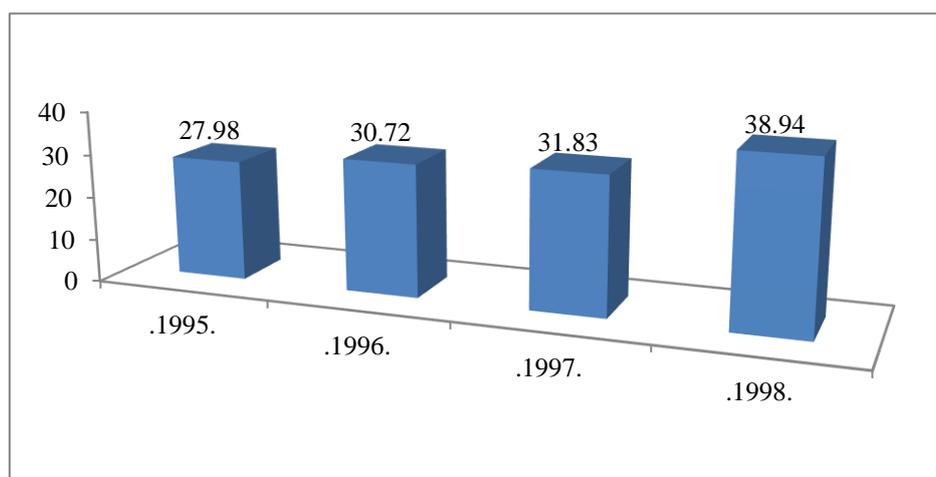
Tabela 3 – Resultado Fiscal do Setor Público em % PIB (1995-1998)

Composição	1995	1996	1997	1998
Resultado Primário			-0,2	0,5
Juros Nominais			-2,0	-5,0
Resultado Nominal			-2,2	-4,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) \*A apuração da STN do resultado primário pelo método “acima da linha” iniciou-se em 1997.

Embora tenha havido um esforço para realizar o ajuste e obter superávit primário durante o período analisado, os resultados foram deficitários ou apresentaram baixos superávits. Tais resultados podem ser explicados pelo ganho real na renda a partir da conversão para a nova moeda e seu impacto sobre os salários e na previdência. Por outro lado, o resultado nominal é deficitário e crescente, atingindo uma cifra maior em 1998, com aumento do ônus da despesa financeira naquele ano. A consequência de baixos superávits é a incapacidade de amortizar os onerosos dispêndios financeiros daquele período, consistindo na elevação da dívida pública como pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Dívida Líquida do Setor Público em % PIB (1995-1998)



Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN).

A necessidade da entrada de capitais para financiar o déficit externo gerou desequilíbrios internos. As elevadas taxas de juros para atrair divisas e manter o câmbio sobrevalorizado acarretaram em elevadas despesas financeiras e, conseqüentemente, o aumento do estoque da dívida pública. Desta forma, a adequação da política monetária com o intuito de manter a âncora cambial resultou em expressivos déficits em transação corrente e elevados ônus às contas financeiras do setor público (RAMOS, 2001).

Tal política se agravou com o impacto das frequentes crises internacionais. A crise dos países asiáticos e a moratória decretada pela Rússia, em 1997, levaram a sucessivas fugas de capitais, tornando-se uma ameaça ao Plano devido às desvalorizações cambiais.

### 3.3.2 SEGUNDO GOVERNO FHC (1999–2002)

No ambiente das crises externas, como da Ásia em 1997 e da crise que provocou a moratória da Rússia em 1998, FHC foi reeleito para governar durante o quadriênio 1999–2002. A crise da Rússia em 1998 atingiu as economias emergentes, desta forma, diante da instabilidade e desequilíbrios apresentados pela economia interna, houve fuga de capital internacional com a redução vertiginosa das reservas cambiais. Diante desta situação, acordou-se com o Fundo Monetário Internacional (FMI) um empréstimo na ordem de US\$ 40,0 bilhões. Em contrapartida o país deveria se comprometer com a manutenção de um reajuste fiscal mais rígido (FERRARI FILHO, 2002).

O regime de política econômica que vigoraria no segundo governo foi delineado, portanto, nos meses finais de 1998 com o anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal. Este previa mudanças institucionais legais e estruturais, assim como a estabilização da relação dívida/PIB. Desta forma, foi realizado um ajuste fiscal mais radical fundamentado na elevação das receitas e redução das despesas, com destaque maior para a geração de receita, com o objetivo de estabilizar a razão DLSP/PIB (SANTOS e LOPREATO, 2016).

As situações que provocaram instabilidade em nível nacional e a forte migração de capitais internacionais em 1999 levaram à mudança do modelo de estabilização com a adoção do câmbio flutuante. A consequência imediata foi a rápida desvalorização do câmbio, gerando pressões inflacionárias. Nesse contexto, adotou-se o Regime de Metas de Inflação em junho de 1999 com o objetivo de conter a inflação através do controle da taxa de juros pelo Banco Central do Brasil (ARESTIS, DE PAULA e FERRARI FILHO, 2009). A estratégia de política monetária a partir desse evento se caracterizava pelo compromisso institucional do Banco Central de, no longo prazo, ter como principal meta a estabilização os preços (MODENESI, 2010)<sup>16</sup>.

No plano institucional legal, outra mudança importante no segundo governo foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 04/05/2000 pela Lei Complementar 101. Tal dispositivo estabeleceu normas no setor público voltado para a busca do equilíbrio e responsabilidade fiscal. Desta forma, constituiu-se em um instrumento que se transformaria em mecanismo de controle das contas dos estados e municípios, no qual foram colocados limites ao excesso de endividamento, à dívida consolidada e despesas específicas e estabeleceria limites com despesa com o funcionalismo público (LOPREATO, 2006).

Desta forma, a LRF tornou-se o principal mecanismo para assegurar o compromisso com a política de austeridade fiscal adotado pelo governo federal. Incluíram-se na LDO as metas dos superávits a serem geradas a partir de 2000, tornando obrigatório o compromisso com os resultados, bem como os contratos firmados entre

---

<sup>16</sup>A política monetária do regime de metas de inflação baseia-se no modelo britânico. O Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelece as metas de inflação propostas pelo Ministro da Fazenda. O Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil tem que atingir o alvo das metas de inflação através do uso da taxa de juros de curto prazo (ARESTIS, DE PAULA E FERRARI FILHO, 2009).

estado, municípios e a União no que tange ao pagamento dos juros da dívida renegociada, contribuindo para a geração dos superávits (OLIVEIRA, 2012).

Dadas as mudanças institucionais, buscou-se um ajuste fiscal mais severo para a obtenção da meta de superávit e o resgate da credibilidade da política fiscal com mecanismos de curto e de médio/longo prazos. No que tange aos mecanismos de curto prazo, relativos às receitas, elevou-se a alíquota do CONFINS de 1% para 3%, com a abrangência de sua incidência, sobretudo sobre instituições financeiras. Prorrogou-se a cobrança da CPMF, cuja alíquota foi elevada de 0,2% para 0,3% em 2000. Houve aumento da alíquota do IOF, com validade até o início da data da cobrança da CPMF, e da cobrança da CSLL de 8% para 12% para empresas não financeiras (OLIVEIRA, 2012).

Adicionalmente, realizou-se a substituição do FEF pelo mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU) para vigor no período de 2000 a 2003, estabelecido pela Emenda Constitucional 27, de 21/03/2000. Houve, ainda, a continuidade do processo de privatização de empresas federais e estaduais, cujas receitas equivaleram a U\$\$ 10, 9 bilhões (OLIVEIRA, 2012). Ademais, eliminaram-se as isenções fiscais para pagamento de juros a não-residentes e para ganhos de capitais negociados no mercado acionário e medidas para melhorar a obrigatoriedade dos recolhimentos tributários, a arrecadação do recolhimento das contribuições sociais e a prorrogação da alíquota da vigência do IRPF até 31/12/1999. A evolução das receitas administradas pela Receita Federal pode ser observada na Tabela 4:

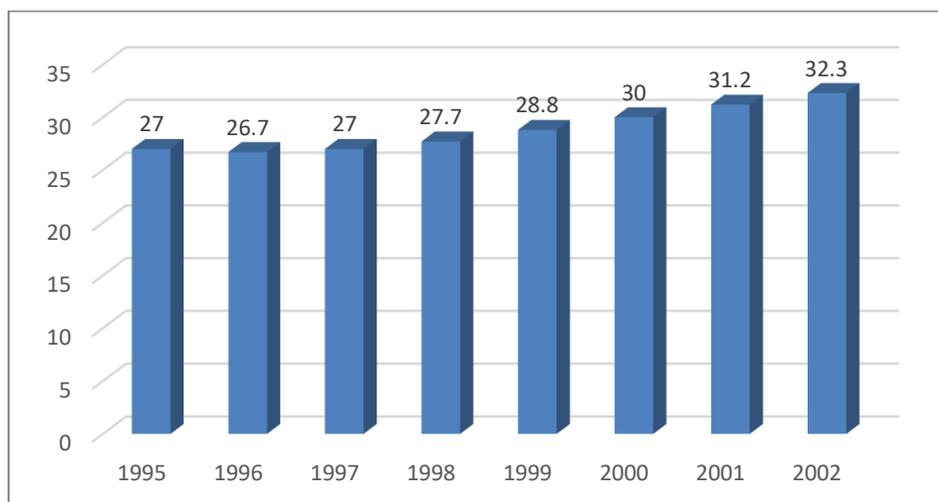
Tabela 4 – Receita Administrada Pela Receita Federal do Brasil em% do PIB (1995-2002)\*

Receitas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I.I			0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5
IPI			1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3
IR			3,6	4,3	4,4	4,3	4,6	5,3
IOF			0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
CONFINS			2,0	1,9	2,9	3,3	3,5	3,5
PIS/PASEB			0,8	0,7	0,9	0,8	0,9	0,9
CSLL			0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,9
CPMF			0,7	0,8	0,7	1,2	1,3	1,4
CIDE			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Outras			0,9	1,9	0,1	0,2	0,3	0,3
Total			11,4	13,1	12,3	13	13,6	14,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). \*A apuração da STN do resultado primário pelo método “acima da linha” iniciou-se em 1997.

As receitas, como participação do PIB, mantiveram-se em constante elevação durante todos os anos. Cabe ressaltar a queda constante no IPI, devido aos estímulos concedidos à indústria naquele período. Por outro lado, as receitas como participação do PIB provenientes do imposto de renda aumentaram. Cabe destacar, ainda, a elevação das contribuições (Confins, CSLL e CPMF). Estas tiveram acréscimo durante todo o período devido à elevada transferência dos impostos aos Estados, a opção foi aumentar as contribuições para tentar evitar tais transferências (LOPREATO, 2006). A partir de 1999, devido às metas fiscais acordadas com o FMI e estabelecidas na LDO, intensificou-se o aumento dos tributos. Destaca-se, também, o aumento do IR de 4,4% do PIB em 1999 para 5,3% em 2002 e o aumento da CPMF de 0,7% do PIB em 1999 para 1,4% 2002. Consequentemente, o aumento da Carga Tributária foi observado durante todo o período como se observa no Gráfico 3:

Gráfico 3 - Carga Tributária em % do PIB (1995-2002)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir de 1999, observa-se uma contínua elevação da carga tributária. Nesse sentido, Lopreato (2006) ressalta que a partir do Programa de Estabilização Fiscal, em 1998, o esforço fiscal previsto recaiu fundamentalmente sobre a expansão da carga tributária. O autor salienta que foi possível obter elevados superávits e permitir ainda um elevado aumento das despesas através da elevação da carga tributária.

Em relação às despesas, Ramos (2001) ressalta os cortes de ordem de 20% na rubrica outras despesas de custeio e capital e de 0,29% do PIB, por ano, nas empresas estatais federais, juntamente com medidas administrativas que visavam reduzir o déficit

do INSS através da redução das renúncias fiscais e combate à sonegação de contribuições.

Neste contexto, dando continuidade às reformas da previdenciária e administrativa, realizou-se uma pequena reforma na previdência social. Desta forma, a fórmula de cálculo de pagamento de benefícios foi modificada com a aprovação do fator previdenciário, determinando, assim, os fatores que definiriam as aposentadorias a serem concedidas (GIAMBIAGI, 2002).

Quanto à reforma administrativa, instituiu-se a possibilidade de demissão dos servidores públicos sob certas condições, introduzindo teto para os gastos com pessoal e permitiu aos governos utilizar contratos comuns para a contratação de funcionários. A legislação passou a permitir a demissão de funcionários públicos quando os gastos com a folha de pagamentos superassem os limites estabelecidos para o caso de desempenho profissional insatisfatório (RAMOS, 2001).

Desta forma, a evolução das despesas pode ser analisada abaixo:

Tabela 5 – Despesas do Governo Central em % PIB (1995-2002)\*

Despesas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Benefícios Previdenciários			4,9%	5,3%	5,4%	5,5%	5,7%	5,9%
Pessoal e Encargos Sociais			4,2%	4,5%	4,4%	4,5%	4,8%	4,8%
Outras Despesas Obrigatórias			0,9%	0,9%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%
Despesas Discricionárias			3,9%	4,2%	3,6%	3,7%	4,1%	4,2%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). \*A apuração da STN do resultado primário pelo método “acima da linha” iniciou-se em 1997.

Embora tenham sido adotados mecanismos para contenção de despesas, principalmente a partir de 1999, elas foram crescentes em porcentagem do PIB durante o período. O aumento das despesas previdenciárias de forma contínua a partir da implantação do plano real pode ser explicado, sobretudo, devido à valorização salarial

no plano real e seus impactos sobre o setor público e do aumento dos beneficiários. Tal característica se apresenta desde o primeiro mandato. Em relação às despesas com pessoal, em que pese a adoção de medidas para sua redução, houve um aumento durante o período, elevando-se de 0,4 p.p durante o segundo mandato. As despesas obrigatórias mantiveram-se em 2003 o mesmo patamar de 1997, devido à desvinculação das despesas possibilitada pela DRU. As despesas discricionárias, por sua vez, embora tenham diminuído em 1999 com redução de 0,6 p.p em relação ao ano anterior, expandiram-se no decorrer do segundo mandato, alcançando o mesmo patamar de 1998.

Dado o exposto, o resultado primário e nominal, após o ajuste ocorrido, pode ser observado na Tabela 6:

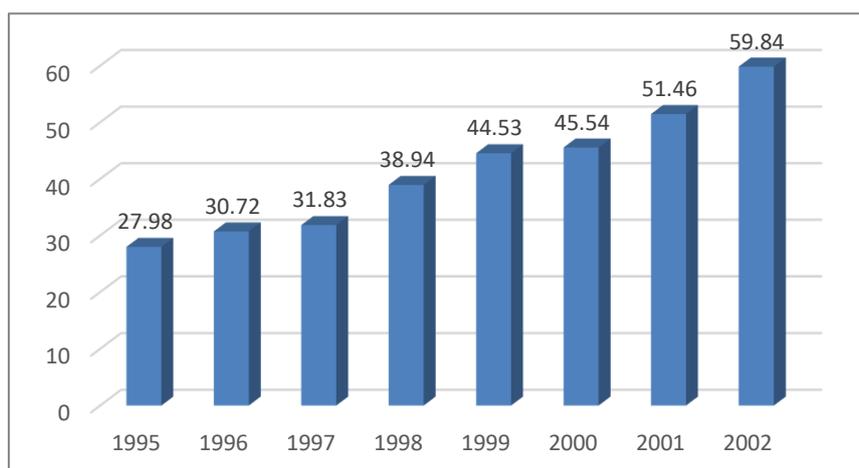
Tabela 6 – Resultado Fiscal do Governo Central em % PIB (1995-2002)\*

Composição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Resultado Primário			-0,2	0,5	2,1	1,7	1,7	2,1
Juros Nominais			-2,0	-5,0	-4,5	-3,8	-3,6	-2,8
Resultado Nominal			-2,2	-4,5	-2,4	-2,1	-1,9	-0,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). \*A apuração da STN do resultado primário pelo método “acima da linha” iniciou-se em 1997.

O resultado primário apresentado no segundo mandato apresentou um resultado superior ao do primeiro. A elevação dos tributos foi, em grande parte, responsável pelos aumentos expressivos no superávit primário, passando de 0,01% do PIB em 1998 para 3,55% em 2002. Entretanto, as despesas com juros ainda se mantiveram em patamares elevados após 1998, em que pese o aumento dos superávits fiscais. Nesse sentido, cabe destacar a forte influência da política monetária nas contas públicas, e as elevadas despesas com juros, que passou a ser instrumento do controle inflacionário a partir de 1999. Nessa perspectiva, em que pese o maior equilíbrio nas contas primárias, o aumento das taxas de juros e a desvalorização cambial provocaram constante elevação na dívida pública, como pode ser observado no Gráfico abaixo:

Gráfico 4 - Dívida Pública Líquida em % do PIB (1995-2002)



Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN)

Segundo Giambiagi (2002), as causas do aumento contínuo da dívida pública foram a combinação de déficits e a baixa senhoriagem, que fez o governo perder parte de seus recursos após o plano real. Ainda, segundo ele, a partir de 1999, ocasião em que o ajuste passou a ser implementado a dívida continuou a aumentar principalmente devido aos ajustes patrimoniais associados ao impacto das sucessivas desvalorizações sobre a dívida pública, afetada pelo câmbio, consequência de sua indexação ao dólar. Desta forma, a arquitetura do plano real favorecia o crescimento da dívida pública, sobretudo no primeiro período, com a necessidade de manter o câmbio sobrevalorizado, utilizando-se de altas taxas de juros. A política de juros altos para atrair capital para assegurar o câmbio foi trocada pela política de metas de inflação. As políticas mudaram, no entanto, a taxa de juros norteando a política de metas de inflação, contribuindo, assim, para o aumento da dívida pública.

### 3.4 POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO LUIS INACIO LULA DA SILVA

#### 3.4.1 PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003 – 2006)

Em 2002, Luís Inácio Lula da Silva (doravante Lula), obteve êxito no pleito presidencial para o mandato de 2003 a 2006. Diante da desconfiança do mercado em relação às suas propostas e trajetória política observou-se abrupta desestabilização dos índices macroeconômicos que implicou, no final daquele ano, em uma taxa anual de inflação de 12,93% medido pelo Índice de Preço ao Consumidor (IPCA), à desvalorização cambial com a cotação do dólar a R\$3,52, a taxa de juros SELIC elevada a 24,9%, e a dívida pública em 59, 84% do PIB em dezembro daquele ano.

Diante da instabilidade, pôde-se perceber ao longo de seu primeiro mandato que, sob o ponto de vista das políticas monetária e fiscal, pouco se alterou na condução da política econômica. Desta forma, a partir de 2003, a política econômica foi calcada no chamado Novo Consenso Macroeconômico, adotado a partir de 1999, qual seja: câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação nortearam as medidas adotadas. Assim, o primeiro mandato esteve voltado fundamentalmente à busca de credibilidade frente às desconfianças do mercado.

Nesse sentido, Santos e Lopreato (2016) destacam que naquele contexto eleitoral havia tanto instabilidades externas provenientes da reversão da liquidez internacional a partir de 2001 (crise na Argentina e ataque terrorista aos EUA), quanto crises internas devido às indecisões pré-eleitorais. Em razão destes fatores, o governo elevou a meta de superávit primário por iniciativa própria, de 3,25% do PIB para 4,25% no quadriênio 2003 – 2006 do setor público consolidado. Tal mudança objetivou afastar a preocupação do mercado com a elevação contínua da dívida pública, com a manutenção das políticas adotadas no período anterior e manter o ambiente macroeconômico estável.

A partir de 2004, os fluxos de capital internacional retornam ao país, nesse sentido, as vulnerabilidades externas são reduzidas com a queda das taxas de juros praticadas nos países desenvolvidos e a retomada dos fluxos de capitais internacionais. Desta forma, o primeiro mandato do governo Lula foi marcado por um ambiente externo favorável. Adicionalmente, as economias emergentes foram favorecidas pelo contínuo aumento da demanda por commodities, em razão do acelerado crescimento chinês e pela intensificação dos investimentos diretos para os países em desenvolvimento. Assim, o aumento expressivo do comércio mundial elevou o saldo da balança comercial de US\$ 13 bilhões em 2002 para US\$ 46 bilhões em 2006 (OLIVEIRA, 2012).

Diante da melhora nos índices macroeconômicos e, sobretudo, do maior crescimento econômico durante o período, intensificou-se a política de geração de superávits primários. Nessa perspectiva, a política fiscal voltou-se a recuperar as reformas inacabadas do período anterior, quais sejam: a reforma tributária e a reforma previdenciária.

No que tange à reforma tributária, realizaram-se medidas para obter maiores níveis de arrecadação. Assim, o congresso aprovou a prorrogação da CPMF cujo prazo

de vigência acabaria em junho de 2002, prorrogando-o até 2007 com a mesma alíquota de 0,38% até então vigente. Da mesma forma, prorrogou-se a alíquota de 27,5% do IRPF até 2005. Adicionalmente, houve a elevação da alíquota da CSLL das empresas optantes pelo lucro presumido de 12% para 32%, em 2003, e o compartilhamento da receita do Cide aos três níveis do governo (OLIVEIRA, 2012).

Segundo Giambiagi (2011), a legislação do ICMS foi uniformizada, contribuindo para reduzir as possibilidades de evasão. Ademais, prorrogou-se a DRU com o mesmo percentual que vigorou até 2003 com a desvinculação de 20% das despesas. Desta forma, as autoridades ganhavam uma margem de manobra para remanejar recursos e aproveitar receitas para fazer superávit primário.

Nesse contexto, a Confins foi transformada em tributação sobre o valor adicionado em substituição a taxação em cascata que até então prevalecia. Desta forma, tal contribuição revelou-se um importante instrumento de arrecadação a partir de 2004. Assim, sua alíquota foi elevada de 3% para 7,6% para as empresas que declaram IR pelo lucro real e foi estendida às importações de bens e serviços, aumentando, também, a alíquota sobre o faturamento das instituições financeiras. Ademais, corrigiu-se em 10% o valor do IRPF a partir de 2005 (OLIVEIRA, 2012). Os impactos de tais medidas podem ser avaliados na evolução das receitas administradas pela Receita Federal na Tabela 7 abaixo.

Tabela 7 – Receita Administrada Pela Receita Federal do Brasil em % PIB (2003-2006)

Receitas	2003	2004	2005	2006
II	0,5	0,5	0,4	0,4
IPI	1,0	1,1	1,1	1,1
IR	4,9	4,7	5,3	5,2
IOF	0,3	0,3	0,3	0,3
CONFINS	3,5	4,0	4,0	3,8
PIS/PASEB	1,0	1,0	1,0	1,0
CSLL	0,9	1,0	1,2	1,2
CPMF	1,3	1,4	1,3	1,3
CIDE	0,4	0,4	0,4	0,3
Outras	0,3	0,3	0,3	0,2
Total	14,1	14,6	15,5	14,9

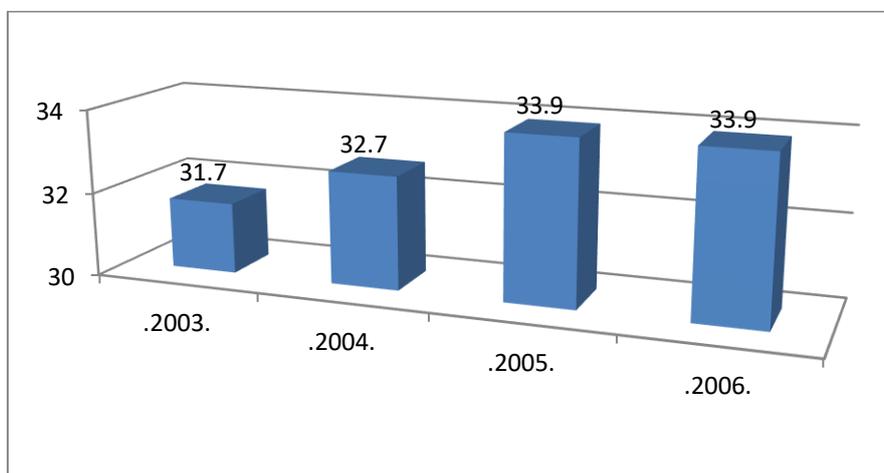
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O processo de ampliação das receitas resultou na elevação das receitas administradas durante os três primeiros anos, saltando de 14,1% do PIB, em 2003, para

15,5%, em 2005, com decréscimo em porcentagem do PIB no ano de 2006. As desonerações e as reduções de alíquotas implantadas a partir de 2005, tais como a isenção do PIS/PASEP dos medicamentos, a redução do IPI sobre bens de capital e a redução da alíquota em setores específicos explicam a queda da receita em 2006. Cabe ressaltar o teto para arrecadação de tributos estabelecida pela LDO em 2006, em que as receitas administradas não poderiam ultrapassar 16% do PIB.

Nesse contexto, a consequência da expansão da tributação foi o aumento da carga tributária bruta, cuja elevação se deu em todo período com exceção de 2006, pelos motivos citados acima. O Gráfico 5 apresenta a evolução da carga tributária:

Gráfico 5 - Carga Tributária em % do PIB (2003-2006)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

No tocante às despesas, Gobeti e Orair (2015) caracterizam esse período como um período contracionista. Período este que, embora tenha havido esforço para diminuí-las com o maior ajuste, estas continuaram se expandindo. Nesse sentido, a rigidez das despesas associada aos crescentes aumentos dos benefícios sociais e valorização do salário mínimo contribuiriam para a elevação dos dispêndios. Por outro lado, em que pese os aumentos dos gastos, cabe destacar a reforma da previdência realizada durante o período. Neste sentido;

A proposta se concentrou no regime dos servidores públicos e, basicamente, contemplou os seguintes elementos mais importantes: taxaço, através de alíquota contributiva, dos servidores inativos, com a mesma alíquota dos ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção aplicação de um redutor para as novas pensões acima de um certo piso e isenção; antecipação, para todos os funcionários da ativa (inclusive aqueles já empregados), da idade mínima para aposentadoria integral, de 60 anos para os homens e 55 para mulheres, prevista apenas para os entrantes na Ementa Constitucional nº20, de 1988; e definição do mesmo teto de benefícios do INSS para os benefícios de novos

entrantes, com a possibilidade de criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria a partir desse limite (GIAMBIAGI, 2011, P. 209).

Estas medidas visavam construir um conjunto de regras que levasse à convergência entre o setor público e o privado. Neste sentido, o foco da reforma estava na redução dos desequilíbrios do regime previdenciário do setor público, através de um conjunto de mudanças profundas.

Dado o exposto, a evolução das despesas do Governo Central em % do PIB pode ser analisada na Tabela 8.

Tabela 8 – Despesas do Governo Central em % PIB (2003-2006)

Despesas	2003	2004	2005	2006
Benefícios Previdenciários	6,2%	6,4%	6,7%	6,9%
Pessoal e Encargos Sociais	4,8%	4,5%	4,3%	4,4%
Outras Despesas Obrigatórias	1,3%	1,4%	1,8%	1,9%
Despesas Discricionárias	3,1%	3,5%	3,5%	3,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Os benefícios previdenciários mantiveram-se elevados durante todo o período, seguindo a tendência dos anos anteriores. Entretanto, os gastos com pessoal e encargos decresceram durante o período. A elevação das outras despesas está relacionada ao aumento dos gastos com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e às despesas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). As despesas discricionárias aumentaram devido aos gastos com as demais despesas do poder executivo. Os dispêndios aumentaram de 15,1% do PIB, em 2003, para 16,8%, em 2006, cifra abaixo do valor determinado pela LDO 2006 em que determinava o teto para dispêndios primários em 17% do PIB, exclusive as transferências constitucionais.

No que tange aos investimentos, cabe destacar a redução dos investimentos do governo central de 0,83% do PIB, em 2002, para 0,30% em 2003. Diante da necessidade do ajuste, a redução recai sobre o investimento em razão da discricionariedade desta despesa no orçamento.

Desta forma, diante da restrição de recursos viabilizaram-se instrumentos de Parcerias Públicas Privadas (PPPs) e Projeto Piloto de Investimento (PPI) a partir de 2005. As PPPs, porém, não apresentaram resultados satisfatórios, diante da baixa adesão dos agentes privados. Por sua vez, o PPI passou a utilizar os recursos excluídos do cálculo do superávit primário, recursos estes destinados ao financiamento de projetos na área de infraestrutura econômica. Neste sentido, a LDO previa uma maior flexibilidade para que pudessem ser implementados maiores investimentos. Na LDO 2006 foram introduzidas alterações como o mecanismo de ajuste anticíclico, no qual a meta de superávit primária foi revista passando a depender do comportamento da atividade econômica. Assim, o superávit poderia ser reduzido em até R\$ 3 bilhões para investimentos para atender programas voltados à infraestrutura (OLIVEIRA, 2012).

Nesse contexto, a Tabela 9 apresenta os dados do superávit, juros nominais e resultado nominal durante o período:

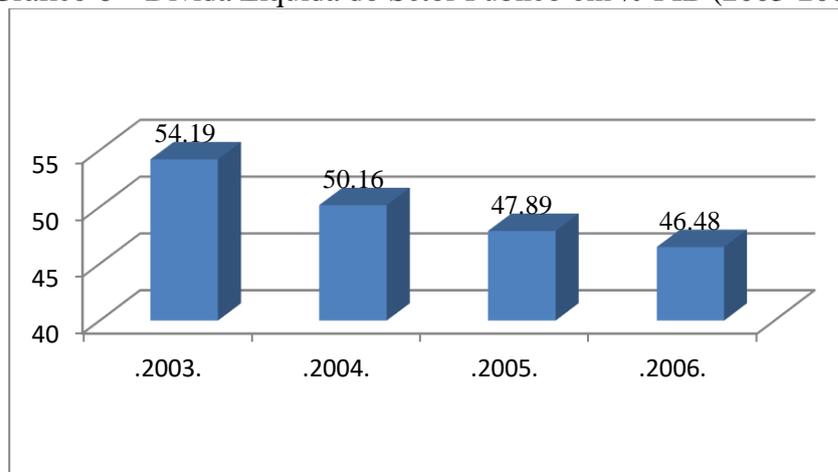
Tabela 9 – Resultado Fiscal do Setor Público em % PIB (2003-2006)

Composição	2003	2004	2005	2006
Resultado Primário	2,3	2,7	2,6	2,1
Juros Nominais	-5,9	-4,1	-5,9	-5,2
Resultado Nominal	-3,6	-2,6	-3,4	-3,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O esforço fiscal estabelecido durante o período resultou em elevados resultados primários durante o quadriênio do governo Lula. Assim, embora com elevados superávits, o resultado nominal permaneceu elevado devido, sobretudo, à política monetária contracionista exercida no período que, embora tenha sido eficiente no controle da inflação, manteve elevados os dispêndios com juros. Entretanto, a dívida pública reduziu-se em todo o período, como aponta o Gráfico 6:

Gráfico 6 – Dívida Líquida do Setor Público em % PIB (2003-2006)



Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN)

A redução da dívida pública bruta se deve à apreciação cambial com o retorno da credibilidade e do ciclo de liquidez a partir de 2004. Nesse sentido, Lopreato (2006) ressalta que o ritmo lento da queda da dívida diante do ambiente externo favorável está relacionado com as elevadas taxas de juros exercidas durante esse período.

### 3.4.2 SEGUNDO GOVERNO LULA (2007 – 2010)

Luiz Inácio Lula da Silva reelegeu-se em 2006 para a presidência da República no intervalo 2007-2010. Em seu segundo governo verificou-se uma maior flexibilização da política econômica por meio de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor, do aumento real do salário mínimo, da adoção de programa de transferência de renda direta, da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado e das medidas anticíclicas de combate à crise internacional de 2008 (TEIXEIRA e PINTO). Dentre essas flexibilizações merecem destaque o PAC e as medidas anticíclicas adotadas a partir de 2008.

Em janeiro de 2007 o governo lançou o PAC, constituindo-se em um plano com o objetivo de recuperar a infraestrutura do país e aumentar o ritmo de crescimento da economia no prazo de quatro anos (2007 – 2010), com aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo. As ações do PAC podem ser resumidas nas seguintes categorias: investimento em infraestrutura com aumento nos investimentos ligados ao PPI, com previsão de investimento em logística, energética e social; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhora no ambiente de investimento desoneração e

aperfeiçoamento do sistema tributário (BACEN, 2007). Neste sentido, Rodrigues e Bastos (2010, p.10) salienta que

As contas públicas para o segundo governo Lula tiveram como característica diferenciada dos outros períodos o crescimento dos gastos com compra de bens e serviços e bens de capital. Visto que, as transferências governamentais ao setor privado apresentaram as mesmas tendências apresentadas anteriormente.

No que tange aos dispêndios, cabe destacar a elevação do gasto do governo central com investimentos, que passou de 0,7%, em 2007, para 1,15%, em 2010, assim como das outras despesas obrigatórias realizados durante o período:

Tabela 10 -Despesas do Governo Central em % PIB (2003-2010)

Despesas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Benefícios Previdenciários	6,2	6,4	6,7	6,9	6,8	6,4	6,7	6,6
Pessoal e Encargos Sociais	4,8	4,5	4,3	4,4	4,3	4,3	4,6	4,3
Outras Despesas Obrigatórias	1,3	1,4	1,8	1,9	2,1	1,8	2,0	2,1
Despesas Discricionárias	3,1	3,5	3,5	3,5	3,6	3,7	4,0	5,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O aumento das despesas discricionárias durante o período está diretamente relacionado ao aumento dos investimentos materializados no PAC e no Programa Minha Casa Minha Vida, que tiveram um aumento de 0,3% do PIB, no ano inicial, para 0,6%, em 2010. Adicionalmente, o comportamento dos gastos previdenciários durante o período está intrinsecamente relacionado com a expansão real do salário mínimo durante esse período, cujos benefícios foram corrigidos acima da inflação.

Por outro lado, os gastos com pessoal e encargos sociais mantiveram-se em queda durante todo o período a partir da política deliberada de controle das despesas com pessoal adotada a partir do primeiro governo. A rubrica ‘outras despesas obrigatórias’ apresentou crescimento em todos os anos, com exceção de 2008. Esse aumento se deve principalmente ao aumento das transferências de renda ocorridas nesse período. Nesse sentido, cabe destacar a elevação de 0,3% do LOAS, em 2003, para 0,6% do PIB, em 2010, e para o aumento de 0,5% para 0,8% do abono desemprego. Em

relação às despesas discricionárias, em que pese a constância nos primeiros quatro anos, o final do segundo mandato foi marcado por forte elevação de tais despesas.

No tocante à esfera tributária, a CPMF foi extinta em 2007 com a perda de aproximadamente R\$ 40 bilhões em receita. Para contornar tal queda, a alíquota da CSLL sobre as instituições financeiras foi elevada de 9% para 15% e a alíquota do IOF incidente sobre operações de crédito para pessoas físicas, e sobre operações de câmbio e de seguros. Entretanto, diante do acirramento dos mercados em 2008 e do impacto sobre a produção interna, foram adotadas diversas medidas com intuito de reduzir impostos, como a redução do IPI e do IOF e da alíquota da Confins. Ademais, a LDO abaixou a meta de superávit primário a partir de 2008 para atendimento das despesas do PAC (BACEN, 2009). Desta forma, a evolução das receitas pode ser observada na Tabela 11:

Tabela 11 – Receita Administrada Pela Receita Federal do Brasil em % PIB  
(2003-2010)

Receitas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I.I	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	0,5
IPI	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	0,8	1,0
IR	4,9	4,7	5,3	5,2	5,4	5,8	5,4	5,0
IOF	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7	0,6	0,7
CONFINS	3,5	4,0	4,0	3,8	3,8	3,9	3,6	3,6
PIS/PASEB	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
CSLL	0,9	1,0	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,2
CPMF	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0
CIDE	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2
Outras	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4
Total	14,1	14,6	15,5	14,9	15,3	15,0	13,7	13,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A queda nos anos finais da receita, que reduziu de 15,3% do PIB, em 2007, para 13,7% em 2010, está associada ao esforço conjuntural para mitigar os efeitos da crise com as isenções e desonerações ocorridas no período, com a queda no PIB em 2009. Cabe destacar o aumento da receita do IOF como estratégia para controlar os fluxos de capital externos no momento da crise, apresentando um aumento de 0,4 p.p entre 2007 e 2010.

Outro fator que merece destaque é a mudança ocorrida no segundo governo Lula devido à crise mundial de 2008. Tal crise, cuja origem se deu nos EUA em 2008, teve grande impacto mundial, no entanto, atingiu o Brasil em menor escala por conter índices macroeconômicos mais estáveis. Nesse sentido, um nível elevado de reservas

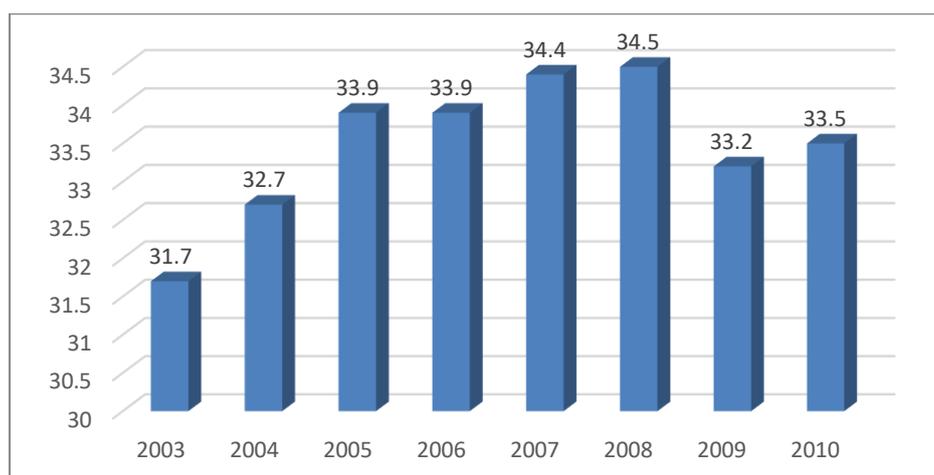
em moeda forte e uma dívida pública desdolarizada protegeram, em certa medida, contra os efeitos iniciais da crise.

Embora o país não tenha ficado imune nesse período foi adotada, mais tarde, uma política fiscal mais expansionista, com intuito de dinamizar o mercado. Segundo Ferraz (2013, p. 53), a resposta do governo à crise, no âmbito fiscal, baseou-se em cinco principais frentes:

(i) expansão dos investimentos do PAC; (ii) programa Minha Casa Minha Vida, com R\$28 bilhões em subsídios e R\$60 bilhões em investimentos; (iii) Plano Safra 2009/2010, com R\$107 bilhões (2009-2010); (iv) manutenção e expansão dos programas sociais (bolsa família - R\$12 bilhões - e reajuste do salário mínimo que injetou R\$20 bilhões na economia em 2009); e (v) redução de tributos: IRPF, IPI, IOF, PIS/COFINS (FERRAZ, 2013, p. 53).

Desta forma, a redução de impostos, equivalentes a US\$ 7 bilhões ou 0,4% do PIB – objetivava alavancar o consumo e dar impulso aos segmentos mais atingidos pela crise. O Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens duráveis e bens de capital foi reduzido, o IOF foi reduzido de 3% para 1,5% para operações de crédito ao consumidor, e as faixas do imposto de renda foram revisadas (CUNHA e FERRARI FILHO, 2012). Diante de tais medidas, a carga tributária bruta decresceu nos dois anos cujas medidas foram aprofundadas como observado no Gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Carga Tributária Bruta em % do PIB (2003-2010)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

No primeiro mandato Lula houve uma elevação substancial na carga tributária. Os elevados superávits alcançados ocorreram devido ao aumento do produto com maior

formalização do emprego (ampliando a base de arrecadação), a não correção da base de isenção do IR e o aumento dos tributos. Esse movimento de expansão da carga tributária é contido com a política exercida em reação à crise a partir de 2009.

A elevação do gasto público contribuiu para que as políticas anticíclicas do governo tivessem êxito contra a crise. Nesse sentido, a despesa primária do governo evoluiu de 16,6% do PIB, em 2008, para 18%, em 2009, isto devido à maior flexibilidade da meta de superávit primário. Os aumentos dos gastos aconteceram principalmente na elevação das transferências diretas de recursos para as famílias, tais como benefícios previdenciários, seguro desemprego, benefícios assistenciais e programa Bolsa Família, que absorveram 44% da elevação ocorrida. As despesas com pessoal foram responsáveis por 25% do aumento total dos dispêndios, as despesas de custeio com áreas da saúde e educação foram responsáveis por 10% do aumento dos gastos e o investimento por 9% (OLIVEIRA, 2012)

Portanto, Teixeira e Pinto (2012) destacam que os resultados macroeconômicos evidenciaram dinâmicas diferentes entre o primeiro e segundo mandatos Lula. No primeiro, o crescimento brasileiro foi fortemente impulsionado pela dinâmica externa de forma direta (aumento das exportações) e indireta (elevação dos investimentos dos setores exportadores). A partir do segundo houve uma junção entre a dinâmica interna favorável e a expansão do mercado interno que foi consequência da flexibilização da orientação contracionista da política econômica.

Entretanto, embora os períodos tenham apresentado dinâmicas diferentes pouco se alterou na estrutura do padrão macroeconômico. Como pode ser observado na Tabela 12:

Tabela 12– Resultado Fiscal do Governo Central em % PIB (2003-2010)

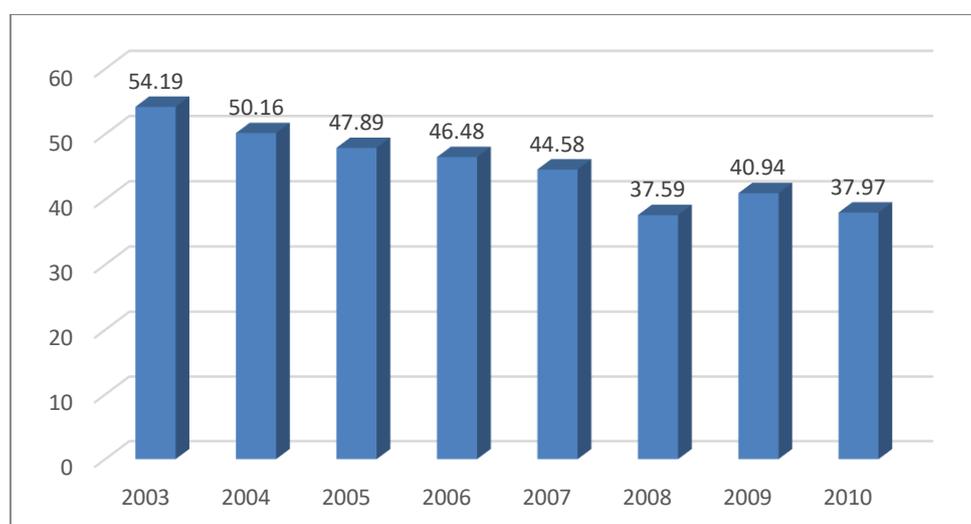
Composição	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado Primário	2,3	2,7	2,6	2,1	2,2	2,3	1,3	2,0
Juros Nominais	-5,9	-4,1	-5,9	-5,2	-4,4	-3,1	-4,5	-3,2
Resultado Nominal	-3,6	-1,4	-3,4	-3,1	-2,2	-0,8	-3,2	-1,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Desta forma, com um ambiente econômico interno mais favorável, com a redução da taxa de juros e o crescimento econômico, as metas de superávit foram

revistas com o intuito de possibilitar o aumento dos investimentos. Assim, com a inflexão a partir de 2006, os resultados primários reduziram-se em 2009 e 2010 devido ao recrudescimento da crise. O objetivo da política fiscal passou a ser o denominador da relação dívida/PIB, ou seja, diminuir a endividamento através do crescimento. Entretanto, tal estratégia não culminou na interrupção dos elementos centrais do regime fiscal do período anterior e as contas públicas permaneceram direcionadas à busca de superávits primários (SANTOS e LOPREATO, 2016). Por outro lado, a dívida pública em porcentagem do PIB continuou a decrescer como pode ser observado no Gráfico 8:

Gráfico 8 - Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB (2003-2010)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Desta forma, a política orçamentária praticada durante o período não comprometeu o objetivo de sustentabilidade da dívida, uma vez que embora o valor tenha aumentado durante o ano de 2009 com a queda do PIB, reduziu-se no ano posterior, que mostra a opção do governo em dar ênfase no crescimento econômico e a redução a partir deste, embora fossem mantidas as elevadas despesas com juros nominais (SANTOS e LOPREATO, 2016).

Cabe destacar a queda na dívida pública em proporção a PIB a partir de 2003, que ocorreu devido às mudanças da sua composição ao longo do tempo. A dívida externa perdeu peso e o Brasil passou a ser credor líquido do exterior, embora a dívida interna tenha aumentado. Um fator determinante para essa queda foi a redução paulatina da dívida externa indexada ao câmbio, à redução da taxa de juros (Selic) e o aumento progressivo dos títulos prefixados indexados ao índice de preços (GIAMBIAGI, 2008).

### **3.5 POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF**

#### **3.5.1 PRIMEIRO GOVERNO DILMA (2011 – 2014)**

Nas eleições ocorridas em 2010, a ex-Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, apoiada pelo presidente Lula, elegeu-se para o mandato presidencial de 2011 a 2014. Sua vitória significou a continuidade das políticas econômicas adotadas pelo governo anterior. Neste sentido, o governo, doravante Dilma, iniciou-se com os resultados obtidos das políticas de combate à crise partir de 2008 na gestão anterior.

O governo iniciou-se com a forte aceleração da atividade ocorrida com o estímulo da demanda ocorrida em 2010. Entretanto, o intuito da política fiscal nos primeiros meses do governo foi estabelecer medidas com o objetivo de arrefecer a demanda. Segundo Cagnim *et al* (2013), nesse primeiro momento o perfil contracionista da política fiscal foi responsável pelo aumento do superávit primário nos primeiros meses daquele ano, assim, outro objetivo além do arrefecimento da demanda consistia na redução da taxa de juros pelo Banco Central.

O início de 2011 marca uma redução, principalmente no investimento, devido aos elevados patamares alcançados com a política econômica de 2010. A política de restrição com o intuito de desaquecer a demanda e levar a inflação ao centro da meta resultou na postergação dos pagamentos das despesas de investimento e, conseqüentemente, interrompeu a trajetória de crescimento destes. Tal política gerou uma inércia com alteração significativa apenas em 2014 com a proximidade dos eventos esportivos realizados no país (GOBETI e ORAIR, 2015).

O final de 2011 e o início de 2012 é caracterizado por mudanças na condução da política fiscal pelo governo. Nesse sentido, diante do agravamento do quadro macroeconômico no ambiente externo e da desaceleração da economia superior ao previsto com o acirramento dos mercados interno e externo, introduziram-se mudanças na política fiscal para impulsionar o crescimento.

Nesse sentido, a desoneração tributária de diversos setores, instrumento utilizado desde 2009, foi o principal mecanismo utilizado. Tinha como objetivo reaquecer a economia ao aumentar a competitividade da indústria nacional. Assim, como aponta Cagnim *et al* (2013, p.181);

A maior parte das medidas de desoneração fiscal integrou o Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011. Dentre elas podem ser citadas: redução do IPI sobre bens de investimento; instituição do Reintegra (Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras), que permite a devolução às empresas de até 3% das receitas de exportação; redução gradual do prazo de devolução de créditos referentes ao PIS-Pasep/Cofins sobre bens de capital; ampliação do Simples Nacional; desoneração da folha de pagamento de setores intensivos em mão de obra (confeções, móveis, calçados, softwares); e estabelecimento de um novo regime tributário para o setor automotivo.

Entretanto, como avalia Serrano e Summa (2015), o conjunto de isenções fiscais juntamente com a desaceleração do crescimento não surtiu o efeito esperado. O alívio tributário concedido às empresas não expandiu a demanda agregada, reduzindo a capacidade de arrecadação tributária. Devido à ineficácia das desonerações sobre o nível de atividade, o governo interveio de forma direta, através do aumento das compras governamentais e do investimento público. A queda nas receitas pode ser observada na Tabela abaixo:

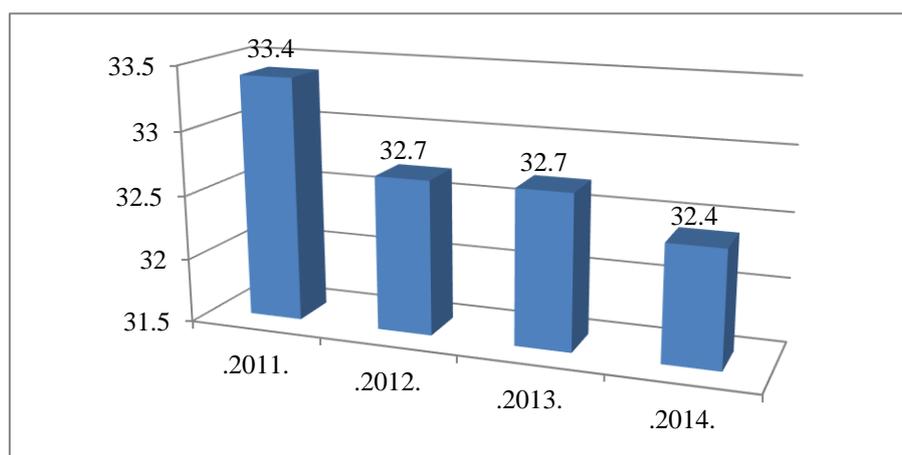
Tabela 13 – Receita Administrada Pela Receita Federal do Brasil em % PIB (2011-2014)

Receitas	2011	2012	2013	2014
I.I	0,6	0,6	0,7	0,6
IPI	0,9	0,9	0,8	0,9
IR	5,4	5,1	5,1	4,9
IOF	0,7	0,6	0,6	0,5
CONFINS	3,7	3,6	3,8	3,4
PIS/PASEB	1,0	1,0	1,0	0,9
CSLL	1,3	1,2	1,2	1,1
CPMF	0,0	0,0	0,0	0,0
CIDE	0,2	0,1	0,0	0,0
Outras	0,5	0,3	0,3	0,4
Total	14,4	13,4	13,5	12,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A tabela evidencia queda de 1,6 p.p do PIB na receita tributária durante o período. O resultado elevado das receitas em 2011 está associado aos efeitos do crescimento obtido em 2010. Por outro lado, os efeitos das desonerações e isenções e do baixo crescimento em 2011 têm como consequência a crescente queda a partir de 2012. Medidas como a redução da alíquota do IPI, diminuição da alíquota em determinado segmento do Cofins, desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, redução da alíquota do IOF e do CIDE culminaram no decréscimo da receita durante o período aludido. Desta forma, a evolução da carga tributária pode ser analisada no Gráfico 9

Gráfico 9: Carga Tributária Bruta em % do PIB (2011-2014)



Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen)

Após uma carga tributária de 33,4% do PIB no ano de 2011, devido aos resultados ainda do ano anterior, houve queda na carga tributária chegando a 32,4% em 2014. Esta redução está relacionada à diminuição da arrecadação dos principais impostos e contribuições, juntamente com a queda do crescimento econômico, cujo crescimento passou de 2,7%, em 2011, para 0,1%, em 2014. Como salienta Gentil e Hermann (2015), o plano utilizado de maneira acentuada durante o governo Dilma, através das diversas formas de desoneração com o propósito de contrabalancear o arrefecimento da atividade econômica com início em 2011, resultou em patamares cada vez mais altos de renúncia de receita tributária. Neste sentido, a renúncia alcançou R\$ 181,3 bilhões, em 2011, R\$ 268,1 bilhões, em 2013, e cerca de R\$ 250 bilhões, em 2014, cifra acumulada correspondente a 4,5% do PIB.

A política fiscal prevista no período pelo governo previa a redução de tributos devido às desonerações e o aumento dos investimentos, sem o comprometimento da meta fiscal. Nesse sentido, com a pouca efetividade destas medidas o governo divulgou o Programa de Compras Governamentais com a finalidade de beneficiar diferentes segmentos. Assim, foram realizadas compras de máquinas e equipamentos, veículos, medicamentos etc., sendo previsto R\$ 8,43 bilhões em compras. Tais gastos eram vistos como fundamentais para a continuidade do PAC e esperava-se que os estímulos aos setores industriais expandissem a demanda agregada (CAGNIM *et al*, 2013).

Outra medida realizada pelo governo foi o Plano Nacional de Logística Integrada, cujo objetivo era tentar estimular as parcerias público-privadas com concessões em investimentos e infraestrutura e com benéficas condições de

financiamento para o setor privado. Entretanto, as medidas foram bastante ineficazes para estimular as despesas de investimento (SERRANO e SUMMA, 2015). Ademais, Cagnim *et al* (2013, p.182) salienta que:

foram anunciadas a prorrogação e a definição de novas renúncias fiscais, totalizando R\$ 5,5 bilhões a serem divididos entre os anos de 2012 (R\$ 1,6 bilhão) e de 2013 (R\$ 3,9 bilhões). A redução do IPI do setor automotivo foi prolongada para até o final do mês de outubro, enquanto para outros setores, como o de móveis e linha branca, a cobrança de alíquotas reduzidas foi garantida até o final do ano de 2012 e, no caso dos setores de materiais de construção e de bens de capital, até o final de 2013. Para as empresas participantes do PSI, mas com dificuldades de pagar seus compromissos, criou-se a possibilidade de acelerar (de 48 para 12 meses) a depreciação de determinados bens (caminhões e vagões), o que implica redução do lucro contábil e, conseqüentemente, da arrecadação de imposto de renda e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) (em R\$ 586 milhões, segundo o Ministério da Fazenda).

Em consonância com tais políticas anticíclicas em 2012, houve uma trajetória na queda da taxa básica de juros. Ainda em 2011 o Banco Central deu início a uma política de redução da taxa básica, no qual, segundo Curado (2014), ocorreu em um cenário de aumento das expectativas de inflação, ou seja, momento em que as expectativas de inflação ultrapassariam a meta definida pelo CMN. Não obtendo a retomada do crescimento e se mostrando ineficiente do ponto de vista produtivo, ocorreu a reversão da taxa de juros a partir de 2014, quando foi novamente alterada.

A partir de 2013 há uma crescente desaceleração no produto, levando a queda das receitas. Nesse sentido, Gobeti e Orair (2015) calculam que no intervalo de 2013 – 2014 o aumento dos dispêndios foi responsável por mais da metade da queda do superávit primário desse período. Nesse sentido, associado à queda das receitas, houve uma elevação das despesas primárias, principalmente com gastos com programas sociais. Ademais, os autores destacam a mudança de orientação na política fiscal durante a fase expansionista (2006-2010), cujo espaço fiscal esteve voltado para investimentos, para um período de maior expansão das despesas de custeio, desonerações e subsídios, como aponta a Tabela 14:

Tabela 14 – Despesas do Governo Central em % do PIB (2011-2014)

Receitas	2011	2012	2013	2014
Benefícios Previdenciários	6,4%	6,6%	6,7%	6,8%
Pessoal e Encargos Sociais	4,1%	3,9%	3,8%	3,8%
Outras Despesas Obrigatórias	2,1%	2,1%	2,4%	2,7%
Despesas Discricionárias	4,1%	4,3%	4,3%	4,7%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O aumento dos gastos ocorreu em todas as rubricas, com exceção do gasto com pessoal. Segundo Biasoto Jr. e Afonso (2014), a participação das despesas com pessoal e encargos sociais no PIB diminuiu devido à política de contenção salarial do período, tendência verificada nos períodos anteriores. Por outro lado, os dispêndios totais foram alavancados pelo aumento das despesas discricionárias e pelas despesas obrigatórias. No tocante às despesas discricionárias, houve aumento de 0,6 p.p do PIB entre 2011 e 2014. Essa elevação está diretamente relacionada com os gastos com o PAC e com o Programa Minha Casa Minha Vida, cujo montante elevou-se de 0,6% do PIB em 2011 para 1% em 2014. As despesas obrigatórias, por sua vez, cresceram 0,6% p.p do PIB durante o período, capitaneado pela ampliação do gasto com a desoneração da folha salarial, com uma elevação de 0,3 p.p durante o período.

Cabe ressaltar a expansão com os gastos da previdência social, cujos dispêndios elevaram-se 0,4 p.p do PIB durante o período, frente ao aumento da receita de 0,2 p.p do PIB, não obstante as desonerações ocorridas durante o período. As despesas totais do governo central, portanto, elevaram-se 1,3 p.p do PIB durante o governo, ampliando de 16,7% do PIB, em 2011, para 18%, em 2014.

No que tange às metas de superávit primário do setor público consolidado, estas foram revistas a partir de 2010. As metas de superávit foram fixadas em 3,3% do PIB em 2011 e 3,1% para o intervalo de 2012 a 2014. Entretanto, as metas de superávit foram inferiores àquelas previstas na LDO. Isto se deve à alternativa de abater alguns

gastos com investimento, por exemplo, aqueles incluídos no PAC, prática que ocorria desde 2009 (GENTIL e HERMANN, 2015). A tabela 14 evidencia a evolução fiscal no período:

Tabela 15 – Resultado Fiscal do Governo Central % do PIB (2011-2014)

Composição	2011	2012	2013	2014
Resultado Primário	2,1	1,8	1,4	-0,4
Juros Nominais	-4,1	-3,1	-3,5	-4,3
Resultado Nominal	-2,0	-1,3	-2,1	-4,7

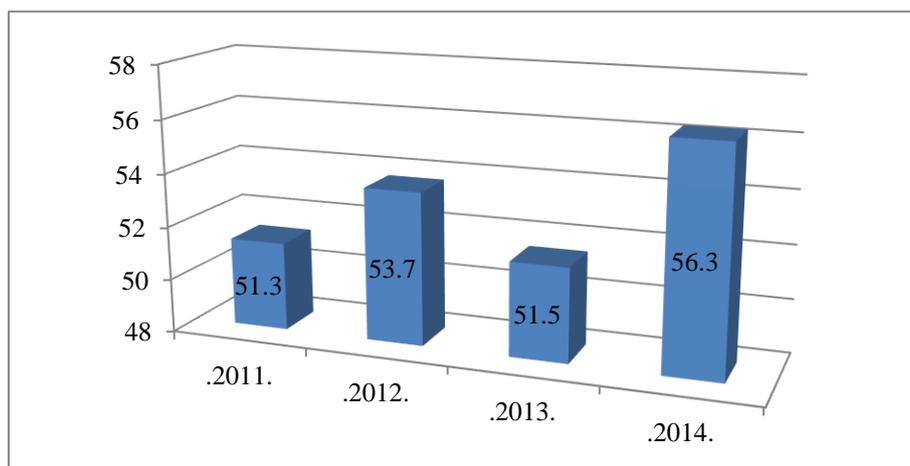
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A introdução da mudança na política econômica para impulsionar o crescimento culminou em quedas constantes no resultado primário<sup>17</sup>, com resultado negativo no ano de 2014 de -0,4% do PIB. Adicionalmente, cabe ressaltar a queda das receitas e as taxas de crescimento menores, devido à ineficácia das políticas, culminando no efeito deletério da redução do superávit e na confiança dos agentes econômicos.

Nesse contexto, há o aumento dos dispêndios financeiros a partir de 2013, momento em que é revertida a política monetária adotada a partir de 2012, com a elevação ao patamar próximo a 2011. Na mesma direção, o resultado nominal que teve queda em 2012 devido à política monetária expansionista do período, voltou a aumentar em 2013 com o aumento da taxa de juros e o baixo crescimento em 2014, passando de um déficit de 2,0% do PIB em 2011 para 4,7% em 2014. Conseqüentemente, a dívida pública elevou-se durante o período, como se observa no Gráfico 10:

<sup>17</sup> “O cumprimento da meta de superávit primário do governo central e também do setor público, em 2012, só foi possível graças a uma complexa, criativa e heterodoxa engenharia fiscal. Para tanto, nos últimos dias do ano de 2012, foram editados a Medida Provisória n. 600, os decretos presidenciais n. 7.880, n.7.881 e sem número, e a Resolução do Conselho Monetário Nacional n. 4.175” (BIASOTO JR. e AFONSO, 2013, P. 253).

Gráfico 10 : Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB (2011-2014)



Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN).

O aumento da proporção dívida pública/PIB explica-se por um conjunto de fatores: a redução sistemática do superávit primário, em decorrência do aumento dos gastos e da queda da receita, aos custos relacionados com a manutenção de estoques de reservas cambiais em moeda estrangeira, a desaceleração da atividade econômica, bem como o aumento das despesas financeiras que não foram compensadas com a elevação do superávit, sobretudo em 2014.

Nesse contexto, Curado e Nascimento (2015) ressaltam um aspecto de natureza estrutural para entender a questão fiscal no governo Dilma. O aspecto estrutural diz respeito às características da política fiscal herdada no governo Lula. Tal política promoveu o equilíbrio numa situação de crescimento do produto, havendo aumento do dispêndio, mas, em contrapartida, aumentos na receita. Nesse sentido, o equilíbrio é possível apenas com o crescimento do produto, o que não aconteceu no governo Dilma, cujas despesas continuaram crescendo mesmo com a redução do crescimento econômico.

### 3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política fiscal no Brasil a partir da década de 1990 passou por grandes transformações. A partir do plano real há uma inflexão na maneira de lidar com os gastos e despesas, compreendidos como fator determinante da hiperinflação que consternava o país desde a década de 1980, resultando, a partir de 1993, em um amplo ajuste para sanar as contas públicas e buscar o equilíbrio.

Tal política, iniciada ainda no governo Itamar Franco, foi desenvolvida durante o primeiro governo Fernando Henrique, através da contenção das despesas e aumento de receita, com a elevação da tributação. No segundo governo, com a institucionalização da meta de superávit primário a partir da LRF, tem-se uma intensificação e busca sistemática pelo superávit primário. Esta política fiscal foi adotada no primeiro governo Lula, cujos mecanismos de geração de receita e corte de despesas foram mantidos. No segundo mandato ocorreram algumas alterações, levando à elevação dos dispêndios em investimento e dos gastos correntes com o intuito de flexibilizar a política fiscal e combater a crise externa. No governo Dilma, em que houve uma continuidade com o segundo mandato Lula, tem-se uma política de flexibilização da meta de superávit, entretanto, com um aumento nos gastos de custeio e transferências e queda nos investimentos em relação ao período anterior.

Na visão Pós-Keynesiana, que se propõe a presente discussão, Lopes e Mollo (2011) destacam que embora busquem o equilíbrio das contas públicas, o controle da relação dívida/PIB deverá ocorrer não com aumento *ex ante* do superávit primário, mas com a elevação *ex post*, obtido com o crescimento econômico realizado com políticas voltadas à redução da taxa de juros e direcionamento dos gastos ao investimento.

A política adotada no referido período contraria tais objetivos, uma vez que a adoção da taxa de juros como mecanismo de controle da inflação sobrecarrega a própria dívida dificultando os incentivos ao investimento privado. Nesse sentido, a redução da taxa de juros teria como consequência a redução dos déficits nominais sem que fosse necessário a obtenção de grandes superávits e, assim, a política fiscal seria mais ativa.

Esta análise da política fiscal tem como objetivo verificar o ambiente fiscal em que surgiram as transferências de renda e sua evolução. Desta forma, os dispêndios com tais transferências surgem no final da década de 1990 sob uma política fiscal contracionista, com intuito de conter o aumento do nível de preços. Por outro lado, com maior crescimento do produto e uma situação macroeconômica mais confortável a partir da década de 2000, tem-se um crescimento acelerado destes gastos, embora a manutenção política fiscal tenha mantido as bases do período anterior.

## **4. ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL NO PERÍODO 1995-2014 COMO MECANISMO DE REDUÇÃO DA POBREZA, DESIGUALDADES E O IMPACTO SOBRE O PRODUTO.**

### **4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Os programas de transferência de renda criados a partir da década de 1990, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, doravante BF e BPC respectivamente, tornaram-se os principais mecanismos de política social no Brasil. O aumento da desigualdade de renda e da pobreza verificados neste período resultou na escolha de programas focalizados e condicionados, mostrando a relevância de tais programas sobre a atenuação das desigualdades de renda. Por outro lado, a expansão de tais gastos teve impactos positivos diretos na atividade econômica, via aumento no consumo, e indiretos via investimento.

O objetivo do terceiro capítulo desta dissertação é apresentar os dois principais programas de transferência de renda existentes no Brasil a partir de duas perspectivas, a capacidade deles em reduzir as desigualdades de renda e seu impacto sobre o produto. Desta forma, o primeiro capítulo está estruturado em três partes além desta introdução. A primeira seção consiste na definição da política social, sobretudo das transferências de renda, e no debate sobre o início destas no Brasil. A partir disso, na segunda seção será feita uma análise das transferências de renda no período 1995 a 2014 e seus impactos sobre a desigualdade de renda e da pobreza durante esse período. Por fim, na terceira seção será estimado o impacto no produto destes dispêndios a partir do método Vetor Autorregressivo (VAR) para o período de 2004 a 2014.

## 4.2 POLÍTICA SOCIAL E GASTOS SOCIAIS

A acepção do termo política social carece de uma definição exata. Entretanto, o termo pode ser entendido como o direcionamento dos Estados no que se refere às ações políticas que realizem um aumento do bem-estar da população, concedendo bens e serviços ou renda aos indivíduos (MARSHALL, 1967). Tal direcionamento tem origem no sistema de Bem-Estar Social desenvolvido na segunda metade do século XX por um conjunto de países Europeus<sup>18</sup>. Estes foram responsáveis pela organização de arranjos que culminaram no desenvolvimento de uma estrutura de proteção social fundamentada em suporte legal. Sua finalidade era, sob responsabilidade do Estado, proteger a população dos riscos sociais e vulnerabilidades inerentes às economias de mercado. Insere-se nesse arranjo a proteção contra a pobreza, os riscos sociais e a garantia de acesso a serviços públicos (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005).

Dado o exposto, a expansão de arranjos de proteção social tem como força motriz o desenvolvimento das sociedades industriais e os conflitos subjacentes aos diferentes segmentos sociais (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005). Desta forma:

Os conflitos sociais associados ao processo de industrialização das sociedades modernas impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias na medida em que se ampliou o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes. Por sua vez, a construção de sistemas estatais de proteção social é impulsionada por uma ampliação de demanda por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto da organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação, seja para dar retorno ao problema de baixa participação política e fraca institucionalização democrática (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005, p. 184).

Nesta perspectiva, tais arranjos partem da concepção do indivíduo dotado de necessidades, as quais apresentam barreiras para a liberdade real. Assim, entende-se que tais liberdades individuais advêm não somente do crescimento econômico (cuja condição é necessária), mas também do acesso a políticas de educação e saúde, liberdades civis e econômicas. Nesse sentido, o desenvolvimento propõe a suplantação das causas das privações das liberdades substanciadas na pobreza, a ausência de democracia e na ausência de serviços públicos (SEN, 2008).

---

<sup>18</sup>Como apontado no capítulo 2, o sistema de bem-estar tem suas discussões originadas durante a segunda Guerra Mundial com o relatório Beveridge, na Inglaterra. Posteriormente, desenvolvido e adaptado pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A execução de políticas desta natureza está estritamente relacionada com o gasto público social realizado pelo Estado. Neste sentido, tais dispêndios são decorrentes do processo histórico<sup>19</sup> inerente a cada sociedade no esforço de atender a necessidade de maior liberdade e igualdade aos indivíduos (CASTRO *et al.*, 2003). Segundo Fernandes (1998), os gastos públicos sociais são aqueles realizados com o objetivo de gerar programas nas áreas de saúde, cultura, educação, alimentação e nutrição, previdência, assistência social, saneamento e proteção do meio ambiente, organização agrária, habitação e urbanismo, benefícios a servidores e emprego e defesa do trabalhador. Ou seja, instrumentos que procurem aprimorar a vida da população em geral.

Desta forma, a mensuração dos gastos sociais é um mecanismo que ajuda a identificar a forma e a condução da política social do país. Em um país marcado pelas desigualdades históricas, como o Brasil, tais gastos tornam-se imprescindíveis para a construção de uma sociedade mais igualitária e equitativa, ao melhorar a distribuição dos recursos e proteger a população de maior risco social

No presente trabalho será analisado o conjunto de ações e programa no Brasil com o intuito de atender às necessidades e direitos fundamentais da população, principalmente no que se refere à pobreza e à desigualdade. Optou-se por analisar as transferências diretas, materializadas nos programas de transferência que se desenvolveram na segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000, o BPC e o programa BF.

No Brasil, a Constituição de 1988 é o marco legal na estrutura existente dos gastos sociais, sobretudo na Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social), e da política social exercida no Brasil como um todo - tanto na viabilidade de extensão de acesso quanto aos tipos de benefícios sociais. Neste sentido, a Constituição Federal delineou-se sob a forma de modelo redistributivo de política social similar ao modelo de Estado de Bem-Estar dos países europeus constituídos no pós-guerra (CASTRO e RIBEIRO, 2011). Assim, segundo Castro e Cardoso Junior (2006, p.266);

---

<sup>19</sup>Segundo Dedecca (2010), no caso do Brasil, as abordagens históricas reconhecem como uma referência histórica no aumento das desigualdades no sistema capitalista brasileiro a partir do período republicano, com o advento do trabalho livre. Nesse sentido, o principal determinante desta particularidade diz respeito à ausência da reforma agrária na ocasião da abolição do trabalho escravo no Brasil. A constituição do mercado de trabalho nacional, enquanto estrutura ocupacional predominada pela força de trabalho livre e por relações de trabalho monetizadas, assumiu características particulares que escaparam das trajetórias históricas trilhadas tanto pelos países desenvolvidos como por muitos dos em desenvolvimento.

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto no seu Art. 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

No que se refere à criação do conceito de Seguridade Social, a carta constitucional estabeleceu o Orçamento da Seguridade Social e a junção das áreas da Previdência Social, Saúde e Assistência Social no idealizado Ministério da Seguridade, o que permitiria a agregação dos recursos e a cooperação da dinâmica de todas as pastas. Desta forma, o intuito de tal integração era preservar e garantir as receitas<sup>20</sup> de cada setor devido a pressões na disputa orçamentária por recursos destinados a outras políticas públicas. Para isto, o orçamento deveria possuir uma base heterogênea e específica de financiamento advinda de contribuições da sociedade civil (trabalhadores e empresários) e do governo (União, Estados e Municípios) além de outras receitas, como aquelas provenientes da loteria. (CASTRO e RIBEIRO, 2011).

Entretanto, ocorre a partir da década de 1990 uma incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado adotada no período e as possibilidades de desenvolvimento e inclusão social. O baixo crescimento pós Plano Real culminou na inviabilidade de financiamento dos gastos sociais mais abrangentes. Neste sentido, as possibilidades de manter o patamar do gasto social federal alcançado em virtude da Constituição de 1988 foram substancialmente restringidas (FAGNANI, 2005).

Estas incompatibilidades foram analisadas no capítulo anterior. A política fiscal adotada no período, cujo objetivo primordial fundamentou-se no combate à inflação, utilizou-se das desvinculações de receitas regulamentada pela Constituição Federal de 1988 como mecanismo para diminuir o déficit orçamentário. Por outro lado, diante do papel atribuído à política fiscal e da restrição orçamentária identificada, as políticas sociais de cunho universal previstas na carta magna seguiram a tendência da focalização como observado em diversos países.

---

<sup>20</sup> “As principais mudanças no financiamento da política social estão no capítulo que trata da Seguridade. Lá está reunida a maior parte do conjunto das contribuições sociais, agora vinculada ao custeio das ações de saúde, previdência e assistência. A inclusão do faturamento e do lucro, além da folha de salários, com bases para a contribuição do empregador à seguridade representou a desejada diversificação das fontes de financiamento” (CASTRO e RIBEIRO, 2011, p. 29).

A proposta de políticas focalizadas, portanto, engendra um conjunto de discussões sobre o papel das transferências de renda no combate à pobreza no país. Desta forma, a adoção destas políticas pelos governos nacional e subnacional na década de 1990 e no segundo mandato no governo FHC está intrinsecamente associada à política fiscal restritiva deste período.

#### **4.2.1 ORIGEM DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL**

Conforme o estado de bem estar social se solidifica nos países desenvolvidos, sobretudo no continente europeu, o surgimento de programas de transferência de renda monetária se consolidou como mecanismo central de política social. Desta forma, o uso das transferências como mecanismo de redistribuição de renda e atenuação da pobreza passou a ser adotado por diversos países a partir da segunda metade do século XX (Inglaterra (1948), Alemanha (1961), Holanda (1963) (LAVINAS E VARSANO, 1997; e LAVINAS, 1998).

Inicialmente de forma regionalizada, este programa se expandiu para os demais países europeus (Bélgica, 1974; Irlanda, 1977; Luxemburgo, 1986; e França, 1988). Com o advento da Carta Social Europeia<sup>21</sup>, em 1989, houve um direcionamento conjunto e institucional dos países da União Europeia no que tange à adoção de mecanismos de transferência de renda (LAVINAS e VARSANO, 1997; e LAVINAS, 1998).

No Brasil, o debate acerca da introdução de mecanismos de transferência de renda direta inicia-se em 1975 com o artigo seminal intitulado “Redistribuição de Renda” de autoria de Antônio Maria da Silveira. Este sustentava que a tônica adotada naquele período “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo” não era eficaz, haja vista a acentuada pobreza ainda existente. Nesse sentido, Silveira (1975, p. 8) destaca:

Devemos manter o atendimento do direito à existência nos termos atuais de alívio da pobreza. Mas defendemos veementemente a necessidade de uma decisão ou de um compromisso social para sua erradicação a longo prazo, defendemos a necessidade do estabelecimento de um programa governamental, proporcionando meios que permitam a gradativa, mas efetiva extinção da pobreza na medida do crescimento econômico. Não devemos esperar que o bolo cresça, porque não há medida da suficiência deste

---

<sup>21</sup> A Carta Social Europeia delineou a estrutura básica de direitos sociais a ser adotada pelos países da União Europeia. Desta forma instituiu-se a transferência de renda como ferramenta de proteção social, cujas regras de adoção seriam definidas por cada Estado (Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989)).

crescimento e porque não é um problema suscetível a tratamento de choque, por mais rica ou crescida que seja a economia.

Como ressalta Marques (2013), o debate sobre a renda mínima iniciado naquela década se arrefeceu durante a década de 1980. Diante da crise fiscal e do agudo processo inflacionário da economia brasileira pouco se avançou nesta área. Entretanto, o início da década de 1990 marcou o retorno da discussão e a efetiva adoção de mecanismo de transferência de renda até então inéditos no país. Desta forma, o aprofundamento da pobreza nas décadas de 1980 e 1990 devido às políticas econômicas adotadas no período, o baixo crescimento observado na década de 1980 e o aumento da pobreza absoluta na década de 1990 estimularam a adoção de políticas sociais focalizadas para combater a pobreza no Brasil. Ademais, como salienta Hoffman (1995), a pobreza na década de 1990 encontrava-se em um patamar maior que na década de 1980, impulsionando o debate sobre tais medidas.

Nesse contexto, em 1991 foi apresentado o Projeto de Lei nº 2561, pelo Senador Eduardo Suplicy. O projeto estabelecia o Programa de Garantia de Renda Mínima nos moldes do imposto de renda negativo com o objetivo de beneficiar os residentes do país maiores de 25 anos com renda mensal inferior a 45 dólares<sup>22</sup>. Tal projeto, aprovado pelo Senado, resultou em discussões sobre a viabilidade de tais programas (RAMOS, 1994).

A proposta ainda ressaltava a implantação gradual do programa, começando pelas pessoas acima de 60 anos (em 1995) e finalizando no ano de 2002, quando se atingiria todo o universo previsto, ou seja, todos os indivíduos maiores de 25 anos. Os recursos se originariam do orçamento da União, substituindo os projetos de política social concomitantes a este. Desta forma, os projetos existentes de políticas sociais tradicionais seriam substituídos por este programa, o qual não deveria ultrapassar o custo de 3,5% do PIB (RAMOS, 1994).

Em que pese a proposta original versar sobre a universalidade de renda mínima, tal medida foi fundamental para o surgimento dos programas de transferências de renda na década de 1990, salvo aqueles já prescritos na Constituição de 1988 (BPC) e que somente aplicaram-se as normas. Como salienta Suplicy (2003), a partir de 1995 foram realizadas experiências pioneiras de transferência de renda de forma descentralizada, em

---

<sup>22</sup> “O valor mencionado em dólares foi obtido a partir da conversão dos cruzeiros à taxa de câmbio vigente em 1991” (RAMOS, 1994, p. 8).

diversos municípios e no DF (Campinas, Belo Horizonte, Vitória, Distrito Federal, dentre outros). Nestes municípios, as famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo per capita recebiam determinado valor monetário sob a condicionalidade de assiduidade escolar das crianças.

Desta forma, o programa idealizado deu origem aos programas de renda monetária direta do governo aos indivíduos ou famílias com renda per capita familiar abaixo de determinado nível. A renda não é fornecida através de bens ou serviços, mas na forma monetária, não havendo empecilho ao financiamento do consumo pelas famílias, sendo esta renda complementada por outras formas de transferências de bens e serviços, como educação e saúde (VAN PARIJS, 2000).

### **4.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA**

#### **4.3.1 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO PERÍODO 1995-2014**

Os programas de transferência de renda originam-se, como evidenciado na seção 4.1.2, nas iniciativas locais através dos municípios. Entretanto, a incapacidade financeira em arcar os dispêndios dos programas e a fragilidade no que tange à operacionalização acarretou na aprovação, pelo governo federal, de um projeto com o intuito de auxiliar os municípios financeiramente com a instalação de programas de renda mínima que estivessem ancorados em ações socioeducativas (ROCHA, 2011).

Neste sentido, a Lei 9533 de 10 de novembro de 1997 previa que o governo cobrisse parte dos dispêndios do programa em municípios que não dispunham de recursos financeiros suficientes, porém a implementação e a gestão eram de responsabilidade dos próprios municípios. Ademais, os recursos deveriam ser destinados às famílias com renda *per capita* inferior a um salário mínimo, com filhos dependentes em idade escolar estudantes de escola pública.

A dificuldade de operacionalização, precisamente a incapacidade técnica e geracional dos municípios, concomitantemente com a elevação da pobreza e desigualdade exauridos os efeitos distributivos da estabilização, no segundo governo FHC, culminaram no desenvolvimento de um conjunto de programas de transferência de renda. Tais programas tinham como principais características a sua condicionalidade e focalização. Buscava-se atenuar a pobreza a curto prazo com as transferências de

renda direta condicional através de extrema focalização ROCHA (2011). Nessa perspectiva, a condicionalidade se propunha a combater dois problemas centrais descritos por Medeiros, Brito e Soares (2007, p. 12);

O alívio da pobreza no curto prazo, por meio das transferências de renda, e o combate a sua transmissão intergeracional, por meio de condicionalidades voltadas para incentivar as famílias a realizar investimentos e capital humano. Adicionalmente, a exigência de condicionalidades, também chamadas de contrapartida ou corresponsabilidades das famílias, tem como objetivo incentivar a demanda por serviços sociais como saúde e educação e ampliar o acesso da população mais pobre a direitos sociais básicos, incentivando expansões e melhorias na oferta desses serviços.

Diante do insucesso da cooperação entre Governo Federal e governos locais, lançou-se no final do segundo mandato FHC (2001) o Projeto Alvorada. Este “se fez em direção a um novo programa de orientação e conteúdos distintos, a Rede Social, sob a qual foram agrupados os programas de transferência de renda às famílias pobres” (DRAIBE, 2003, p. 8).

O decreto nº 3769, de 8 de março de 2001 estabeleceu o plano do Projeto Alvorada lançado em 2000. Desta forma, determinaram-se as diretrizes para a execução de projetos voltados para a área social em municípios, Estados e microrregiões da região norte e nordeste e nos demais Estados com IDH inferior a 0,5. O projeto visava influir em várias áreas, destacando os programas de renda familiar e infraestrutura básica.

No que tange às fontes de financiamento, foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em 2000. O fundo destinava-se a financiar projetos e ações sociais, tais como habitação, nutrição, saúde, educação e reforços de renda familiar. O montante seria composto por uma porcentagem do IPI, das Contribuições Sociais, doações e de outras receitas a serem determinadas pelo regulamento.<sup>23</sup>

Assim, conforme Draibe (2003), esboçava-se uma rede de programas estruturada a partir de transferências às famílias pobres em condição de vulnerabilidade social, implantado com o endosso do governo federal e das experiências realizadas pelos entes subnacionais. A partir da aprovação do fundo, instituíram-se os programas de transferência condicionados no âmbito federal, quais sejam: Bolsa Alimentação, Agente Jovem, Auxílio Gás, Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

---

<sup>23</sup> Emenda Constitucional Nº 31 de dezembro de 2000.

O programa de transferência de renda mínima Bolsa Alimentação estava vinculado ao Ministério da Saúde, responsável por sua coordenação e avaliação. O critério de elegibilidade do programa fundamentava-se na renda familiar desconsiderando as demais transferências e na existência de crianças com idade entre seis meses e seis anos com risco nutricional, gestantes e lactantes. O valor mensal do benefício era de quinze reais, cujo objetivo era a suplementação alimentar destas famílias<sup>24</sup>.

O programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano estava vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social. O projeto estava voltado aos jovens entre 15 e 17 anos com situação de risco e vulnerabilidade social pertencentes às famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita. O benefício era de sessenta e cinco reais mensais, com condicionalidade de 75% na atividade no qual o jovem estivesse inserido e a realização de capacitações inerentes ao projeto. O programa seria financiado pelos Municípios, Estados e pela União, além da iniciativa privada.<sup>25</sup>

O Auxílio Gás tinha como objetivo subsidiar o preço do gás liquefeito às famílias de baixa renda. Desta forma, o benefício era concedido às famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo per capita, exclusive as demais transferências, e ser elegível dentro de outros programas. O programa era coordenado e avaliado pelo Ministério de Minas e Energia, cujo valor do benefício era sete reais e cinquenta centavos mensais. O custeio do projeto seria realizado pela arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a comercialização e importação de petróleo e seus derivados.<sup>26</sup>

O PETI tinha como objetivo erradicar o trabalho infantil nas atividades insalubres e perigosas tanto nas cidades quanto no campo. Ele era vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, cujo financiamento concernia às três esferas de governo. O valor mensal do benefício era de vinte e cinco reais por criança ou adolescente na zona rural e vinte e cinco a quarenta na zona urbana, destinado às

---

<sup>24</sup> Decreto N° 3.934, de 20 de setembro de 2001.

<sup>25</sup> Portaria 879 de 03 de dezembro de 2001.

<sup>26</sup> Decreto N° 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo com crianças de 7 a 14 anos.<sup>27</sup>

O Programa Bolsa Escola estava vinculado à educação, cuja administração concernia ao Ministério da Educação. Para concessão do benefício, a família deveria possuir crianças entre seis e quinze anos com frequência ativa em instituição de ensino regular com assiduidade escolar superior a oitenta e cinco por cento do período letivo. O valor mensal do benefício era de quinze reais por criança, destinados às famílias com baixo rendimento per capita.

No final do segundo governo FHC, portanto, estruturou-se um conjunto de políticas de transferência de renda. A partir de 2003, no governo Lula, criou-se a plataforma Fome Zero, cuja finalidade consistia em promover segurança alimentar à população com baixa renda. Regulamentado pela lei N° 10.689 de 2003, instituiu-se o Programa Nacional de Acesso à Alimentação. Com o fracasso do Programa, instituiu-se o Programa Bolsa Família, unificando os programas de transferência já existentes descritos acima paulatinamente e deslocando sua administração de forma coordenada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004.

O programa Bolsa Família se tornou o principal mecanismo de transferência de renda no Brasil, exclusive aqueles ligados à Seguridade Social (BPC e Previdência). O Programa foi instituído a partir da Medida Provisória N° 132 de 20 de outubro de 2003<sup>28</sup>, regulamentada posteriormente pela lei N° 10.836, de 2004, que estabelecia que:

O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei n° 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei n° 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n° 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n° 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n° 3.877, de 24 de julho de 2001 (LEI 10.836, 2004, p. 1).

Nos anos seguintes, com o êxito do programa ampliou-se a cobertura e elegibilidade, tornando-se a plataforma dos governos no primeiro e segundo mandatos. Em 2011, após a vitória de Dilma Rousseff, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria

---

<sup>27</sup> Portaria 458 de Outubro de 2001

<sup>28</sup> Posteriormente convertida na Lei 10836, de 9 de janeiro de 2004.

através do Decreto N° 7492, de 2011. Neste objetivava-se extinguir a pobreza extrema através de políticas coordenadas, entendendo a pobreza por seu aspecto multidisciplinar. Entretanto, um dos objetivos centrais era elevar a renda monetária das famílias mais pobres através da ampliação dos programas BF e BPC.

Nesse aspecto, alteraram-se os valores repassados aos municípios e estados. Essa alteração ocorreu com a mudança na forma de cálculo dos repasses do programa, que passou a avaliar as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita inscritas no Cadastro Único e não mais apenas as famílias beneficiárias do programa BF. Com isso, o número potencial de famílias beneficiárias aumentou de 18,5 milhões em 2011 para 24 milhões em 2014 (PAIVA *et al*, 2014).

No que tange ao BPC, este se constitui em uma transferência de recursos mensal aos beneficiários referente a um salário mínimo. Os beneficiários são idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência (física, mental, intelectual ou sensorial) com incapacidades laborais, que apresentem renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo. Tal benefício não necessita de contrapartida contributiva, cuja regulamentação é realizada através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)<sup>29</sup>, que regulamentou o artigo 203 previsto pela Constituição de 1988:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
V – à garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

O BPC, portanto, concede benefício para aquelas pessoas com incapacidade de sobrevivência através do trabalho. Nesse sentido, se diferencia do programa BF por este ser um complemento de renda às famílias pobres que estão no mercado de trabalho, mas apresenta insuficiência de renda para subsistir, conquanto o BPC concede uma renda com o intuito de substituir o trabalho destes indivíduos (JACCOUD, 2009).

Desta forma, O BPC e o programa BF passaram a ser os pilares da política de assistência social do Brasil a partir do início da década de 2000, em virtude do aumento dos benefícios concedidos a partir da sua implantação.

---

<sup>29</sup> Lei N° 8.742 de 7 de dezembro de 1993

#### **4.3.2 O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NA REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE DE RENDA NO PERÍODO DE 1995 A 2014.**

A desigualdade de renda é um problema histórico e estrutural do Brasil, remetendo à sua constituição como país. Como salienta Dedecca (2010), estas características remontam à constituição do mercado de trabalho assalariado e a inserção do país no sistema capitalista, cuja trajetória se diferenciou de outros países desenvolvidos e em desenvolvimento por não realizar a reforma agrária necessária para distribuição de terras. Assim, pouco alterou as relações de trabalho existentes na colonização, levando ao crescente aumento da desigualdade de renda e da pobreza.

Desta forma, embora o Brasil tenha convivido por longo período com o aumento da desigualdade e da pobreza, poucas políticas focalizadas em âmbito federal ou subnacional foram realizadas para sua atenuação. Nesse sentido, o principal instrumento para atenuação da pobreza no Brasil foi o crescimento econômico que, embora seja necessário para seu declínio permanente, mostrou-se insuficiente para reduzir as disparidades existentes (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000).

Foi nesse contexto de resistência da redução da pobreza e da desigualdade que, na década de 1990, a discussão sobre políticas de transferência de renda se destacou na agenda sobre políticas públicas no país, como evidenciado na seção anterior. O mecanismo de transferência existe desde a década de 1970 sob a alcunha de Renda Mensal Vitalícia, cujos beneficiários consistiam em idosos e deficientes em situação de pobreza que tivesse contribuído pelo menos um ano à previdência. O valor do benefício era de meio salário mínimo a pessoas acima de setenta anos. Entretanto, a cobertura era bem restrita, não tendo impacto significativo na pobreza e distribuição de renda (ROCHA, 2011).

Na década de 1990, como discutido no capítulo III, a política fiscal esteve voltada aos programas de combate à inflação. Embora o Plano Real no primeiro momento tenha amenizado a pobreza, característica do êxito de planos de estabilização, ele pouco influenciou na queda da desigualdade de renda, permanecendo em patamares elevados. Nesse contexto, Dedecca (2001) ressalta que a nova diretriz econômica não foi capaz de assegurar um crescimento econômico com efeito dinamizador no mercado de trabalho com efeitos positivos na situação social. O período configurou-se, portanto,

com o aumento da desigualdade em meio à estabilidade. Neste cenário que se endossam as políticas focalizadas

As transferências de renda ganharam destaque na política social recente. Implementadas de forma consistente a partir de 2001, embora o BPC tenha sido regularizado em 1996, as políticas de transferência de renda tiveram papel importante de forma direta ou indireta na redução acelerada da desigualdade. Desta forma, como pode ser observado na Tabela 16, a partir de 2001 a desigualdade de renda medida pelos índices de Gini e de Theil<sup>30</sup> evidenciam um declínio na desigualdade de forma sistemática e acentuada:

Tabela 16 – Índices de Desigualdade de Renda (Gini e Theil) 1995 - 2014

Anos	Índice de Gini	Índice de Theil
1995	0,601	0,733
1996	0,602	0,732
1997	0,602	0,738
1998	0,600	0,734
1999	0,594	0,711
2001	0,596	0,726
2002	0,589	0,710
2003	0,583	0,685
2004	0,572	0,665
2005	0,570	0,660
2006	0,563	0,644
2007	0,556	0,624
2008	0,546	0,602
2009	0,543	0,597
2011	0,531	0,569
2012	0,530	0,598
2013	0,527	0,562
2014	0,518	0,541

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

O coeficiente de Gini, segundo os dados do (IPEA), decresceu de 0,601 em 1995 para 0,518 em 2014. Na mesma direção, o índice de Theil caiu de 0,733 para 0,541. Ambos apresentam a mesma característica; uma queda acentuada a partir da

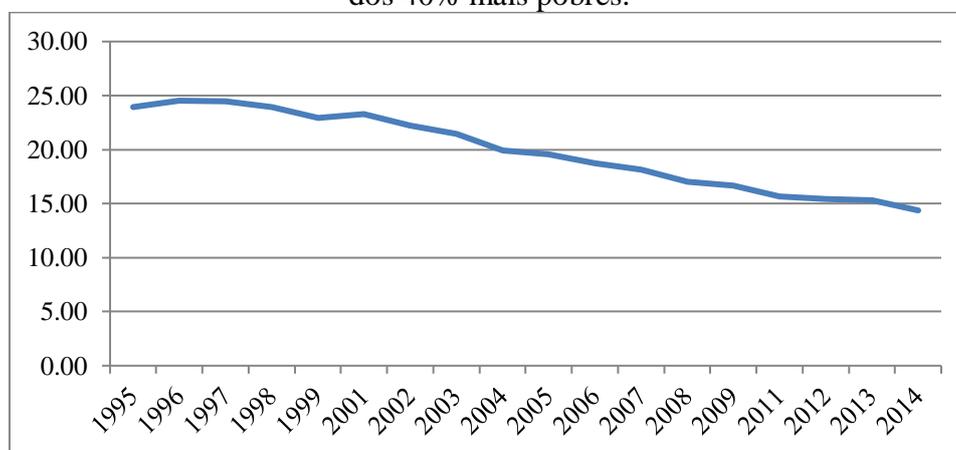
<sup>30</sup>O índice de Gini é empregado para mensurar o grau de desigualdade e baseia-se na curva de Lorenz. Abrange o intervalo entre zero e um, no qual zero aponta uma distribuição perfeita da renda entre os indivíduos, ao passo que um representa perfeita desigualdade de renda. O índice de Theil, da mesma forma, é utilizado para mensurar a desigualdade de renda. Da mesma maneira que o índice de Gini seus valores oscilam entre zero e um indicando melhor distribuição de renda quando está próximo a zero e pior quando próximo a um.

implantação dos programas de transferência de renda no segundo governo FHC e a unificação e ampliação dos programas a partir de 2003, com o aumento da população beneficiária e do montante de recursos gastos.

Em que pese o aumento das transferências, a queda da desigualdade nesse período explica-se, sobretudo, devido ao aumento do salário real a partir de 2003, já que a renda do trabalho é o maior componente da renda das famílias. Como analisado no capítulo III, ocorre um aumento médio do produto de 4% no período 2003-2010, com o aumento do emprego formalizado. Desta forma, Saboia (2007) salienta que a distribuição de renda ocorrida está intrinsecamente correlacionada à valorização do salário real, visto o movimento inverso do salário real e da queda da desigualdade. Entretanto, o crescimento do salário mínimo tem seu efeito limitado uma vez que à medida que este cresce, seu efeito redistributivo tende a decrescer devido à ampliação da renda das pessoas que estão ascendendo na distribuição da renda familiar per capita.

Adicionalmente aos efeitos redistributivos do salário mínimo, destaca-se a valorização das aposentadorias e pensões vinculadas a este, incluindo o BPC, contribuindo para a queda da desigualdade relativamente rápida. Com a crise de 2008/2009, a aceleração da queda da desigualdade diminuiu no período 2011-2014 com o arrefecimento dos efeitos da queda do índice de Gini e o aumento da desigualdade medida pelo índice de Theil entre 2011 e 2012. Tal desaceleração está associada ao menor crescimento do produto no período cuja média ficou 2,2% entre 2011 e 2014, embora as transferências tenham aumentado substancialmente nesse período. O Gráfico 11 corrobora a redução das desigualdades ocorridas durante o período:

Gráfico 11 - Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres.



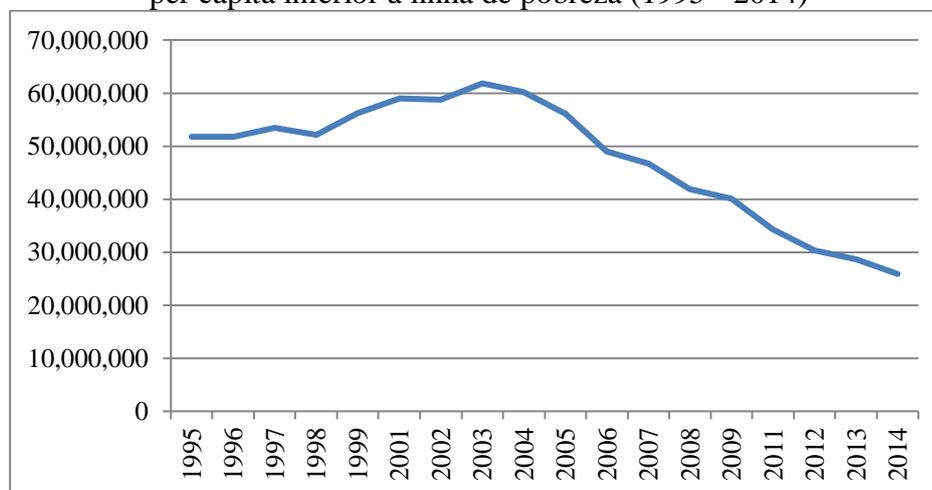
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O gráfico acima compara o rendimento per capita dos 10% mais ricos em relação ao rendimento per capita dos 40% mais pobres. Desta forma, em 1995 a relação per capita entre o décimo mais rico e a renda per capita dos indivíduos pertencentes aos quatro décimos mais pobres era de 23,96% apresentando uma queda gradual culminando em 14,37% em 2014, corroborando o declínio da desigualdade de renda nos últimos anos.

Embora a pobreza possua um aspecto multidimensional, será definida como insuficiência de renda, no qual parte dos indivíduos dispõe de recursos para satisfazerem suas necessidades básicas.

Neste sentido, Rocha (2012) destaca que a queda da pobreza está diretamente relacionada ao aumento da cobertura das transferências de renda não contributiva aos idosos, o BPC, assim como ao surgimento de mecanismos de transferência de renda focalizados nas famílias pobres, agrupados no programa BF, como observado na seção 4.2.1. Tal declínio pode ser constatado no Gráfico 12:

Gráfico 12 - Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza (1995 - 2014)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

O número de pessoas pobres caiu de aproximadamente 50 milhões em 1995 para 25 milhões em 2014 a partir da metodologia de pobreza adotada pelo IPEA, no qual se adota uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa. A pobreza se manteve estável durante a década de 1990, declinando acentuadamente a partir de 2003. Conforme salientado, a partir desse período, o maior crescimento do produto associado com o

aumento do programa BF e do crescimento real do BPC, além do aumento real do salário mínimo, culminaram na redução da pobreza.

Nesse aspecto, Medeiros, Brito e Soares (2007) salientam a efetividade das políticas de transferência por sua efetividade na redução das desigualdades e por seu baixo custo orçamentário. Segundo os autores, estima-se que 23% da queda da desigualdade de renda entre 2001 e 2004 estão associadas ao programa BF e ao BPC. Estas, em 2014, foram responsáveis por um custo estimado de 69 bilhões de reais atendendo a 54 milhões de pessoas.

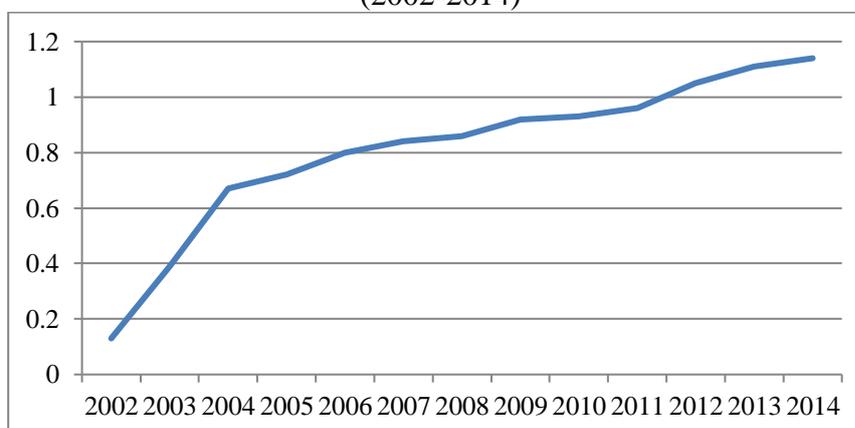
#### **4.4 OS PROGRAMAS DE RENDA DE TRANSFERENCIA DE RENDAE SEUS IMPACTOS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA**

##### **4.4.1AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO PERÍODO 2004-2014 COMO INSTRUMENTO ANTICÍCLICO**

Sabe-se que os programas de transferência de renda foram responsáveis pela redução da desigualdade de renda e atenuação da pobreza da população durante o período analisado (NERI, 2017). Nesse sentido, a proposta desta seção é analisar o impacto de determinados gastos no produto e, portanto, sua ação como medida anticíclica na economia brasileira no período em tela. Para efeito de análise, serão utilizados os dois maiores instrumentos de transferências monetárias para a população de baixa renda no Brasil: o Programa BF e o BPC.

Conforme analisado acima, durante o período de 1995 a 2014 as despesas com transferências cresceram de forma acentuada. Como observado no Gráfico 13:

Gráfico 13 - Despesas com Bolsa Família e BPC em % do PIB (2002-2014)



Fonte: Secretaria do Tesouro nacional (STN).

As despesas com o BF e o BPC cresceram de 0,13% do PIB, em 2002, para 1,26%, em 2014. Assim, o montante gasto durante o período com o programa BF saltou de 1,9 bilhões de reais, em 2002, para 27,2 bilhões, em 2014. Por outro lado, os dispêndios com o BPC aumentaram de 4,44 bilhões de reais, em 2003, para 38,56 bilhões, em 2014, totalizando um montante de 65,76 bilhões de reais. Desta forma, o gasto com o BF e BPC manteve-se em trajetória crescente em proporção do PIB.

A política de transferência de renda foi protegida dos ajustes ocorridos a partir de 2002, a julgar pelo aumento constante nos anos subsequentes. Desta forma, dentre os objetivos da política fiscal, as transferências não conflitaram com outros dispêndios no orçamento, mantendo-se em aumento constante, se tornando a base da política fiscal do governo federal (PIRES, 2009).

Após as recomendações de Keynes sobre o papel da política fiscal na TG como mecanismo para aumentar o crescimento do produto e o emprego em situações de crise econômica e períodos de recessões resultaram em alterações na concepção do governo sobre a economia. Nesse sentido, em que pese sua preferência pelo aumento dos dispêndios em investimento, Keynes reconhece a necessidade do uso do orçamento corrente para reduzir as desigualdades de renda, assim como para manter um piso para a demanda agregada. Ademais, diante das crises sistêmicas, tais medidas poderiam ser utilizadas como medidas anticíclicas, desde que o orçamento de consumo permanecesse equilibrado (ORAIR, GOBETI e SIQUEIRA, 2016).

Nesse aspecto, o aumento dos recursos das transferências colaborou tanto para diminuir as disparidades de renda e pobreza, observado na seção 4.2.2, quanto para dinamizar os mercados de consumo, sobretudo em algumas regiões do país. Nesta perspectiva, Sicsú (2017) ressalta que os recursos transferidos às famílias tiveram contribuição decisiva no crescimento a partir de 2003, sendo, portanto, a força motriz para o crescimento subsequente.

Nessa perspectiva, Mostafa, Souza e Vaz (2006) analisaram o impacto dos multiplicadores a partir de uma matriz de Contabilidade Social para o ano de 2006. Assim, concluíram que o acréscimo do gasto de 1% do PIB no programa BF engendra uma elevação positiva de 1,44% no próprio PIB. Por outro lado, o aumento do gasto de 1% do PIB com o BPC eleva o produto em 1,38%.

Ainda sobre os impactos dos programas, Neri, Vaz e Souza (2013) através da análise dos efeitos as transferências de renda sobre o produto, analisando a partir de uma matriz de Contabilidade Social para o ano de 2009 concluíram que o efeito multiplicador das transferências de renda (BF e BPC) sobre o PIB foi de 1,79, ou seja, cada um real gasto no programa BF aumentaria a renda em 1,79 reais. Devido à focalização nas famílias mais pobres, o BF apresenta os maiores impactos nas transferências realizadas pelo governo. O impacto do BPC, por outro lado, foi de 1,19 sobre o PIB, representando o segundo maior impacto dentre as políticas avaliadas pelo autor.<sup>31</sup>

Nesse sentido, os impactos das transferências de renda às famílias serão tanto maiores quanto maior for a propensão a consumir, ou seja, quanto maior a parcela da renda destinada ao consumo. Devido à população beneficiária destes programas ser extremamente pobre - principalmente o bolsa família - a propensão marginal a consumir é elevada (próxima de um), levando ao aumento da renda agregada através do multiplicador, e a uma arrecadação tributária em municípios com baixa dinâmica econômica. De outra forma, os efeitos dos multiplicadores são estendidos ao diminuir a propensão média a poupar dos agentes.

Por outro lado, no que diz respeito ao caráter anticíclico da política fiscal nesse intervalo, Gobetti, Gouveia e Schettini (2010) argumentam que a década de 1990 foi caracterizada por um abandono no Brasil da política fiscal como instrumento de estabilização dos ciclos. Isto ocorreu devido à prioridade concedida à estabilização monetária. Desta forma, em alguns períodos tal política obteve caráter pró-cíclico (1998-1999/2002-2003), cuja redução dos investimentos e dos gastos em período de crise culminou em elevados custos sociais e econômicos, em que pese a confiança do mercado na sustentabilidade fiscal.

Nesse contexto, o regime de metas de inflação adotado potencializou a pro-clicidade já existente na política fiscal brasileira. Este inseriu uma direção pró-cíclica na

---

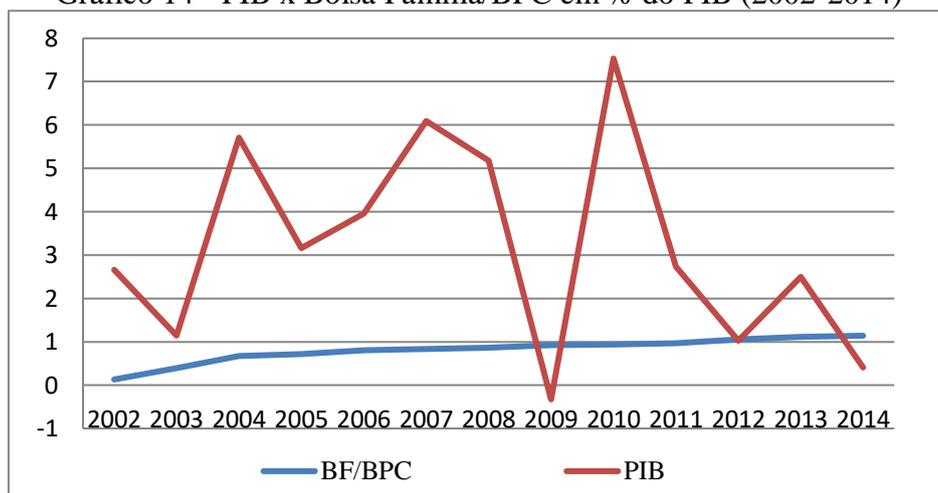
<sup>31</sup>O multiplicador acima estimado por Neri, Vaz e Souza (2013) se adapta aos objetivos propostos para esta dissertação. Procurou-se, portanto, replicar o cálculo feito pelos autores para o período para o período em tela nesta pesquisa. Embora a metodologia para a construção da Matriz de Contabilidade Social não estivesse presente no texto, fez-se contato com os autores para melhor detalhamento da mesma. Entretanto, devido à complexidade no que tange às estimações e a restrição do tempo, optou-se por estimar um VAR.

política fiscal, além de ter estimulado um ajuste com elevação da carga tributária, sobretudo a indireta, e com a redução dos investimentos, ou seja, um ajuste de baixa qualidade (GOBETTI, GOUVEIA e SCHETTINI, 2010).

Por sua vez, Gadelha e Divino (2013) asseveram que a política fiscal brasileira no período de 2002 a 2011 apresentou forte viés pró-cíclico. A partir das estimações de GMM dos modelos estáticos e dinâmicos, os autores concluíram que o comportamento da política fiscal durante o período analisado seguiu a trajetória de expansão do produto. Assim, os gastos do governo aumentam em períodos de expansão econômica e são reduzidos em períodos de recessões, ou seja, segue a trajetória dos ciclos econômicos.

No que tange aos gastos analisados nesta seção (BF e BPC), estes apresentaram aumento contínuo em relação ao PIB, como observado no Gráfico 14:

Gráfico 14 - PIB x Bolsa Família/BPC em % do PIB (2002-2014)



Fonte: Secretaria do Tesouro nacional (STN).

O crescimento dos dispêndios com os programas de transferências aumentou continuamente durante o período, em que pese às oscilações do PIB. Entretanto, embora se discuta que durante a crise de 2008/2009 as políticas de transferência tiveram atuação anticíclica, em que simultaneamente com a ampliação do crédito e a bancarização da população com menor renda houve expansão do consumo de forma regionalizada em diferentes estratos da renda (SICSÚ, 2017), estes gastos mantiveram-se uma tendência de crescimento desde 2002.

Desta forma, apesar desses gastos terem se elevado no período da crise, tal tendência de aumento já estava presente desde o começo do programa, como pode ser observado na Tabela 1

Tabela 17 - Valores dos benefícios concedidos do BF e do BPC/RMV 2003-14 (em bilhões de reais)

Anos	Bolsa Família	BPC/RMV*
2003	3.915,11	8.099,71
2004	9.470,55	12.696,14
2005	10.231,72	14.816,66
2006	11.787,54	18.069,29
2007	13.022,94	21.092,79
2008	14.697,70	22.505,32
2009	15.787,28	25.489,90
2010	17.234,67	28.585,78
2011	19.852,41	30.100,57
2012	23.742,67	33.294,40
2013	26.484,92	36.118,48
2014	27.187,00	38.557,76

Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE) - Atualizado pelo IPCA a preços de 2014

\*Renda Mensal Vitalícia (RMV)

Os valores dos benefícios do programa BF aumentaram de 3,9 bilhões em 2003 para 27,18 bilhões em 2014. Desta forma, cabe destacar a elevação do programa BF em 141,9% no ano de 2004 em relação ao ano de 2003. Por sua vez, o BPC/RMV aumentou de 8,09 bilhões em 2003 para 38,5 bilhões em 2014, apresentado uma variação no ano de 2004 em relação a 2003 de 56,75%.

Durante o período de 2011 a 2014 o crescimento médio do programa BF e do BPC foi de 12% e 7%, respectivamente. Desta forma, as transferências parecem obter um movimento pró-cíclico. A taxa de variação dos gastos durante os anos de 2009 e 2010 evidencia uma redução dos dispêndios em termos reais em relação aos anos anteriores, com uma ampliação a partir deste período. Com o arrefecimento do produto a partir de 2011 houve uma ampliação acelerada das transferências, nesse sentido, os efeitos anticíclicos são mais visíveis no período 2011-2014, momento de baixo crescimento do PIB e maior expansão, como salientado na seção 3.5.1.

Até este ponto foram apresentados vários indicadores acerca do papel dos gastos sociais na economia brasileira, assim como seu movimento pró-cíclico. Contudo, estes não identificam qual o tipo de impacto estes dispêndios provocam sobre o produto do país. Para tanto, na seção seguinte, baseando-se na metodologia utilizada por Orair, Gobeti e Siqueira (2016) e Cattán (2017), estimaram-se os impactos dos gastos sociais (BF e BPC) sobre o PIB a partir da análise Pós-Keynesiana. Os autores de referência utilizam em seu modelo o Vetor Autorregressivo Estrutural (STVAR), na presente

dissertação tal impacto será estimado através do Vetor Autorregressivo (VAR), com o intuito de apresentar a construção de funções impulso resposta a partir das relações entre as variáveis.

#### **4.4.2. UMA AVALIAÇÃO EMPÍRICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO PERÍODO 2004-2014**

Segundo Orair, Gobeti e Siqueira (2016), a partir da teoria da demanda efetiva desenvolvida por Keynes (1936) em que ressaltava que os gastos públicos seriam necessários para que houvesse elevação no emprego e no produto nos momentos de crise, vários autores se debruçaram a interpretar os impactos dos gastos públicos sobre a demanda agregada, mensurados através de choques nas variáveis fiscais. Econometricamente, a estimação destes impactos é calculada a partir de modelos de Vetor Autorregressivo (VAR).

Nessa perspectiva, Peres e Ellery Junior (2009) analisaram através do método econométrico STVAR o impacto do gasto público e da política tributária com respeito ao produto. Os autores analisam o período de 1994 a 2005 e concluíram que o gasto fiscal apresenta característica tipicamente keynesiana, provocando resultados negativos diante de um choque de tributos e positivos diante de uma expansão dos gastos.

Por outro lado, Cavalcanti e Silva (2010) investigaram os impactos da política fiscal brasileira para o período de 1995 a 2008, a partir do VAR estrutural, utilizando dados da receita e despesa do governo acrescentando a variável “dívida pública” para captar seus efeitos na determinação da política fiscal. Os autores concluíram que ao incluir a dívida pública, os choques da política fiscal se tornam insignificantes. Os autores ainda destacaram que os choques provenientes de modelos que negligenciam a dívida pública podem estar superestimados.

Orair, Siqueira e Gobeti (2016) ressaltam que no Brasil os trabalhos voltados à estimação de tais impactos são escassos devido à limitação das fontes de dados. Através da decomposição de dados de receitas e despesas do governo federal, os autores utilizaram o método STVAR que se baseia em vetores autorregressivos não lineares com transição gradual para estimar os impactos dos dispêndios públicos sobre o produto. Com periodicidade mensal dos dados para o período de janeiro de 2002 a abril de 2016, eles encontraram impactos positivos nos gastos referentes aos benefícios

sociais, ao investimento e nos gastos com pessoal. Por outro lado, os impactos dos gastos com subsídios são baixos.

Seguindo a mesma categoria de gastos utilizada por Orair, Gobeti e Siqueira (2016) (Consumo, FBKF, Subsídios, Receitas, PIB e Dívida), Cattan (2017) estimou um STVAR para o período de 2002 e 2016 analisando a relação entre crescimento econômico e política fiscal a partir da perspectiva Pós-Keynesiana, em que a demanda tem papel fundamental no crescimento econômico. O autor parte do modelo de Dutt (2013), o qual propõe um modelo estimulado pela demanda em que é possível analisar o impacto dos dispêndios sobre o crescimento econômico. Nesse sentido, como salienta Cattan (2017), o equilíbrio entre oferta e demanda é realizado via quantidades, na medida em que o sistema produtivo opera com ociosidade. Desta forma, os dispêndios realizados pelo governo podem afetar o produto tanto no curto quanto no longo-prazo.

Cattan (2017) conclui que há efeitos positivos sobre o produto. O investimento, o consumo e o a receita tiveram impactos positivos sobre a dinâmica do produto. A dívida pública, por sua vez, não apresenta efeitos positivos sobre a atividade econômica.

O modelo aqui proposto tem como objetivo analisar duas políticas de transferência de renda direta do governo federal (PBF e BPC) através da abordagem Pós-Keynesiana. Desta forma, o presente trabalho pretende contribuir com a análise de gastos específicos sociais no produto, haja vista as discussões acerca do impacto de tais gastos e sua importância na economia brasileira. Assim, analisar-se-á através das funções impulso-resposta e da decomposição da variância os impactos (positivos ou negativos) de tais gastos sobre o produto.

#### **4.4.3. IDENTIFICAÇÃO DO MODELO**

Para a construção da base foram utilizados dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a partir do sistema de dados IPEADATA e do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) com base na Matriz de Informação Social. Desta forma, as séries utilizadas para a estimação do modelo foram o PIB nominal e o indicador da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), ambos coletados junto ao IPEADATA. Os dispêndios com os programas assistenciais Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram extraídos junto à Matriz de Informação Social.

A frequência das séries selecionadas é mensal, relativa ao período de janeiro de 2004 a dezembro de 2014, perfazendo, portanto, 132 observações. Os dados extraídos são nominais, desta forma, realizou-se a atualização monetária utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) convertendo-os em valores reais com base no mês de dezembro de 2014. Ademais, todas as variáveis foram convertidas em logaritmos naturais e foram dessazonalizadas a partir do ajuste Arima-X13, para isto foi utilizado o *software* R.

A tabela 18 mostra sucintamente as variáveis utilizadas no modelo, sua descrição e a relação entre elas:

Tabela 18: Variáveis Utilizadas no Modelo VAR

<b>Variável Dependente</b>	<b>Descrição das Variáveis</b>
PIB	Produto Interno Bruto Mensal Corrigido a valores de dez/2014
<b>Variáveis Explicativas</b>	<b>Descrição das Variáveis</b>
BPC	Benefício de Prestação Continuada
PBF	Programa Bolsa Família
FBKF	Indicador Formação Bruta de Capital Fixo

Fonte: Elaboração Própria

As variáveis escolhidas aproximam-se das categorias escolhidas por Cattan (2017), em que o PBF e BPC representam o gasto com transferência de renda do governo (consumo) e a FBKF o investimento total.

A estratégia econométrica adotada para verificar os impactos dos programas PBF e BPC no produto corresponde ao uso da técnica denominada Modelo Autorregressivo Vetorial (VAR). O VAR na forma reduzida sintetiza as correlações observadas entre as variáveis. Desta forma, verificam-se as relações lineares entre as variáveis e de seus valores defasados, tendo como restrição a quantidade de variáveis utilizadas e as defasagens existentes entre elas. A estrutura do método abaixo se baseia em Lütkepohl (2006).

Um modelo VAR de ordem  $p$ , denotado VAR( $p$ ), é uma generalização vetorial que segue um processo autorregressivo que pode ser expresso da seguinte forma:

$$y_t = v + A_1 y_{t-1} + \dots + A_p y_{t-p} + u_t, \quad t = 0, \pm 1, \pm 2, \dots (2)$$

Onde  $y_t = (y_{1t}, \dots, y_{Kt})'$  é um vetor de  $K \times 1$ ;  $A_i$  são matrizes de coeficientes de ordem  $K \times K$ ;  $v = (v_1, \dots, v_K)'$  é o vetor dos interceptos de dimensão  $K \times 1$  permitindo a

possibilidade de que  $E(y_t)$  tenha média diferente de zero; por fim,  $u_t = (u_{1t}, \dots, u_{kt})'$  é um ruído branco de dimensão  $K$ , isto é,  $E(u_t) = 0$ ,  $E(u_t u_t') = \Sigma u$  e  $E(u_t u_s') = 0$  para  $s \neq t$ . A matriz de covariância  $\Sigma u$  é não singular, se não indicada de outra maneira.

O processo  $y_t$  apresenta a condição de estabilidade se o polinômio característico deste não tiver raízes dentro ou sobre o círculo unitário, ou seja,

$$\det(I_k - A_1 z - \dots - A_p z^p) \neq 0, \text{ para } |z| \leq 1 \quad (3)$$

Onde  $I_k$  é uma matriz identidade e  $z$  representa as raízes do polinômio característico. As principais vantagens do uso dessa estratégia econométrica (VAR), entre outras, estão na obtenção das funções de impulso-resposta e a decomposição da variância.

#### 4.4.4. ESTIMAÇÃO E RESULTADOS

Antes de apresentar os resultados das estimações, foram realizados os testes de estacionariedade das séries através dos testes estatísticos para raiz unitária, a saber: Dickey-Fuller Aumentado (teste ADF), Phillips-Perron (teste PP) e Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS). Os testes foram realizados para certificar a não estacionariedade das séries em nível e a estacionariedade após tomar uma diferença.

A hipótese nula nos testes ADF e PP é que as séries têm raiz unitária, contra a hipótese alternativa de que a série é estacionária. A intenção é rejeitar a hipótese nula para que seja ser estacionária. Já no teste KPSS a hipótese nula estabelece a estacionariedade, em contraposição à hipótese alternativa de que a série apresenta raiz unitária. O intuito é rejeitar a hipótese alternativa para que a série seja estacionária. O teste KPSS foi utilizado para auxiliar no resultado quando os testes ADF e PP divergirem.

Conforme a tabela 19, todas as variáveis (PIB, PBF, BPC e FBKF), em nível, apresentam raiz unitária com 5 e 10% de significância pelos testes ADF, PP e KPSS, exceto a variável PBF que é estacionária em nível pelo teste ADF a 10% de significância. A partir destes resultados foram realizados os testes de raiz unitária em primeira diferença para todas as variáveis ( $\Delta PIB$ ,  $\Delta PBF$ ,  $\Delta BPC$ ,  $\Delta FBKF$ ), e a estacionariedade é confirmada para todas as séries tomando como base os testes ADF, PP e KPSS a 5 e 10% de significância, exceto as variáveis  $\Delta PBF$  e  $\Delta BPC$  que se

mostraram não estacionárias a 5 e 10% de significância, respectivamente, pelo teste KPSS. Entretanto, os testes ADF e PP evidenciaram a estacionariedade a 5%:

Tabela 19: Teste de Raiz Unitária: *p*-valor e Estatística do Teste

Variáveis	ADF	PP	KPSS
(PIB)			
<i>p</i> -valor	0,8235	0,6999	0,0100(*)
Estatística do Teste	-1,4061	-7,2098	4,4559
( $\Delta$ .PIB)			
<i>p</i> -valor	0,0100(*)	0,0100(*)	0,1000
Estatística do Teste	-5,2690	-143,35	0,2151
(PBF)			
<i>p</i> -valor	0,0630(**)	0,5727	0,0100(*)
Estatística do Teste	-3,3675	-9,4136	4,2291
( $\Delta$ .PBF)			
<i>p</i> -valor	0,0100(*)	0,0100(*)	0,0457(*)
Estatística do Teste	-5,2953	-121,38	0,4819
(BPC)			
<i>p</i> -valor	0,9077	0,6449	0,0100(*)
Estatística do Teste	-1,1733	-8,1613	4,3660
( $\Delta$ .BPC)			
<i>p</i> -valor	0,0100(*)	0,0100(*)	0,0902(**)
Estatística do Teste	-6,7162	-123,63	0,3695
(FBKF)			
<i>p</i> -valor	0,7113	0,3847	0,0100(*)
Estatística do Teste	-1,6758	-12,670	4,3762
( $\Delta$ .FBKF)			
<i>p</i> -valor	0,0100(*)	0,0100(*)	0,1000
Estatística do Teste	-5,3443	-152,18	4,3762

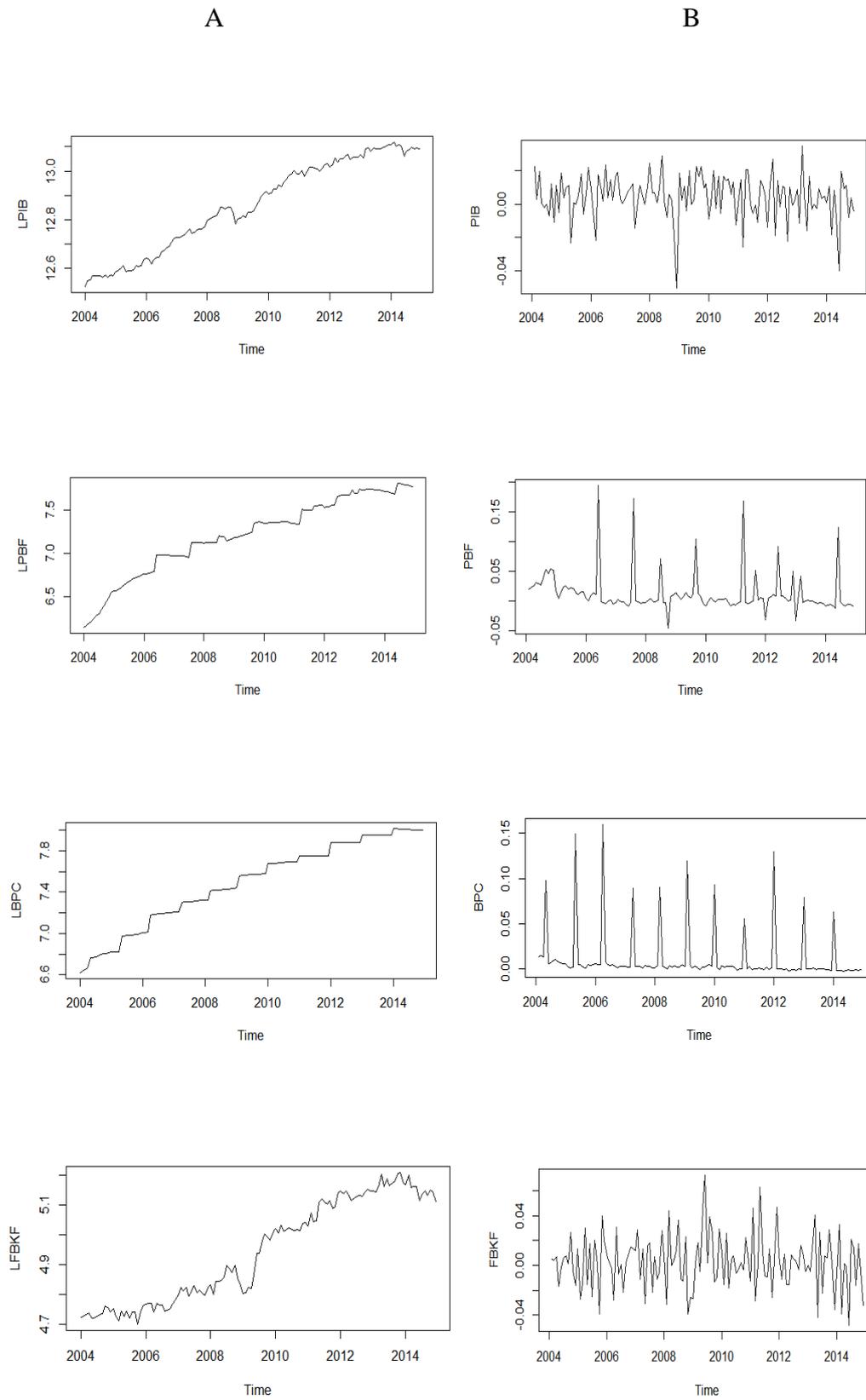
Fonte: Elaboração Própria

Nota: (\*) significativa a 5%, (\*\*) Significante a 10%.

Onde,  $\Delta$ .PIB,  $\Delta$ .PBF,  $\Delta$ .BPC,  $\Delta$ .FBKF são as variáveis em primeira diferença. A partir dos resultados dos testes de raiz unitária, faz-se necessário estimar utilizando as variáveis em primeira diferença.

A figura 1 mostra graficamente as variáveis em nível e em primeira diferença. As variáveis A; LPIB, LPBF, LBPC e LFBKF são as variáveis em nível. As variáveis B; PIB, PBF, BPC e FBKF representam as variáveis diferenciadas.

Figura 1



Para a avaliação do número de defasagens, estágio relevante devido às alterações que podem causar nos resultados, as estimações foram realizadas com base em quatro critérios de informação: Critério de AKAIKE (AIC), Critério de Schwartz (SC) e Critério de Hanna-Quin (HQ) e no teste de Erro de Predição Final. Na tabela 20 são apresentados os resultados. Os critérios de seleção indicam um VAR com uma defasagem, ou seja, VAR (1):

$$\Delta PIB_{1,t} = \Delta PIB_{t-1} + \Delta PBF_{t-1} + \Delta BPC_{t-1} + \Delta FBKF_{t-1} + \Delta RLF_{t-1}$$

Tabela 20 – Critérios de Informação

Dafasagens	AIC	HQ	Akaike	FPE
1	-3,012044*	-2,993470*	-2,966317*	8,297316*
2	-3,000857	-2,964772	-2,918567	9,285813
3	-2,989339	-2,941046	-2,870450	1,044337
4	-2,973162	-2,910010	-2,817662	1,232577
5	-2,962956	-2,884945	-2,770904	1,373770
6	-2,961727	-2,868857	-2,733094	1,403963
7	-2,961851	-2,854122	-2,696637	1,420854
8	-2,945765	-2, 822317	-2,643969	1,698600

Fonte: Elaboração própria.

Nota: \* Indicação da ordem de defasagem selecionada pelo critério.

Para que se estime o VAR é fundamental que se teste o modelo para a ocorrência de prováveis vetores de cointegração, ou seja, a existência de equilíbrio de longo prazo. Para isto, aplicou-se o teste de cointegração de Johansen. Este analisa a hipótese de vetores de cointegração existentes evidenciando a existência ou não de relações de longo prazo. Os resultados podem ser verificados na tabela 21:

Tabela 21 - Teste de Cointegração de Johansen

Rank	Estatística do Traço	Valor Crítico 5%	Estatística do max. autovalor	Valor Crítico 5%
0	108,9562	53,12	62,2906	28,14
1	46,6657	34,91	24,0301	22,00
2	22,6349	19,96	14,4001	15,67(*)
3	8,23480	9,24(*)	7,7780	9,46

Fonte: Elaboração Própria

Nota: (\*) Significante a 5%

O teste de cointegração de Johansen indica que há cointegração, isto é, relação de longo prazo entre as variáveis analisadas. Para a verificação, realizou-se a estatística do teste e a estatística do máximo autovalor. A hipótese nula do teste de Johansen é

que não há cointegração entre as variáveis, em contrapartida, a hipótese alternativa indica que há cointegração. A estatística do traço aponta a rejeição da hipótese nula, visto que a estatística de traço é menor que o valor crítico, indicando, portanto, três vetores de cointegração. A estatística do máximo autovalor, no mesmo sentido, aponta a rejeição da hipótese nula, indicando a existência de dois vetores. Assim, diante da discordância, o teste do traço é mais robusto (Jonhston e Oliveira, 2016), apontando, assim, três vetores de cointegração.

Nesse sentido, como salientado por Camuri (2005), a realização de tal teste ocorre para verificar a existência de cointegração entre as séries evitando, assim, a regressão espúria. Entretanto, embora as séries sejam cointegradas, estimou-se apenas a relação das séries no curto prazo, com o intuito de entender a evolução das séries durante esse período de tempo. Isto é possível estimando as variáveis diferenciadas e, portanto, estacionárias. Ademais, como ressaltado por Sims (1980), o benefício em estimar o VAR é prescindir de quaisquer limites de causalidade entre as variáveis.

Antes de estimar as funções de impulso resposta e a decomposição da variância, é importante estimar os testes de causalidade Granger para o modelo VAR(1), uma vez que pela metodologia VAR as funções impulso respostas são sensíveis à ordenação das variáveis, assumindo que os erros são ortogonalizados pela decomposição de Cholesky (MENDONÇA, 2004). A hipótese nula do teste de causalidade Granger é de que uma variável X não Granger causa a variável Y com precedência temporal, contra a hipótese alternativa de que X Granger - causa Y.

A tabela 22 mostra o resultado do teste de causalidade Granger para as variáveis do modelo. Como as variáveis estão em primeira diferença, os resultados dos testes informam se uma variação de uma variável ajuda a explicar a variação nas outras variáveis. Segundo o resultado obtido pelo teste de precedência temporal de Granger, o resultado é o seguinte:  $\Delta PIB = \Delta PBF - \Delta BPC - \Delta FBKF$ , com nível de significância de 10%. Já a variação no BPC não afeta a variação no PIB. Cabe destacar que a variação no PIB afeta a variação do PBF e do BPC ao nível de significância de 5%. Desta forma, está de acordo com a revisão da literatura, em que variações positivas no PBF impactam positivamente na dinâmica do produto.

Tabela 22 - Teste de causalidade Granger

VAR(1)		
Hipótese Nula	Estatística F	Prob.
$\Delta PIB$ não Granger-causa $\Delta PBF$ $\Delta BPC$ $\Delta FBKF$	2,7252	0,0436
$\Delta PBF$ não Granger-causa $\Delta PIB$ $\Delta BPC$ $\Delta FBKF$	2,6790	0,0564
$\Delta BPC$ não Granger-causa $\Delta PIB$ $\Delta PBF$ $\Delta FBKF$	0,3152	0,8143
$\Delta FBKF$ não Granger-causa $\Delta PIB$ $\Delta PBF$ $\Delta BPC$	1,2420	0,2938

Fonte: Elaboração Própria

A estimação do modelo VAR (1) resultou nas equações<sup>32</sup>;

$$\Delta PIB_t = 0,003(*) - 0,06\Delta PIB_{t-1} + 0,08(*)\Delta PBF_{t-1} + 0,014\Delta BPC_{t-1} - 0,09(***)\Delta FBKF_{t-1} + u1_t$$

(0,001)      (0,091)      (0,032)      (0,037)      (0,055)

$$\Delta PBF_t = 0,014(*) - 0,4\Delta PIB_{t-1} + 0,01\Delta PBF_{t-1} - 0,004\Delta BPC_{t-1} + 0,13\Delta FBKF_{t-1} + u2_t$$

(0,003)      (0,247)      (0,089)      (0,102)      (0,151)

$$\Delta BPC_t = 0,01(*) - 0,09\Delta PIB_{t-1} + 0,006\Delta PBF_{t-1} - 0,05\Delta BPC_{t-1} + 0,08\Delta FBKF_{t-1} + u3_t$$

(0,003)      (0,217)      (0,078)      (0,090)      (0,132)

$$\Delta FBKF_t = 0,03 + 0,37(**)\Delta PIB_{t-1} + 0,09(***)\Delta PBF_{t-1} + 0,05\Delta BPC_{t-1} - 0,23(*)\Delta FBKF_{t-1} + u4_t$$

(0,002)      (0,152)      (0,055)      (0,063)      (0,093)

Na primeira equação, os parâmetros das variáveis  $\Delta PBF$ ,  $\Delta FBKF$  são significativos ao nível de 1 e 10% respectivamente, já a constante é significativa ao nível de 1%, os demais coeficientes são não significantes aos níveis de 1, 5 e 10%. Na segunda equação todos os parâmetros são não significativos ao nível de significância de 1, 5 e 10%, sendo a constante significativa ao nível de 1%. Na terceira equação apenas a constante é significativa ao nível de 1%. Na quarta equação os parâmetros das variáveis  $\Delta FBKF$ ,  $\Delta PIB$  e  $\Delta PBF$  são significantes aos níveis de 1, 5 e 10%. A variável  $\Delta BPC$  e a constante são estatisticamente não significantes.

No que se refere aos testes dos resíduos, foram realizados os testes de autocorrelação serial (Teste Portmanteu), de ordem 1, de heterocedasticidade condicional (ARCH-LM Multivariado) e o teste de normalidade dos resíduos (teste Jarque-Bera). Os testes mostraram que os resíduos não são autocorrelacionados. O teste de heterocedasticidade apontou a variância homocedástica e o teste de normalidade

<sup>32</sup> (\*), (\*\*) e (\*\*\*) são os resultados significativos aos níveis de significância de 1, 5 e 10% respectivamente. Os valores entre parênteses representam o erro padrão.

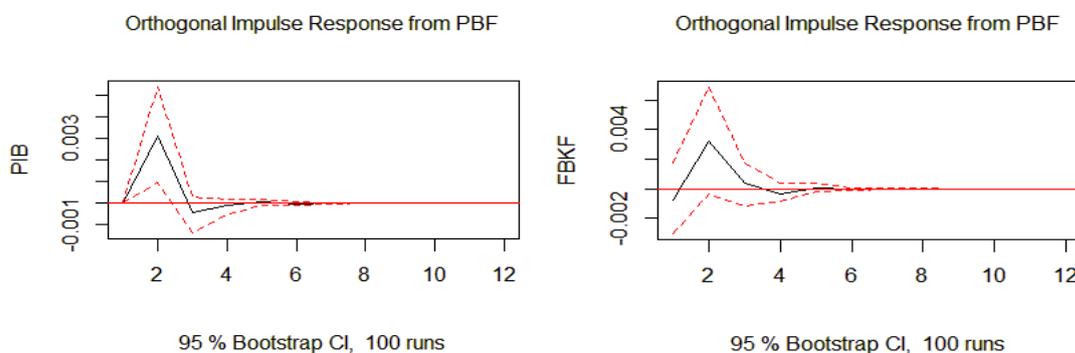
apontou a não normalidade dos resíduos como apontado na tabela 23. Desta forma, no que tange a não normalidade, séries econômicas apresentam na maioria das vezes séries não normais. Desta forma, a normalidade para séries econômicas é ocasionalmente admitida, não alterando os resultados (GRÔPO, 2004; OREIRO *et al*, 2006; ).

Testes	Portmanteu	ARCH-LM	Jarque-Bera
<i>P-valor</i>	0,3781	0,9936	<2.2e-16
<i>Estatística do Teste</i>	17,117	153,64	1446,4

Fonte: Elaboração Própria

Após a definição do modelo, serão analisadas as funções impulso resposta. A figura 2 mostra a função de impulso resposta para um choque no PBF que permitirá analisar o impacto sobre o PIB e a FBKF um período a frente.

Figura 2 – Função de Impulso Resposta



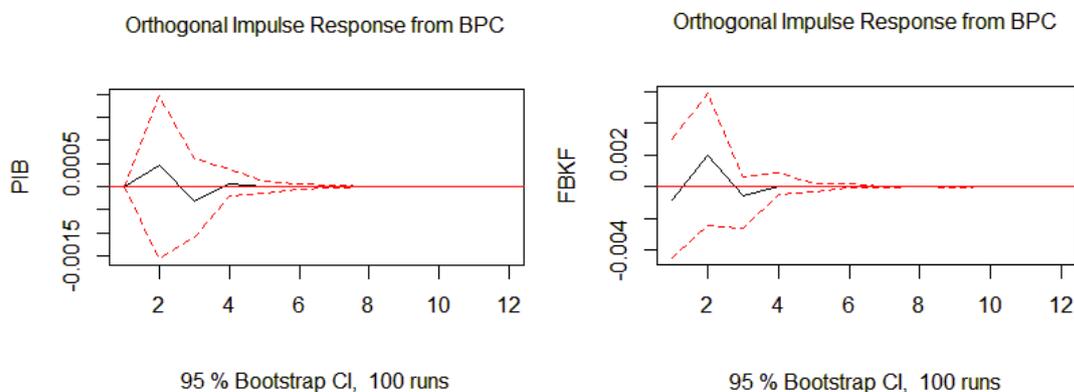
Fonte: Elaboração Própria a partir do R

As evidências encontradas indicam que há uma relação positiva entre o gasto do PBF com o PIB e a FBKF. Na primeira imagem o impacto positivo tem duração de dois períodos, a partir do quarto mês é estatisticamente igual a zero. Nesse sentido, o efeito positivo permanece até o segundo mês com uma inflexão a partir deste período. Com relação à segunda imagem da figura 1, esta mostra a relação entre o PBF e a FBKF. Esta, por sua vez, apresenta efeitos positivos para os dois primeiros períodos, decaindo a partir deste e mostrando-se estatisticamente igual a zero a partir do quarto período.

Os impactos positivos do PBF sobre o produto estão em consonância com a teoria Pós-Keynesiana. A característica do programa é transferir recursos monetários aos agentes com menor propensão a consumir, desta forma, ao receber tais transferências, os agentes estão inclinados a despende toda sua renda em demanda por bens de consumo, dado a demanda reprimida existente. Tais desencadeamentos provocam aumento da demanda, gerando ciclos virtuosos com a dinamização da economia no curto prazo.

Por outro lado, o aumento do consumo agregado impacta positivamente, de forma indireta, o investimento agregado. A dinamização através do consumo reverbera na FBKF, tendo impactos positivos sobre o investimento. A elevação da demanda por bens de consumo pressiona a ampliação da oferta para satisfazer a demanda aquecida. Nesse sentido, a sinalização do aumento da demanda provoca efeitos positivos sobre as expectativas e, conseqüentemente, o aumento dos investimentos. Este, por sua vez, impulsiona a renda através do multiplicador de gastos.

Figura 3 – Função de Impulso Resposta



Fonte: Elaboração Própria a partir do R

A figura 3 evidencia que não há relação estatística positiva entre o BPC, o PIB e a FBKF. Nesse sentido, estatisticamente tais resultados não são significativos e, portanto, iguais a zero.

Tais resultados destacam pontos importantes sobre os programas de renda. Primeiramente, o PBF tem relação positiva sobre a renda. Com um montante relativamente baixo em termos orçamentários, produz impactos positivos, ainda que pequenos, sobre o produto. Por outro lado, o BPC mostra-se com efeitos nulos sobre a

renda e o emprego. Nesse sentido, o efeito positivo do PBF ocorre devido às características peculiares, como a transferência de recursos monetários aos indivíduos que certamente retornarão com esta renda ao mercado e a maior distribuição dos recursos entre as pessoas beneficiárias.

Para auxiliar na análise da função impulso resposta, é analisada a decomposição da variância. A decomposição da variância mostra a porcentagem da variância do erro de previsão que decorre de cada variável endógena ao longo do horizonte de previsão (BUENO, 2011). Diante disso, a tabela 24 traz valores referentes à decomposição histórica da variância dos erros de previsão do  $\Delta PIB$ :

Tabela 24 – Decomposição da Variância do erro de previsão de  $\Delta PIB$

Defasagens	$\Delta PIB$	$\Delta PBF$	$\Delta BPC$	$\Delta FBKF$
1	1,0000	000000	00000	00000
2	0,9343	0,04326	0,0011	0,0212
3	0,9287	0,04420	0,0018	0,0251
4	0,9287	0,04419	0,0018	0,0252
5	0,9286	0,04420	0,0018	0,0252
6	0,9286	0,04420	0,0018	0,0252
7	0,9286	0,04420	0,0018	0,0252
8	0,9286	0,04420	0,0018	0,0252
9	0,9286	0,04420	0,0018	0,0252
10	0,9286	0,04420	0,0018	0,0252
11	0,9286	0,04420	0,0018	0,0252
12	0,9286	0,04420	0,0018	0,0252

Fonte: Elaboração Própria

De acordo com a tabela 24, que mostra a decomposição da variância para a série PIB em primeira diferença ( $\Delta PIB$ ), no primeiro mês o  $\Delta PIB$  é explicado pelo próprio  $\Delta PIB$ . A partir do segundo mês as variáveis  $\Delta PBF$ ,  $\Delta BPC$  e  $\Delta FBKF$  ganham relativa importância, na qual a variação do  $\Delta PBF$  explica 4,32% da variância do  $\Delta PIB$ , enquanto a variação do  $\Delta BPC$  e da  $\Delta FBKF$  explicam 0,11% e 2,12%, respectivamente. No terceiro mês, a variação do  $\Delta PBF$ ,  $\Delta BPC$  e  $\Delta FBKF$  explicam respectivamente 4,2%; 0,18% e 2,51% da variância do  $\Delta PIB$ . A partir do quarto mês mantêm-se constantes a porcentagem de explicação das variáveis.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de transferência de renda originaram-se no Brasil na década de 1990. Diante do aumento das desigualdades e da pobreza nesse período, várias iniciativas municipais de transferência de renda condicionadas e focalizadas foram realizadas com o intuito de reduzir tais problemas. Com a debilidade organizacional na

manutenção, os programas se transformaram em programas federais, sendo estendidos a todas as regiões e denominados posteriormente de Bolsa Família. Por outro lado, o Benefício de Prestação Continuada teve sua regularização na década de 1990, embora previsto na Constituição desde 1988, no qual previa aposentadoria para idosos e deficientes com o mínimo de subsistência.

Durante o período analisado, as transferências mencionadas contribuíram fortemente para a redução das desigualdades. Neste capítulo foram apresentados indícios dos impactos positivos deste mecanismo sobre a desigualdade de renda. Por outro lado, buscou-se também avaliar os impactos das transferências no produto a partir da teoria Pós-Keynesiana. Para isto, realizou-se uma estimação econométrica utilizando o método VAR, analisando impactos das variáveis de interesse PBF e BPC sobre o PIB e sobre a FBKF. Os efeitos foram positivos para o PBF, mostrando que choques positivos no programa estimulam tanto a renda quanto o investimento. Por outro lado, o BPC não apresentou significância estatística.

Assim, embora o BPC se mostre com efeitos nulos, o PBF desempenhou importante papel na elevação da renda devido à sua focalização, constituindo no aumento da propensão a consumir através das transferências diretas às pessoas com alta inclinação ao consumo. Simultaneamente, operou de forma a induzir a renda através do seu impacto positivo sobre o investimento.

## 5 – CONCLUSÃO

Keynes, em 1936, apresentou um novo aparato teórico para discutir a determinação do produto e do emprego. Nesse sentido, apresentou a Teoria da Demanda Efetiva, o qual discute os principais fatores determinantes e variáveis que influenciam na determinação do emprego, deslocando a discussão para o lado da demanda. Na sua abordagem adota-se que o sistema econômico é inerentemente instável, nesse sentido, as instabilidades ocorrem devido à volatilidade dos componentes determinantes do produto.

A política fiscal surge como mecanismo necessário para alavancar a demanda agregada em período de crise. Desta forma, os gastos públicos, sobretudo em investimento, através do seu efeito multiplicador são responsáveis por manter o nível de renda e o emprego em patamares elevados. Ademais, defendia-se um sistema de arrecadação de tributos progressivo e medidas como aquelas contidas no Relatório Beveridge, para tentar solucionar os dois maiores problemas do sistema econômico que havia identificado: a dificuldade de chegar ao pleno emprego e a excessiva desigualdade de renda e riqueza.

A partir de tal aparato teórico analisou-se dois mecanismos de transferência de renda (PBF e BPC). Tais programas foram responsáveis, em conjunto com outros fatores, pela queda da desigualdade de renda e pobreza durante o período analisado. Nesse sentido, cabe destacar a queda de pobreza e desigualdade e o aumento da renda a partir da implementação do PBF, juntamente com a política de valorização do salário mínimo durante o período estudado.

No período analisado os gastos com transferências se elevaram de forma contínua, apesar disto, o orçamento permaneceu superavitário. Uma das características destes programas é o baixo custo benefício apresentado pelo baixo valor percentual em relação a outras despesas. No que tange ao aspecto redistributivo destas transferências, estes são atenuados pelo sistema regressivo de tributação existente no Brasil. Desta forma, como se observou durante o capítulo 3, a política de arrecadação fiscal incide em maior grau sobre os impostos indiretos recaindo, portanto, sobre os consumidores e, conseqüentemente, nos beneficiários dos programas. Apesar disso, este tipo de política torna-se necessária em países com o grau de desigualdade de renda, como o Brasil.

Além da redução da desigualdade de renda, tais benefícios são capazes de influenciar na dinâmica econômica através do seu impacto direto sobre o consumo e indireto sobre o investimento a partir dos efeitos sobre o multiplicador de gastos.

Para verificar o impacto sobre a renda verificou-se através de análise empírica, o VAR, as respostas do PIB e da formação bruta de capital à choques nas transferências de renda aqui analisadas. As evidências mostraram que o PBF tem impacto positivo tanto no produto, como no investimento. Desta forma, ainda que por períodos curtos, a inserção de renda através deste tipo de programa tem seu papel econômico ao dinamizar o nível de atividade. Por outro lado, embora apresente impactos positivos sobre o PIB e a FBKF, o BPC apresentou não significância estatística. Isto, talvez, por sua focalização ser menor que a encontrada no PBF.

A transferência de renda às pessoas com baixa propensão a consumir eleva seus gastos, aumentando a demanda e, portanto, a oferta. Tal fato transborda para outros bens além daqueles de consumo básicos, afetando indiretamente o investimento e influenciando as expectativas dos empresários, provocando um círculo vicioso. Municípios pequenos, e com baixa renda per capita, tema que foge do escopo desta pesquisa, são os principais beneficiários desta política, no qual cumpre papel importante na dinamização do consumo.

Portanto, há evidências de que a política fiscal, através das transferências sociais, é capaz de influenciar a dinâmica do nível de atividade, assim como a desigualdade de renda. E, desta forma, convergir para a resolução dos problemas os quais Keynes acreditava ser os principais do sistema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, C. R., CÂMARA, L. M. O Orçamento Público como Instrumento de Ação Governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, n° 49 (1), 2015.

AFONSO, J. R. Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma. **Revista Roteiro**, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

ARESTIS, P. "Post-Keynesian economics: towards coherence", **Cambridge Journal of Economics**, v. 20, p. 111-135, 1996

ARESTIS, P. "Post-Keynesianism: a new approach to economics", **Review of Social Economy**, v.48, p. 222-246, 1990.

ARESTIS, P.; DE PAULA L. F.; FERRARI FILHO, F. A Nova Política Monetária: Uma Análise do Regime de Metas de Inflação. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 18, n°1(35), p. 1-30, 2009

ARESTIS, P.; SAWYER, M. Reinventing Fiscal Policy. **Levy Economics Institute**. Working Paper n. 381. New York, 2003

BACEN (Banco Central do Brasil). **Relatório de Finanças Públicas**. Vários anos. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em 17 de set. 2017.

BACHA, E. L. O Fisco e a inflação: uma Interpretação do Caso Brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 14, n° 1 (53), 1994.

BARROS, R. P., CARVALHO, M., & FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In Barros, Foguel, &Ulysses. **Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente**, p. 41–86. IPEA, Brasília, 2006.

BARROS, R. P., HENRIQUES. R., MENDONÇA. R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n°42, 2000.

BEVERIDGE, William. **Social Insurance and Allied Services**. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

BIASOTO Jr, G. e AFONSO Jr., F.; C.; “Política Fiscal no Pós-Crise de 2008: a Credibilidade Perdida.” *In*: NOVAIS, L.; F., CAGNIN, R.; F. E BIASOTO Jr, G. A **Economia Brasileira no Contexto da Crise Global**. FUNDAP, p. 251-279, 2014

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, p. 292, 1988.

BUENO, R. L. S. **Econometria de séries temporais**. 2ª Edição. São Paulo: Cengage Learnin., 2011.

- BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- CAGNIN, R., PRATES, D., FREITAS, M. C, NOVAIS, L. F. A Gestão Macroeconômica do Governo Dilma (2011-2012). **Revista Novos Estudos**, n° 97, 2013.
- CAMURI, P. A. Dívida pública, política fiscal e vulnerabilidade externa no Brasil. 2005. Dissertação (Mestrado), **CEDEPLAR/UFMG**, Belo Horizonte.
- CARDOSO JR., J; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. *et al* (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- CARDOSO; F. H. Plano Fernando Henrique Cardoso: Exposição de Motivos n° 395. **Revista de Economia Política**, v. 14, n° 2 (54), 1994.
- CARVALHO, F. C. Keynes and the Reform of the Capitalist Social Order. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 31, n. 2, p. 191-211, 2008/2009.
- CARVALHO, F. C. Equilíbrio Fiscal e Política Econômica Keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 126, n. 50, p. 7-25, 2008.
- CARVALHO, F. C.; “Políticas econômicas para economias monetárias”. In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J.; PAULA, L.; F. (orgs.). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, p. 258-281, 1999.
- CARVALHO, F. C. Entre a Política e a Questão Social. In **Observatório da Cidadania 2005**, p. 33-41, 2005.
- CARVALHO, F. C.; Renda Mínima, Uma Posição. In: SUPPLY, E. (orgs.). **Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: Campo Gráfico Senado Federal, p. 231-232, 1992.
- CASTRO, J. A. et al., “Evolução do gasto social federal: 1995-2001”. Boletim Políticas Sociais. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Diretoria de Estudos Sociais, fev., Brasília, 2003.
- CASTRO, J. A. et al. Gasto Social Federal: Prioridade Macroeconômica no Período 1995-2010. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Nota Técnica, n 11, p. 32. Brasília, 2012
- CASTRO, J. A.; CARDOSO JR., J. et al. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, p.261-318, 2005.
- CASTRO, J. A.; RIBBEIRO., J. As Políticas Sociais no Brasil: Acompanhamento e Análise. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2011.

CATTAN, R., S., O. Política Fiscal e Crescimento Econômico: uma análise do período de metas de inflação para o Brasil. 2017. 128 f. **Dissertação (Mestrado em Economia)**. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2017

CAVALCANTI, M. A. F. H.; SILVA, N. L. C. Dívida Pública, Política Fiscal E Nível De116Atividade: Uma Abordagem Var Para O Brasil No Período 1995-2008. **Revista Economia Aplicada**, v. 14, n. 4, p. 391–418, 2010.

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

DAVIDSON, P. Are We Making Progress Toward a Civilized Society? **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 29, n. 3, p. 521-528, 2007

DAVIDSON, P. **The Keynes Solution: The Path to Global Economic Prosperity**. New York: Macmillan, 2009.

DAVIDSON. P. Money and The Real World. **The Economic Journal**. v. 82, n. 325, p. 102-115, Mar/1972

DEDECCA, C. S. Anos 90: A Estabilidade com Desigualdade. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas - SP, n.17, p. 261-281, 2001

DRAIBE, S. A política de proteção social no período FHC e o sistema de proteção social. **Revista Tempo Social**, v.15 n. 2, Nov/2003.

DUTT, A. K. Government spending, aggregate demand, and economic growth. **Review of Keynesian Economics**, n. 1, p. 105–119, 2013.

ELLIOTT, J.; CLARK, B. Keynes's "General Theory" and Social Justice. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 9, n. 3, p. 381-394, 1987

FAGNANI, E. Política Social no Brasil (1964-2002). Entre a Cidadania e a Caridade. **Tese de doutorado** – Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2005.

FERNANDES, M. *et al.* Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Texto Para Discussão, n. 547, Brasília. Fev/1998.

FERRARI, F. Da Tríade Mobilidade de Capital, Flexibilidade Cambial e Metas de Inflação à Proposição de uma Agenda Econômica Alternativa: uma Estratégia de Desenvolvimento para a Economia Brasileira à Luz da Teoria Pós-Keynesiana. 2002. Disponível em <[http://www8.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2002\\_14.pdf](http://www8.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2002_14.pdf)> Acessado em: 15 de Outubro de 2017.

FERRARI, F.; TERRA, F. As Disfunções do Capitalismo na Visão de Keynes e suas Proposições Reformistas. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 02, p. 271-295, Mai-ago. 2011.

FERRARI, F. CUNHA, M. **Sistema Financeiro e Política Econômica em uma era de instabilidade: Tendências Mundiais e Perspectivas para o Brasil**. Org. Modenesi, A.; Prates, M. Oreiro, J. Pula, F., Cunha, M. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2012.

FERRAZ, Fernando. Crise Financeira Global: Impactos na Economia Brasileira, Política Econômica e Resultados. 2013. 104 f. **Dissertação (Mestrado em Economia)**. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013

FILGUEIRAS, Luiset *al.* **Os Anos Lula: Contribuições Para Um Balanço Crítico**. 1º ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 35-69.

GADELHA, S. R.; DIVINO, J. A. Uma Análise da Ciclicidade da Política Fiscal Brasileira. **Revista Estudos Econômicos**, v. 43, n. 4, p.711-743, out-dez/ 2013

GENTIL, D.; HERMANN, J. **Política fiscal no governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA AKB, Universidade Federal de Uberlândia, 2015.

GIACOMANI, J. **Orçamento Público**. 13ª Edição, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2005.

GIAMBIAGI, F. Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 48, nov/2008.

GIAMBIAGI, F. **Do Déficit de Metas Às Meta de Défits: A Política Fiscal do Período 1995-2002**. 2002. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/277/214>>. Acesso em: 07 de julho de 2017.

GIAMBIAGI, F.; ALÈM, A. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. 4ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.

GOBETTI, S. W. Tópicos Sobre a Política Fiscal e o Ajuste Fiscal no Brasil. **Tese de Doutorado**, Universidade de Brasília. Brasília, Junho de 2008.

GOBETTI, S. W., AMADO, A. M. Ajuste Fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter Pós-Keynesiano. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121), p. 139-159, Jan-Mar/2011.

GOBETTI, S. W.; GOUVÊA, R. R.; SCHETTINI, B. P. Resultado fiscal estrutural: um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil. Texto para Discussão, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2010.

GOBETTI, S.; W. Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2015.

GOBETTI, S.; W. ORAIR, Rodrigo Octávio. Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2015.

GROPPO, G. Causalidade das variáveis macroeconômicas sobre o IBOVESPA. 2004. Dissertação (Mestrado), **ESALQ/USP**, Piracicaba.

HART, N.; KRIESLER, P. Post-Keynesian Economics: A User's Guide. **The Australian Economic Review**, v. 48, n. 3, p. 321–32, 2015.

HERMANN, J. Ascensão e Queda da Política Fiscal: de Keynes ao 'autismo fiscal' dos anos 1990-2000. **XXXVI Encontro Nacional de Economia**, 2006.

KEYNES, J. M. Activities 1929-1931: **Rethinking Employment and Unemployment Policies**. Cambridge: The Royal Economic Society, (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. 20).

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KEYNES, J. M. **How to Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer**. Melbourne: Macmillan. London, 1940.

KEYNES, J.M. Activities 1940-1946: **Shaping ThePos-War World: Employment and Commodities**. Cambridge: The Royal Economic Society, (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. 27, 1980).

KREGEL, J. Budget Déficits, Stabilisation Policy and Liquidity Preference: Keynes's Post-War Policy Proposals". In VICARELLI F.; Ed. **Keynes's Relevance Today**. London: Macmillan, 1985.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, p. 57-86, 2009.

JOHNSTON, F. L. ; OLIVEIRA, C. A. . Efeitos dissuasórios de ações policiais sobre roubos na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Ensaio FEE** (online). Encontro de Economia Gaúcha, 2016.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. Renda Mínima: Integrar e Universalizar. **Novos Estudos**, n. 49, CEBRAP, p. 213-229,1997.

LAVINAS, L. Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. Texto para Discussão n° 596. In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Desenvolvimento de uma Metodologia de Avaliação dos Programas de Renda Mínima. Rio de Janeiro, 1998.

LIMA, G.T. J. SICSU, L. F. DE PAULA. **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Econômica Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

LOPREATO, F. L. O Novo Consenso em Macroeconomia no Brasil: A Política Fiscal do Plano Real ao Segundo Governo Lula. **Texto para Discussão. IE/UNICAMP**, Campinas, SP, n° 267, abr./ 2002.

LOPREATO, F. L. Política Fiscal: Mudanças e Perspectivas. **Revista Política Econômica em Foco**, nº 7, - Nov. 2005/Abr. 2006.

LOPREATO, F. L. Um Olhar Sobre a Política Fiscal Recente. **Texto para Discussão. IE/UNICAMP**, Campinas, SP, nº 111, Dez/ 2002.

LUTKEPOHL, H. **New Introduction to Multiple Time Series Analysis**, Springer, New York, 2006.

MARANGOS, J. A Post-Keynesian Approach To The Transition Process. **Eastern Economic Journal**, v. 30, n. 3, 2004.

MARCUZZO, M.C. Keynes and Welfare State. 2005. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.530.4056&rep=rep1&type=pdf>. Acessado em: 20/07/2017.

MARQUES, R. M. Política de Transferência de Renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 2 (131), p. 298-314, Abr-Jun/2013.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. São Paulo: Editora Zahar, 1967.

MEDEIROS, M; BRITO, T; SOARES; F. Transferência de Renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, nº79, nov. 2007.

MENDES, J. M. Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos: **Texto para Discussão 39**, 2008.

MENDONÇA, Helder Ferreira. **Dívida Pública e Estabilidade de Preços no Período Pós-Real**. Est. Econ., São Paulo, v.34, n.2, p.345-368, abril-junho 2004.

MINSKY, H. P. **John Maynard Keynes**. United State of America: McGraw-Hill Companies, 2008.

MODENESI, A. M. Política Monetária no Brasil pós Plano Real (1995-2008): um breve retrospecto. **Revista Economia e Tecnologia**, v. 21, Abr-Jun/2010.

MOSTAFA, J; SOUZA, P. H.; VAZ, F. M. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: CASTRO, J. A. *et al.* (Ed.). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010

NERI, M. Uma próxima geração de programas de transferência de renda condicionada. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, 2017.

NERI, M.C; VAZ. F.M; DE SOUZA P. H. G. F. Efeitos econômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs.) **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. IPEA, pp. 193-206, 2013.

OLIVEIRA, F. A. **Política Econômica, Estagnação e Crise Mundial: Brasil, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Ed; Beco do Azogue. 2012.

OLIVEIRA, G; TUROLLA, F. Política Econômica do Segundo Governo FHC; mudança em condições adversas. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 15, n.2, 2003.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; SIQUEIRA, F. F. (2016). **Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. Prêmio Tesouro Nacional de Monografias, 2016.

OREIRO, J. L. Economia Pós-Keynesiana: origem, programa de pesquisa, questões resolvidas e desenvolvimentos futuros. **Revista Ensaios FEE**, v. 32, n.2, p. 283-312, nov/2011.

OREIRO, J. L., PAULA, L. F., ONO, F. H. & SILVA, G. J. C. Determinantes macroeconômicos do spread bancário no Brasil: teoria e evidência recente. **Revista: Economia Aplicada**, p. 609–634, 2006.

PAIVA, L. H. *et al.* O Programa Bolsa Família e a Luta para a Superação da Pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs.) **O Brasil sem Miséria**. MDS, p. 365-384, 2014.

PEREIRA, Simone. **Política Fiscal no Período 1993-1997**. 1998. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/iiipremio/financas/1lugar\\_topicos\\_III\\_PTN/PEREIRA\\_Simone\\_Passini.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/1lugar_topicos_III_PTN/PEREIRA_Simone_Passini.pdf)>. Acessado em: 07 de Julho de 2015.

PERES, M. A.; ELLERY, R. Efeitos dinâmicos dos choques fiscais do governo central no PIB. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 2, p.159-206, 2009

PIRES, M. C. C. (2009). Multiplicadores Fiscais no Brasil: Uma Contribuição ao Debate sobre Políticas Fiscais Anticíclicas. **XXXVII Encontro Nacional de Economia**, ANPEC.

RAMOS, A. P. A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999/2001. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 4 (84), out-dez/2001

RAMOS, C. A. O Programa de Transferência de Renda Mínima. Texto para Discussão n° 357, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Rio de Janeiro, 1994.

ROCHA, S. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 9, n. 1, Rio de Janeiro, p. 153-185, jan./abr. 2005.

ROCHA, S. O Declínio Sustentando da Desigualdade de Renda no Brasil (1997-2009). **Revista Economia**, vol. 13, p.629-645, 2012

ROCHA. S. O Programa Bolsa Família: Evolução e Efeitos Sobre a Pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abr. 2011.

RODRIGUES, R.; BASTOS, C. **Análise recente das Finanças Pública e da Política Fiscal no Brasil. 2010**. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/49.pdf>>. Acessado em: 23 de Junho de 2012.

SABOIA, J. Efeitos do Salário Mínimo Sobre a Distribuição de Renda no Brasil no Período 1995/2005 – Resultados de Simulações. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 270-295, dez/2007

SANTOS, F.; LOPREATO, F. O Novo Consenso em Macroeconomia no Brasil: A Política Fiscal do Plano Real ao Segundo Governo Lula. **Texto para Discussão**, Instituto de Economia da Unicamp - IE, 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2008.

SERRANO F.; SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Center for Economic and Policy Research**, ago/2015

SICSÚ, J. Governo Lula: A era do consumo? **Texto para Discussão 021**, Instituto de Economia, UFRJ, 2017.

SICSÚ, J. Políticas macroeconômicas e políticas sociais. In: C.S. Dedecca; M. W. Proni. (Org.). **Economia e Proteção Social: textos para estudos dirigidos**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, p. 275-292, 2006.

SILVEIRA, A., M. Moeda e redistribuição de Renda, **Revista Brasileira de Economia**, abr-jun/1975.

SOARES, S. Distribuição de renda entre 1995 e 2009. **Comunicado 63, IPEA**, Brasília, 2010.

SIMS, C. A. Macroeconomics and reality. **Econometrica**, v. 48, n. 1, p. 1-48, Jan 1980.

SUPLICY, E. M. Renda Básica: A Resposta está Sendo Soprada Pelo Vento. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), abr-jun/2003.

TEIXEIRA, Rodrigo; PINTO, Eduardo. A Economia Política dos Governos FHC, Lula e Dilma: Dominância Financeira, Bloco no Poder e Desenvolvimento Econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, p. 909-941, Dez/2012.

TERRA, F.; FERRARI, F. As políticas econômicas em Keynes: Reflexões para a Economia Brasileira no Período 1995 a 2011. **XL Encontro Nacional de Economia**, UFF, Niterói, 2014.

VAN PARIJS, P. Renda Básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Revista Estudos Avançados**, n. 14 (40), 2000.

VIGNOLI, F. **Economia do Setor Público no Brasil**. Org. Biderman, C. Arvate. Rio de Janeiro, Editora Campus, p. 560, 2004.