

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
CAMPUS SANT'ANA DO LIVRAMENTO  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**POLÍTICA FISCAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS FHC E  
LULA**

**BEATRIZ MENDES LA REGINA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO  
(TCCII)**

**Sant'Ana do Livramento  
2017**

**BEATRIZ MENDES LA REGINA**

**POLÍTICA FISCAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS FHC E LULA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Orientador: Prof. Dr. Altacir Bunde

**Sant'Ana do Livramento**

**2017**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

L330p La Regina, Beatriz Mendes

POLÍTICA FISCAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS FHC E  
LULA / Beatriz Mendes La Regina.

69 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade  
Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2017.

"Orientação: Altacir Bunde".

1. CONCEITO DE POLÍTICA FISCAL. 2. POLÍTICAS FISCAIS  
ADOTADAS DURANTE O GOVERNO FHC. 3. POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS  
DURANTE O GOVERNO LULA. I. Título.

**BEATRIZ MENDES LA REGINA**

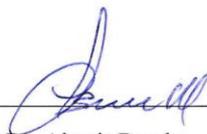
**POLÍTICA FISCAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS FHC E LULA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas pela  
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Área de concentração: Ciências Econômicas

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em dia: 29/11/2017

Banca Examinadora:



---

Prof. Dr. Altacir Bunde

Orientador

Curso de Ciências Econômicas – UNIPAMPA



---

Prof.ª. MSc. Bruna Medeiros

Curso de Ciências Econômicas – UNIPAMPA



---

Prof.ª. MSc. Margarete Gonçalves

Curso de Ciências Econômicas – UNIPAMPA

Dedico este trabalho aos meus avós, (*in memoriam*)  
Alvarim e Carolina, com todo meu amor e gratidão, por  
tudo que fizeram por mim, pois graças a eles, aos seus  
ensinamentos, incentivos e valores passados hoje estou  
concretizando um sonho.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ter me dado força e coragem durante esta caminhada. Agradeço ao meu esposo Sidnei, que não mediu esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida, me apoiando nos momentos mais difíceis.

Quero agradecer a minha mãe Martha e minha irmã Mirella, pelo apoio e incentivo dados durante toda minha graduação.

Agradeço à Universidade Federal do Pampa e aos professores pelos conhecimentos transmitidos e a oportunidade de tornar-me Bacharel em Ciências Econômicas.

Quero agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Altacir, por todo incentivo, ensinamento, paciência e confiança, pelas inúmeras vezes em que esteve sempre disposto em me ajudar e contribuiu da melhor maneira possível para a conclusão deste trabalho.

Enfim, aos meus amigos e colegas que fizeram parte dessa etapa tão especial de minha vida.

“A persistência é o caminho  
do êxito”.

Charles Chaplin.

## RESUMO

A política fiscal estabelece os propósitos e realizações associadas com os custos e receita por parte dos governos. Utiliza-se uma política fiscal expansionista sempre que o propósito é incentivar a demanda agregada, principalmente quando a economia passa por um tempo de estagnação. Adota-se uma política fiscal contracionista, quando o governo toma decisões para então tentar reduzir seus gastos ou aumentar os tributos, ou uma combinação de ambos. Diante disso, o presente trabalho teve como propósito, analisar as diferenças das políticas fiscais adotadas durante os governos de FHC e Lula e seus impactos sobre o crescimento econômico, a redução do desemprego e da desigualdade social no Brasil. Com a pesquisa, observou-se que a política fiscal adotada no governo de Luís Inácio Lula da Silva, com exceção do ano de 2003, teve caráter expansionista o que levou a um maior crescimento do PIB, redução do desemprego e diminuição da desigualdade social, enquanto que, nos dois mandatos de FHC, a política fiscal foi contracionista sendo que no ano de 1999, teve caráter extremamente contracionista, o que explica um menor crescimento econômico, maior desemprego e índices mais elevados de desigualdade social. Como procedimento metodológico para a realização da pesquisa, adotou-se a teórica e a documental.

Palavras-chave: Política Fiscal. Crescimento Econômico. Desemprego. Desigualdade Social.

## RESUMEN

La política fiscal establece los propósitos y realizaciones asociados a los costos e ingresos por parte de los gobiernos. Se utiliza una política fiscal expansiva siempre que el propósito es incentivar la demanda agregada, principalmente cuando la economía pasa por un tiempo de estagnación. Se adopta una política fiscal restrictiva cuando el gobierno toma decisiones para reducir gastos o aumentar tributos, o una combinación de ambos. Así, este trabajo tuvo como propósito analizar diferencias de las políticas fiscales adoptadas durante los gobiernos de FHC y Lula y sus impactos sobre el crecimiento económico, la reducción del desempleo y de la desigualdad social en el Brasil. Con la investigación, se observó que la política fiscal adoptada en el gobierno de Luís Inácio Lula da Silva, a excepción del año de 2003, tuvo carácter expansivo, lo que llevó a un mayor crecimiento del PIB, reducción del desempleo y disminución de la desigualdad social, mientras que en ambos mandatos de FHC, la política fiscal fue restrictiva, siendo que en 1999, tuvo carácter estrictamente restrictiva, lo que explica un menor crecimiento económico, mayor desempleo e índices más elevados de desigualdad social. Como procedimiento metodológico para la investigación, se adoptó el teórico y documental.

Palabras clave: Política Fiscal. Crecimiento Económico. Desempleo. Desigualdad Social

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AROs	Antecipações de Recursos Orçamentários
BACEN	Banco Central do Brasil
BC	Banco Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMN	Conselho Monetário Nacional
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPIs	Comissões Parlamentares de Inquérito
DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal interna
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LULA	Luís Inácio Lula da Silva
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
NFSP	Necessidades de Financiamento do Setor Público
ONGS	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família

PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PPI	Projeto Piloto de Investimentos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SELIC	Sistema de Liquidação e Custódia

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Evolução da taxa de juros (SELIC em % a.a.) no Governo FHC – 1995-2002.....	32
Gráfico 02 - Evolução da taxa de inflação durante o Governo FHC (IPCA em % a.a.) – 1995-2002 .....	33
Gráfico 03 - Evolução da taxa de juros (Selic em % a.a.) durante os dois mandatos do Governo Lula – 2003-2010 .....	42
Gráfico 04 - Evolução da taxa de inflação (IPCA % a.a.) durante os dois mandatos do Governo Lula – 2003-2010 .....	43
Gráfico 05 - Evolução do PIB - Governos de FHC (1995-1998/1999-2002) e Lula (2003-2006/2007-2010) .....	55
Gráfico 06 - Evolução da taxa de desemprego, em percentual, durante os dois Governos de FHC – 1995-2002 .....	56
Gráfico 07 - Evolução da taxa de desemprego, em percentual, durante os dois Governos de Lula – 2003-2010 .....	57
Gráfico 08 - Evolução da geração de empregos nos dois mandatos do Governo Lula – 2003-2010 .....	59
Gráfico 09 - Evolução do Coeficiente de Gini no Brasil durante os dois mandatos do Governo FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) .....	61

## **LISTA DE QUADRO**

Quadro 01 - Tipo de Política Fiscal adotada durante os Governos de FHC e Lula..... 52

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 OBJETIVOS .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.1 Objetivo Geral .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.2 Objetivos Específicos .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2 JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>19</b>
<b>1.3 METODOLOGIA .....</b>	<b>19</b>
<b>2 CONCEITO DE POLÍTICA FISCAL .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Política Fiscal Expansionista .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Política Fiscal Contracionista .....</b>	<b>25</b>
<b>3 POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS DURANTE O GOVERNO FHC .....</b>	<b>27</b>
<b>4 POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS DURANTE O GOVERNO LULA .....</b>	<b>36</b>
<b>5 DIFERENÇAS ENTRE AS POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS NOS GOVERNOS FHC E LULA .....</b>	<b>46</b>
<b>6 IMPACTOS DAS POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS PELOS GOVERNOS DE FHC E LULA .....</b>	<b>53</b>
<b>6.1 Impactos das Políticas Fiscais no Crescimento Econômico .....</b>	<b>53</b>
<b>6.2 Impactos das Políticas Fiscais no Mercado de Trabalho .....</b>	<b>55</b>
<b>6.3 Impactos das Políticas Fiscais na Desigualdade Social .....</b>	<b>59</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>65</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Fernando Henrique Cardoso (FHC) manteve-se no poder dos anos 1995 a 2002. Em seu governo, a taxa de câmbio estável era estabelecida pela locomoção das potências de mercado, sem a intervenção do Banco Central do Brasil (Bacen). A este pertenceria a função de conduzir a política monetária para então cumprir as intenções de inflação estipuladas; a atual âncora da proposta e os superávits primários. Houve mudança do câmbio semifixo para um câmbio flutuante. A política monetária foi presa ao propósito de assegurar graus pequenos de inflação. E a política fiscal foi dominada aos acordos relatados com o provento dos compromissos da dívida (MARQUES, 2010). A gestão de FHC se caracterizou pelo alto número de desemprego, baixos salários e de um insignificante crescimento da economia. Em 2002, Luís Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT) assume a Presidência da República (MARQUES, 2010).

Conforme Giambiagi *et al.* (2010) o primeiro governo de Lula foi dos anos 2003 a 2006 e seu segundo governo foi de 2007 a 2010. Sua posse foi em 2003. No entanto, Lula começou seu governo com elevadas taxas de juros para conseguir retroceder um recente surgimento inflacionário, gerado pela abundante desvalorização do real no ano antecedente. A política econômica adotada por Luís Inácio Lula da Silva foi exatamente a mesma do governo anterior de FHC, porém um pouco mais firme para então dominar a confiabilidade externa, e assim procurar recuperar um aumento na economia. A política monetária baseada no implemento dos propósitos de inflação, aplicando a taxa de juros essencial, foi o exclusivo mecanismo de confronto à inflação (REZENDE, 2009).

Segundo Oliveira e Turolla (2003); Giambiagi (2011) no primeiro turno de FHC, (1995-1998) a política fiscal adotada teve como principais características: a) Esforço de reforma estrutural e patrimonial do setor público com a apresentação de propostas legislativas e privatização; b) Introdução de medidas de controle das finanças dos governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não imediatos; c) Controle primário insuficiente: aumento do déficit primário; d) Aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira. O segundo período de FHC (1999-2002) teve como características: a) Ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, baseados em aumento da receita e redução de despesas, com maior ênfase nas primeiras; b) Fadiga reformista, embora propostas importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário).

Já no primeiro governo de Lula (2003-2006), as características da política fiscal foram: a) Ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários suficientes para reduzir a relação

dívida/PIB, e limitou a capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos; b) Política fiscal com elevado superávit primário que assume o papel de redutora do risco-país, funcionando como peça-chave para conquistar a credibilidade. E por fim, o segundo governo de Lula (2007-2010) teve as seguintes características: a) Flexibilização da política econômica por meio da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (b) do aumento real no salário mínimo, (c) adoção de programas de transferência de renda direta, (d) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para estimular o investimento público e privado.

De acordo com os autores Giambiagi *et al* (2010); Giambiagi (2011); Marques (2010); Rezende (2009); Oliveira e Turolla (2003), entre outros, a política econômica no Governo Lula se manteve idêntica ao do governo FHC, principalmente em seu segundo mandato, com câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário. O que teve de novidade foi justamente a política fiscal que, diferentemente de FHC, no governo Lula ela foi expansionista.

Diante disso surge o questionamento: se a política econômica adotada por Lula foi a continuidade do segundo mandato de FHC, o que então fez com que, no governo Lula, houvesse crescimento econômico, redução do desemprego e da desigualdade social no Brasil? A diferença estaria na política fiscal adotada por ambos os governos? Buscar respostas para estes questionamentos foi o objetivo da presente pesquisa. Para isso, utilizou-se de pesquisa teórica e documental.

O capítulo 2 explica o conceito de política fiscal, sendo que esta representa o grupo de regras no qual o Poder Executivo recolhe receitas e desempenha consumos de maneira a exercer as seguintes atividades: a consolidação macroeconômica; a reorganização dos ganhos e a destinação de meios. A finalidade da consolidação constitui-se na melhoria da evolução econômica mantida, com permanência de bens e com insignificante número de pessoas sem trabalho. O papel da consolidação destina-se proporcionar a organização igualitária do lucro. Enfim, o serviço de destinação representa a distribuição eficaz de rendimentos e trabalhos do povo, igualando as imperfeições de negócio (BRASIL, s/d)<sup>1</sup>.

Segundo Rezende (2009), em uma política fiscal expansionista sucede-se o crescimento dos custos ou decaída nos tributos. O acréscimo dos custos governamentais possui significado de acréscimo da procura, ocasionando um aumento introdutório no rendimento através do resultado multiplicador que atinge com positividade na produção. Por eventualidade, o Governo

---

<sup>1</sup> Para maiores informações consultar: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/sobre-politica-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/sobre-politica-fiscal)

decida fazer uma caída nos tributos, existirá evolução do rendimento das famílias acessível à consumação que conduzirá à sua alta, ao acréscimo de procura e, ainda, ao incentivo à produtividade desenvolvida pelo resultado multiplicador.

Na concepção de Alverga (2011), na política contracionista há a redução dos tributos para então incentivar o investimento e estimular a economia, além do mais os custos públicos são ampliados. Porém essa agregação de redução dos tributos, com uma receita pública reduzida, e expansão dos custos públicos, para controlar a estagnação, ocasiona aumento do déficit públicos.

O capítulo 3 aborda as políticas fiscais adotadas durante o Governo FHC. Na primeira gestão de FHC (1995-1998), a política fiscal adotada teve caráter contracionista e na segunda gestão (1999-2002) de FHC adotou-se uma nova política econômica baseada no tripé macroeconômico: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e a política de criação de superávit fiscal primário de 3,75% a.a. O ano de 1999 foi de ajuste fiscal o qual levou à adoção de uma política fiscal extremamente contracionista. Já nos três anos seguintes, 2000, 2001 e 2002 a política fiscal teve caráter contracionista.

O capítulo 4 relata as políticas fiscais adotadas durante o Governo Lula, pois no primeiro ano de governo, 2003, a política fiscal adotada foi extremamente contracionista, especialmente porque elevou a meta de superávit primário de 3,75% para 4,25%. Nos anos seguintes, 2004 e 2005, a política fiscal teve caráter expansionista e, a partir de 2006, no segundo Governo de Lula a política fiscal foi extremamente expansionista.

O capítulo 5 trata das diferenças entre as políticas fiscais adotadas nos governos de FHC e Lula. FHC fundamentou a sua política fiscal na social democracia cuja finalidade era ir a caminho dos princípios de um corpo social de prosperidade, todavia as políticas apresentadas por FHC compreenderam um grupo vasto, desigual e composto por políticas exclusivas. Apesar disso, percebe-se que certas situações eram essenciais, mas não foram o bastante para assegurar um progresso social (BECKER, 2004). Durante os dois mandatos de Lula, que iniciou com uma política fiscal extremamente contracionista, mas, no ano seguinte 2004 até o término de sua gestão, em 2010, manteve-se com uma política fiscal expansionista (SAUGO, 2012). No entanto, com as inúmeras iniciativas do Governo Lula na área da assistência social, associada a uma política fiscal expansionista, contribuiu significativamente para a diminuição da desigualdade social do povo brasileiro, através das políticas sociais de transferência de renda.

O capítulo 6 descreve os impactos das políticas fiscais adotadas pelos governo de FHC e Lula no crescimento econômico. No primeiro mandato de FHC (1995-1998), o PIB foi de

2,50% e no seu segundo mandato (1999-2002) houve uma queda: o mesmo foi de 2,10%, ou seja, uma média de 2,30%.

No Governo Lula, na sua primeira gestão (2003-2006), houve uma retomada do crescimento econômico em relação ao governo anterior de FHC, onde o PIB alcançou um crescimento médio de 3,50%. Na segunda gestão (2007-2010), o PIB cresceu ainda mais, chegando a uma média de 4,60%. O crescimento econômico, comparando os governo de FHC e Lula, neste último obteve maior índice de crescimento.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, o início do governo de FHC, em 1995, a taxa anual de desemprego era de 6,7%, e no fim de seu segundo governo, em 2002, a taxa de desemprego chegou a 9,9%.

Já na gestão do Governo Lula, no seu início em 2003, a taxa de desemprego foi de 10,5%, e no fim de sua segunda gestão o desemprego aproximou-se de 9,0%.

No que se refere à desigualdade social, o Coeficiente de Gini em 1995, início da gestão FHC apontava índices de 0,6. Permaneceu esse valor durante os três anos consecutivos, e no término de sua gestão em 2002, caiu apenas 0,01 pontos, para 0,59.

Já durante o Governo Lula, no começo de 2003, houve uma melhora no índice, alcançando 0,58. No final de sua gestão, em 2010 o índice chegou a 0,53, o que significa que na gestão de Lula houve uma grande diminuição da desigualdade social com uma redução de 0,07 no Coeficiente de Gini.

## **1.1 OBJETIVOS**

### **1.1.1 Objetivo Geral**

Analisar as diferenças das políticas fiscais adotadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula) e seus impactos no crescimento econômico, no mercado de trabalho e na desigualdade social.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

- a) Conceituar política fiscal.
- b) Descrever as políticas fiscais adotadas no Governo FHC durante os anos 1995 a 2002.
- c) Apontar as políticas fiscais utilizadas na gestão Lula dos anos 2003 a 2010.

- d) Identificar as diferenças entre as políticas fiscais adotadas por ambos os governos.
- e) Relatar os impactos das políticas fiscais adotadas entre os dois governos, no crescimento econômico, no mercado de trabalho e da desigualdade social no Brasil.

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

A escolha do estudo sobre a política fiscal, uma comparação entre os governos de FHC e Lula, dentre os anos 1995 a 2010, ocorre pelo fato desse período ser muito importante para a consolidação das modificações fiscais implementadas durante esses anos no Brasil. A política fiscal estabelece os propósitos e realizações associadas com os custos e receita por parte dos governos. É a área da política econômica que determina a estimativa e seus constituintes, os custos públicos e tributos como características de moderação para assegurar e conservar o equilíbrio econômico, atenuando as variações dos períodos econômicos e contribuindo para conservar uma economia gradativa, diminuição da inflação e o pleno trabalho.

Utiliza-se uma política fiscal expansionista sempre que o propósito é incentivar a demanda agregada, principalmente quando a economia passa por um tempo de estagnação e necessita de uma ajuda para então se ampliar. Então, adota-se uma política fiscal contracionista quando o governo toma decisões para tentar reduzir seus gastos, ou aumentar os tributos, ou uma combinação de ambos.

Espera-se que este trabalho contribua para uma melhor compreensão a respeito da política fiscal adotada durante os governos de FHC e Lula, bem como na geração de empregos, aumento no crescimento econômico e diminuição da desigualdade social no Brasil.

## **1.3 METODOLOGIA**

O presente trabalho foi construído a partir de uma pesquisa explicativa que, de acordo com Gil (2010), tem como finalidade reconhecer elementos que definem ou colaboram para o acontecimento de fatos. Estas pesquisas investigam o pensamento da verdade e, desse modo, obtém como propósito descrever a compreensão e o motivo das ações.

Para a construção de uma pesquisa, o método é o modo de se comportar durante um percurso. No estudo, os métodos estabelecem os principais mecanismos que se apresentam e

descrevem de maneira organizada o meio de executar do pesquisador para atingir um propósito durante um caminho (FACHIN, 2006).

Baseando-se nessas proposições, nosso percurso metodológico seguiu as seguintes etapas: pesquisa teórica (bibliográfica) onde ela é desenvolvida a partir de materiais já divulgados e pesquisa documental baseada em levantamento de dados e informações (GIL, 2010).

A construção de um referencial teórico-conceitual dado pela pesquisa teórica é importante para situar a análise apontada pela problematização no tempo e no espaço, além de permitir ao pesquisador uma visão global do fenômeno. Na pesquisa teórica, usa-se a literatura para discutir conceitos e justificar categorias de análise, selecionando-as ou evitando-as. Todavia, nesse processo os conceitos não são estáticos e nem mecânicos, porque devem referendar a realidade. Na pesquisa teórica foi feita a análise de autores como Blanchard (2011); Christo (2013); Froyen (2004) Giambiagi *et al* (2010); Giambiagi (2011); Marques (2010); Mega (2007); Rezende (2009); Oliveira e Turolla (2003); entre muitos outros.

No que se refere à pesquisa documental, GIL (2010) diz que ela se assemelha muito com a pesquisa teórica, tendo como diferencial a natureza das fontes. Na nossa pesquisa documental buscamos estatísticas e informações que orientaram a pesquisa documental em órgãos como: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; BC – Banco Central; MF –Ministério da Fazenda; entre outros.

## 2 CONCEITO DE POLÍTICA FISCAL

Terra e Filho (2010, p.01) revelam que, para John Maynard Keynes, “[...] as economias capitalistas são economias empresariais ou economias monetárias de eficiência”. O perfil fundamental da economia monetária é que o dinheiro não é exclusivamente um intermédio de substituições, mas é capacitado para preservar as modificações nas possibilidades dos executores.

No que diz respeito à política fiscal, esta representa o grupo de regras no qual o poder executivo recolhe receitas e desempenha consumos de maneira a exercer as seguintes atividades: a consolidação macroeconômica; a reorganização dos ganhos e a destinação de meios. A finalidade da consolidação constitui-se na melhoria da evolução econômica mantida, com permanência de bens e com insignificante número de pessoas desempregadas. O papel da consolidação destina-se a proporcionar a organização igualitária do lucro. Enfim, o serviço de destinação representa a distribuição eficaz de rendimentos e trabalhos do povo, igualando as imperfeições de negócio (BRASIL, s/d)<sup>2</sup>.

Segundo Froyen (1999), a política fiscal refere-se à demonstração da estimativa fiscal de certa nação, sendo apenas um dos diversos mecanismos de intermédio da autoridade pública com relação ao grupo de controle de custos. Entretanto, compreende-se que política fiscal diz respeito ao domínio e à gerência das dívidas públicas mediante a política de tributos e despesas.

Para Keynes, a política fiscal era a solução para vencer épocas de crises, havendo alterações nos índices de juros nos quais as consequências eram mínimas em relação ao produto e à demanda. No entanto, a política fiscal influencia totalmente a demanda e seria capaz de influenciar o produto de modo seguro e veloz (BLANCHARD, 2011).

Explica Beuren (2012), a política fiscal possui uma função significativa no ramo das políticas macroeconômicas. Assim como modelo da indispensabilidade de uma administração favorável da política fiscal, é capaz de enfatizar a situação de países no qual retratam constantes instabilidades nos custos públicos. No entanto, essas falhas são capazes de produzir, como resultado, uma melhor perspectiva de instabilidades no âmbito externo, visto que o aumento dos custos públicos é capaz de desvalorizar a tarifa do câmbio, maneira na qual o acréscimo do índice de juros e da tarifa da inflação. Nesse ponto de vista, o desequilíbrio da política fiscal consegue envolver a execução da política monetária e, por esse motivo, envolver a obtenção do objetivo esperado de inflação.

---

<sup>2</sup> Para maiores informações consultar: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/sobre-politica-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/sobre-politica-fiscal)

No entanto, a política fiscal é um mecanismo da política econômica e diz respeito ao controle dos dispêndios e impostos do poder executivo aplicados como modo de organização do desempenho econômico, obtendo como propósito a realização das seguintes funcionalidades: fortalecimento econômico, estimulando um aumento econômico sustentável devido a uma redução no número de pessoas desempregadas e com equilíbrio de preços; provimento dos proventos, possibilitando a organização justa dos ganhos; de aplicação de bens, reparando as deslizes de mercado e proporcionando o provimento eficaz de capitais e sistemas públicos. A aplicação da política fiscal pode equivaler a vários aspectos a partir da apreciação das condições dos custos públicos, bem como a respectiva repercussão em relação ao benefício do proveito social (PROTSKI, 2014).

A política fiscal compreende três utilidades clássicas: alocativa, estabilização e distributiva. A utilidade alocativa representa ao método no qual o montante dos bens é distribuído para aplicação no âmbito público e no privado, e determina a constituição do grupo dos recursos públicos. A utilidade estabilizadora refere-se ao emprego da política fiscal como maneira de assegurar os propósitos macroeconômicos, assim como altos níveis de trabalho, moderação da inflação, equilíbrio da balança de pagamentos e progresso da economia a um custo apropriado. Por último, a utilidade distributiva corresponde a combinações da virtude e na divisão de renda a fim de assegurar uma distribuição estimada correta pela sociedade (BEUREN, 2012 *apud* MUSGRAVE, 1980).

Considerando o pensamento de Keynes, o uso da política fiscal é bastante conveniente, visto que com a utilização dessa política, o poder executivo concebe a demanda, mediante à intervenção nas possibilidades dos gestores, determina a aplicação dos mesmos, assim tendo como consequência o acréscimo do trabalho e dos proventos (BEUREN, 2012).

Para Giambiagi e Além (2001), a política fiscal pode ser compreendida na macroeconomia, tal como um vínculo entre custos e receitas, sendo que é um dos mecanismos econômicos a serviço do Poder Executivo. Tendo o intuito de obter os custos, o governo precisa da receita tributária, visto que o fundamental motivo de mecanismos do âmbito público disto resulta (ANDREIS, 2014).

Keynes acredita que o custo público, especialmente custos de aplicações, seria um meio indispensável da política fiscal. Por eventualidade a política de custo público se encontrasse favorável, conceberia meio conveniente à aplicação, expandindo a renda, e portanto ampliaria o recolhimento de impostos, o que seria eficaz no financiamento da política fiscal anticíclica. Assim sendo, o acréscimo do custo público possuiria controle na redução do desemprego sem obrigatoriamente causar uma escassez fiscal (BEUREN, 2012).

A política fiscal pode se apresentar de maneira objetiva, fundamentada no acréscimo dos custos públicos em investimento e despesa ou de maneira não objetiva através da diminuição dos tributos, que aumentará o lucro acessível do âmbito privado, no propósito de incentivar a economia e conduzir em oposição ao decurso econômico. Expandir os seus custos e limitar a porcentagem de tributos representa o incentivo à demanda agregada, correspondente a perspectivas para alcançar um grau superior de emprego e ganho da população. Quando a economia está fortalecendo, além do valor apontado como perfeito, o governo consegue expandir a porcentagem de tributos, com o propósito de minimizar o ganho disponível (ANDREIS, 2014 *apud* GIAMBIAGI, ALÉM, 2001; PEREIRA, 2012).

Segundo Beuren (2012) o governo cumpre um papel estabilizador em virtude das variações econômicas, que conduzem a altos índices de desemprego ou excessivos índices de inflação. Deste modo, a interferência do governo pode ser significativa como maneira de minimizar seus efeitos. Assim o uso da política fiscal poderá ser aplicado como meio de conter os efeitos de uma estagnação, gerando, por exemplo, diminuição nos tributos, o que amplia a renda disponível e, como resultado, a demanda agregada. De outra forma, a política fiscal pode ser usada na hipótese inversa, em situações em que poderá haver um acréscimo de demanda agregada, crescendo a alíquota de tributos ou diminuindo os custos do Poder Executivo.

A escassez de ampliação dos custos públicos, devido aos acontecimentos de estagnações, provoca o acréscimo de déficits fiscais com base em dois meios diferenciados: endogenamente, em característica de recolhimentos inferiores de tributos em comparação à atividade econômica, e, exogenamente, em aplicação a devidas políticas fiscais anticíclicas. Se as possibilidades de inflação dos motivadores econômicos se regularem vagarosamente entre os desacordos de inflação esperada e inflação efetiva, consideramos que a estabilidade de longo prazo sucederá firme em uma economia com política fiscal anticíclica através de metas de inflação (CORREIA; OREIRO, 2006).

O entendimento da instrumentalização da política fiscal abrange o controle dos custos da gestão pública mediante os métodos de financiamento de seus déficits, ou aplicação de superávits, com o propósito de finalidades distintas, tanto para graus microeconômico quanto para macroeconômico, bem como o acúmulo de recursos e serviços, equilíbrio da economia e vários outros. Portanto, o passo importante para a averiguação da política fiscal refere-se a apreender um caminho preparado para reconhecer se o âmbito público alcançará valorizar os contratos financeiros obtidos (CORREIA; OREIRO, 2006).

O uso da política fiscal como uma maneira de estimular o desempenho econômico, em concordância com Keynes, que explana em sua obra *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, em 1936, foi abundantemente aplicada por administradores da política econômica sendo uma maneira de, em épocas de dúvidas, preservar a demanda agregada. Keynes compreende que para o uso da política fiscal, o Governo passa a gerar demanda, e através da intervenção nas expectativas dos gestores, entusiasma o investimento dos mesmos, ampliando a renda e o trabalho. Para Keynes, as variações do investimento definem o grau de atividade, portanto o fundamental intuito da política econômica é a estabilidade do investimento, que se verifica no Estado uma função decisiva na economia (BEUREN, 2012).

Keynes analisa o custo público, de preferência consumo com investimento, que é um componente essencial da política fiscal. Por uma eventualidade, se a política de custo público fosse realizada com sucesso, concebia-se meio conveniente ao investimento, aumentando a renda e, de modo consequente, ampliaria a arrecadação dos impostos, o que seria apto para financiar a política fiscal anticíclica. Dessa maneira, o acréscimo do custo público teria condições de diminuir o desemprego sem impreterivelmente criar um déficit fiscal (BEUREN, 2012).

No entanto, Rezende (2009) explica que a política fiscal atinge relativamente a procura e a produção de maneiras distintas, em conformidade com a política fiscal sendo expansionista ou contracionista. No entanto, nem a política fiscal expansionista nem a política fiscal contracionista são ótimas, pois tendem a ser cíclicas e contínuas (SAUGO, 2012 *apud* MARINS, VIEIRA, 1998).

## **2.1 Política Fiscal Expansionista**

Em uma política fiscal expansionista sucede-se o crescimento dos custos ou decaída nos tributos. O acréscimo dos custos governamentais possui significado de acréscimo da procura, ocasionando um aumento introdutório no rendimento através do resultado multiplicador que atinge com positividade na produção. Por eventualidade, o Governo decida fazer uma caída nos tributos, existirá evolução do rendimento das famílias acessível à consumação que conduzirá à sua alta, ao acréscimo de procura e, ainda, ao incentivo à produtividade desenvolvida pelo resultado multiplicador (REZENDE, 2009).

A política fiscal expansionista decorre do acréscimo dos custos ou diminuição dos impostos. Um acréscimo dos custos retrata uma ampliação da procura, causando dessa maneira

uma alta na renda através do resultado multiplicador, assim atingindo o produto. Uma redução nos impostos ocasiona um acréscimo da renda acessível para gasto das famílias, expandindo o dispêndio e como consequência, a demanda. Assim sendo, uma política fiscal expansionista no curto prazo, provoca um acréscimo do produto e do trabalho (PROTSKI, 2014).

Se a imposição for aumentar o trabalho e a produção, no entanto, a economia é capaz de encontrar-se em um período de estagnação, e as possibilidades de políticas é ampliar os custos governamentais ou minimizar os tributos, ou um acordo entre as duas, e desse modo adota-se a política expansionista (SAUGO, 2012 *apud* MARINS, VIEIRA, 1998).

Na política expansionista pode acontecer inflação, o Poder Executivo pode expandir os tributos para então controlar o investimento, ainda pode provocar uma estagnação, para “acalmar” a economia, além de diminuir as despesas públicas (ALVERGA, 2011).

## **2.2 Política Fiscal Contracionista**

A política fiscal contracionista causa uma consequência restritiva na demanda e no produto. A contenção dos custos públicos desmotiva a produção e estabelece contração nos proventos e estancamento da demanda. Pode haver um acréscimo dos tributos por parte do Governo, pois resulta em uma diminuição no gasto e uma consequência desfavorável na produção (PROTSKI, 2014).

Uma política contracionista promove um efeito restritivo na produção e na procura. Realmente, a diminuição das despesas públicas ao despersuadir a produtividade, causa diminuição da renda, assim a paralisação da procura, todavia incentiva acréscimos na produção. De modo equivalente, o Governo acrescenta os tributos, a modificação do ganho acessível sucederá inferior, diminuindo no gasto e abalando dificilmente na produtividade (REZENDE, 2009).

Se o trabalho e a produção estiverem em alta, ou até mesmo em alta constante com eficácia baixa na economia, certo exagero de demanda será capaz de provocar influências inflacionárias. Nessa situação, a política fiscal apropriada seria a contracionista, minimizando os custos governamentais ou os acréscimos de tributos, ou precisamente um acordo entre estas (SAUGO, 2012 *apud* MARINS, VIEIRA, 1998).

Na política contracionista há a redução dos tributos para então incentivar o investimento e estimular a economia, além do mais os custos públicos são ampliados, pois essa agregação de

redução dos tributos, com uma receita pública reduzida e expansão dos custos públicos, para controlar a estagnação, ocasiona aumento do déficit público (ALVERGA, 2011).

### 3 POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS DURANTE O GOVERNO FHC

Fernando Henrique Cardoso, político brasileiro, sociólogo, cientista político, professor universitário e escritor, foi Presidente da República entre os anos 1995 a 2002. Tomou posse na presidência em janeiro de 1995 e foi novamente reeleito em 1998. FHC tinha como propósito melhorar a situação do Brasil cuja crise econômica já durava mais de dez anos e formar situações para que o país incorporasse avanços. No entanto, o governo de FHC estagnou o meio inflacionário para fortalecer a economia, mas como consequência houve o insignificante desenvolvimento econômico (REZENDE, 2009).

Rodrigues e Bastos (2010) descrevem que o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi determinado por um tempo de política fiscal frouxa, através de déficits de metas, que resultaram nas reservas de despesas absorvidas em 1988 pela Constituição, e que ainda estavam sendo disfarçados pela elevação da inflação.

A política fiscal pode-se dizer que se procedeu frouxa no que se refere à alta do fluxo internacional e o aumento do índice de juros do Brasil; proporcionaram o acesso de recursos estrangeiros, visto que concederam o equilíbrio cambial e de custos. Dessa forma, foi provável ao governo submeter-se a déficits fiscais (BEUREN, 2012).

A política fiscal adotada pelo Governo FHC foi a continuidade de tratos fiscais implementados durante a época no qual foi Ministro da Fazenda no mandato do Presidente Itamar Franco, que estava estimulando a economia para a criação do Plano Real, cuja política já estava em desenvolvimento (REZENDE, 2009).

No Governo FHC o índice de câmbio estável era estabelecida pela locomoção das potências de mercado, sem a intervenção do Banco Central do Brasil (Bacen). A este pertenceria o papel de comandar a política monetária para então cumprir as intenções de inflação estipuladas, a atual âncora da proposta e os superávits primários. Houve mudança do câmbio semifixo para um câmbio flutuante. A política monetária foi presa ao propósito de assegurar graus pequenos de inflação, e a política fiscal valeu-se dos acordos relatados com o provento dos compromissos da dívida (MARQUES, 2010).

Rezende (2009) explana que em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso toma posse da presidência, o Plano Real há 6 meses já havia sido consolidado, mas a política fiscal não estava sendo o centro da prudência. Devido ao domínio da persistência política e legislativa, os ajustes fiscais no início do governo de FHC não se estabilizaram, e do mesmo modo em virtude de excessivos índices de juros aplicados durante esse tempo. Pretendendo desempenhar a

missão de estabilizar as dívidas primárias, isto é, as despesas públicas seriam idênticas aos rendimentos públicos, mas na verdade isso não se desenrolou.

No entanto, percebe-se que na primeira gestão de FHC (1995-1998) a política fiscal teve como característica marcante as dedicações de modificação patrimonial e fundamental do ramo da população, com a manifestação de concepções legislativas e desestatização, o princípio de intervenção de moderação de gastos de administrações de municípios e estados, com resultados não rápidos; equilíbrio primário insatisfatório no que diz respeito à alta do desprovimento primário e acréscimo do custo com juros correspondentes à vulnerabilidade relacionada diretamente às finanças (REZENDE, 2009).

Segundo Oliveira e Turolla (2003); Giambiagi (2011) o primeiro turno de FHC (1995-1998) com a política fiscal adotada teve como principais características:

- a) Esforço de reforma estrutural e patrimonial do âmbito público com a apresentação de propostas legislativas e privatização;
- b) Introdução de medidas de controle das finanças dos governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não imediatos;
- c) Controle primário insuficiente: aumento do déficit primário;
- d) Aumento dos gastos com juros devido à instabilidade financeira.

Em 1998 o Brasil se encontrava em condições externa instáveis marcando o desprovimento em transações correntes com o PIB (Produto Interno Bruto) por volta de 4%, então padece com as consequências da crise ocorrida na Rússia e deixa acúmulos de divisas do exterior. Desse modo o Brasil criou acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que se efetivou em novembro de 1998 através do compromisso de um empréstimo cerca de US\$ 41 bilhões (RODRIGUES; BASTOS, 2010).

Beuren (2012) esclarece que a fixação dos preços resultante do Plano Real e a tensão através dos aplicadores externos no que diz respeito à confiança do Brasil ajudaram para a plena inflexibilidade relativamente à imprudência fiscal. A tensão externa originou-se das variadas crises acontecidas no decorrer do primeiro governo de FHC, México (1995), Ásia (1997), Rússia (1998) e da inesperada depreciação cambial sucedida em 1999.

A crise Russa teve o agravo da crise cambial assim como da política fiscal em 1998, induzindo a presidência a arriscar-se nas proporções fiscais de redução da estimativa federal, diminuição nos créditos dos Bancos Federais aos Municípios e Estados, utilização de um objetivo indispensável do superávit primário do comando Federal e a formação de um grupo encarregado pela responsabilidade de cumprimento desses objetivos. Após a crise Russa, logo

em seguida da posse de sua segunda gestão, FHC efetivou mais um trato com o FMI e começou um planejamento de ajustamento fiscal “ortodoxo” (REZENDE, 2009).

Em novembro de 1998, estabeleceu-se junto ao FMI, o Programa de Estabilidade Fiscal, onde se pretendeu agilizar o ajuste fiscal fundamental. O pacto validou o plano de criar o então recente regime fiscal. A utilização de normas e o início de solvibilidade do déficit público estabeleceram o rumo da política fiscal como protetora do equilíbrio dos elementos macroeconômicos, acontecimento fundamental ao plano de agregação à economia mundial (LOPREATO, 2015).

Oliveira e Turolla (2003); Giambiagi (2011) afirmam que o segundo período de FHC (1999-2002) teve como características:

a) Ajuste fiscal voltado para a criação de superávits primários, baseados em acréscimos da receita e redução de despesas, com maior ênfase nas primeiras;

b) Fadiga reformista, embora propostas importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário).

Na definição de Giambiagi (2002) o acordo entre o Brasil e o FMI provocou vasta desorientação na consequência dos compromissos públicos. Esse trato que presumia a realização de finalidades de superávit primário, atingindo um déficit de 0,2% do PIB entre 1995 a 1998, em comparação aos anos de 1999 a 2002 atingindo um superávit cerca de 3, 3%. No entanto, o segundo governo de FHC pode ser identificado, em assuntos fiscais, bem como um ciclo de pura limitação orçamental com relação ao ramo público.

Um prosseguimento marcante no comando de FHC dentre 1999 a 2000 foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com domínio contínuo dos compromissos fiscais e assim existiu uma alteração fundamental para a estabilidade fiscal. A LRF foi elemento das capacidades de ajustamento em 1999 e corresponde a uma sequência de leis gerais que regulam a superioridade, o controle do erário público dos graus estadual, municipal e federal. A LRF simboliza uma propensão universal e a procura de um sinal oficial mais firme que deixa evidente um péssimo governo público. Essa LRF aponta ferramentas que constituem limites para um custo individual; determinam o empenhamento público; impõem um regresso ligeiro a determinados graus de empenhamento, no caso de as divisas serem passageiramente defasadas; especificam normas firmes para o desempenho do custo com restrito no fim da gestão da superioridade; bloqueiam a probabilidade de patrocínios ou atrasar déficits a meio de organismos da união e revelam punições para os fatos de realizações jamais executadas (SAUGO, 2012 *apud* GIAMBIAGI, 2007).

O plano que teve como origem no primeiro governo de FHC tinha como estrutura: a dívida pública como desenvolvimento sustentável, a constituição de normas fiscais que restituísse viável a possibilidade do progresso da dívida pública e a proteção da confiabilidade dos superiores fiscais. No seu segundo governo esse plano foi consolidado, em 1998, no Programa de Estabilidade Fiscal através do contrato para o trato com o FMI (CONSTANTINO, 2010).

O ajuste fiscal foi direcionado para a origem de excedentes primários fundamentado em acréscimos de arrecadação e diminuição de custos, com ênfase no primeiro. Apesar de projetos significativos serem executados houve uma fadiga reestruturada. No entanto, a política fiscal do segundo governo de FHC pretende atingir o superávit primário para então minimizar a vinculação déficit público/PIB (REZENDE, 2009).

Conforme Loch (2014), as proporções no comando de FHC eram segmentadas nas seguintes ordens:

- a) Proporções de meio macroeconômico.
- b) Proporções com destino à diminuição do “Custo Brasil”.
- c) Projetos e execuções do “Brasil em Ação”.
- d) Ideias de aplicações do Avança Brasil, na área do Plano Plurianual de Investimentos.
- e) Proporções relativas à Política Industrial.

O segundo Governo FHC aplicou uma política monetária restritiva, pois era necessário impedir o retorno da inflação provocado por uma provável compressão no câmbio. Então foi aumentado o índice de juros, além de impedir a retirada de bens e minimizar o procedimento especulativo em volta da atual normas de câmbio. Então, a inflação foi contida e estagnou o método de redução cambial (REZENDE, 2009).

A taxa de juros Selic (Sistema de Liquidação e Custódia) é a taxa básica de juros da economia no Brasil, usada no meio interbancário para financiamento de ações com durabilidade diária, foi concebida em 1999, cuja intenção seria permitir um acordo de documentos públicos mais acessível e garantido. Essa taxa Selic se estabelece como um mecanismo do Banco Central (BC) utilizado para domínio da demanda em tempos de aceleração ou até mesmo o inverso da economia. A proporção representa resultados no grau de desenvolvimento econômico como incentivo ou redução do mesmo, diversificando conforme o procedimento do gasto e demanda (FARIA; FIEL; SILVA, 2011).

Rezende (2009) relata que o Governo FHC teve sucesso em estagnar o procedimento inflacionário e equilibrar a economia, mas isso ocasionou um desenvolvimento econômico moderado ao longo de seu mandato. Os projetos econômicos distintos elaborados para

proporcionar o equilíbrio econômico e o domínio da inflação precisaram de índices de juros elevados, para conseguir aplicações externas na primeira gestão como também para controlar o gasto, e a inflação conquistar o seu objetivo na segunda gestão.

Para conter a demanda e desanimar as averiguações, o BC expandiu a tarifa essencial de juros de 22% para 43% e aderiu a uma política monetária contracionista, reduzindo as execuções de crédito e determinando a progressão dos depósitos necessários nos processos do plano financeiro. O Brasil, então, passava por uma crise de balanço de pagamentos resultante de certas políticas (FARIA; FIEL; SILVA, 2011).

Portanto, no primeiro Governo FHC (1995-1998), a política econômica foi voltada ao destaque do estabelecimento do âmbito de estabilidade de preços. No decorrer de sua primeira gestão foi preservado um regulamento cambial semifixo, fundamentado no controle de restritas bandas de flutuação. Foi proporcionada uma depreciação cambial a um padrão um tanto firme, contudo insatisfatório para a redução da oscilação do mercado relativamente ao câmbio original de estabilidade (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

As políticas do Governo FHC tinham perfis dos regimes cambial, monetário e fiscal, pois o instrumento de política econômica durante esse tempo teve sucesso no que se refere ao equilíbrio de preços, mas falhou no executar deflação em certos padrões de preços ao comprador e intolerável a concentração de passivos públicos e externos. Então, ao longo dos anos de 1995 a 1998 a estabilização estava com desequilíbrios externos e fiscais e no entanto, foi desenvolvido uma tríplice mudança abrangendo os regimes: cambial, monetário e fiscal. Entre 1999 a 2002 a política macroeconômica foi distinta pelas alterações nessas três políticas. (OLIVEIRA; TOROLLA, 2003).

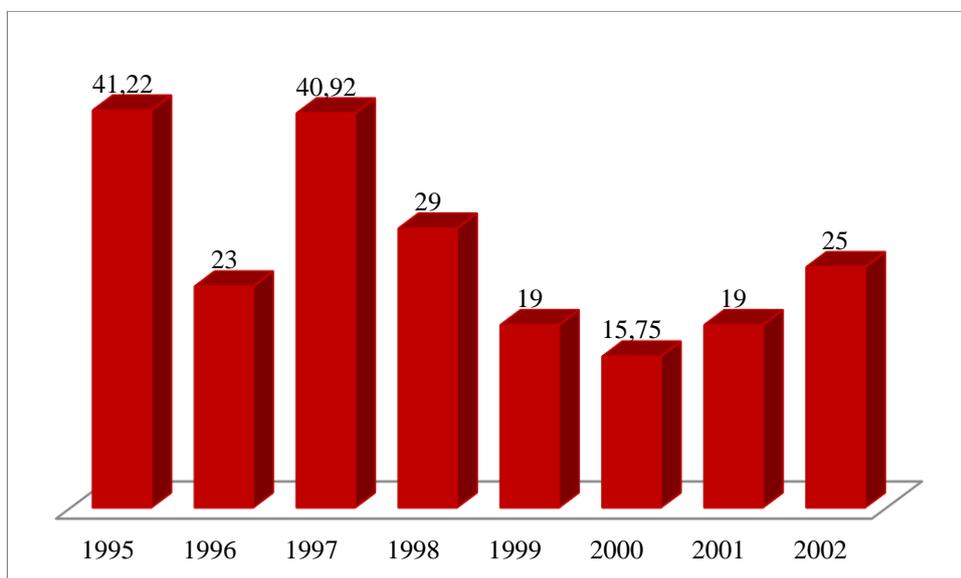
No que se refere ao endividamento brasileiro, Vieira (2011) afirma que em 1994 o déficit público era de R\$ 153,162 bilhões, em 1995 foi R\$ 208,460 bilhões e em 2002 atingiu R\$ 829,291 bilhões. Isso nos mostra que o déficit público no Governo FHC cresceu 482% e foi o maior endividamento público que já existiu no Brasil. Na época de crise internacional, os juros foram elevados pelo governo em até 45%, então a dívida piorou entre os anos 1998-1999 e 2001-2002.

Em 1998, o Brasil enfrenta uma forte crise, onde o déficit nominal nas contas públicas alcançou o valor referente a 8% do PIB, e o déficit em conta corrente já se encontrava a mais de US\$ 35 bilhões, tornando o Brasil um ambiente instável para os credores. Com a queda das reservas cambiais, o país não encontrou outra saída senão pedir ajuda financeira para o FMI. A moeda brasileira precisou ser desvalorizada, houve aumento os déficits no balanço de pagamento do país, em consequência da desvalorização e do aumento dos índices de juros,

piorando praticamente todos indicadores econômicos do país, como PIB, Coeficiente de Gini, desemprego, etc. e, conseqüentemente, aumentando o custo do déficit público do país (LACERDA *et al.*, 2010).

No gráfico 01, pode-se conferir os índices de juros (Taxa Selic) nos dois mandatos de FHC. Ao se analisar os dados, percebe-se que na média anual, as taxas foram mais elevadas no primeiro mandato, ficando por volta dos 24% e, no segundo governo, com exceção do primeiro ano, elas reduzem para patamares menores que 20% a.a.

Gráfico 01 - Evolução da taxa de juros (SELIC em % a.a.) no Governo FHC  
– 1995-2002



Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em dados do Banco Central do Brasil, outubro de 2017

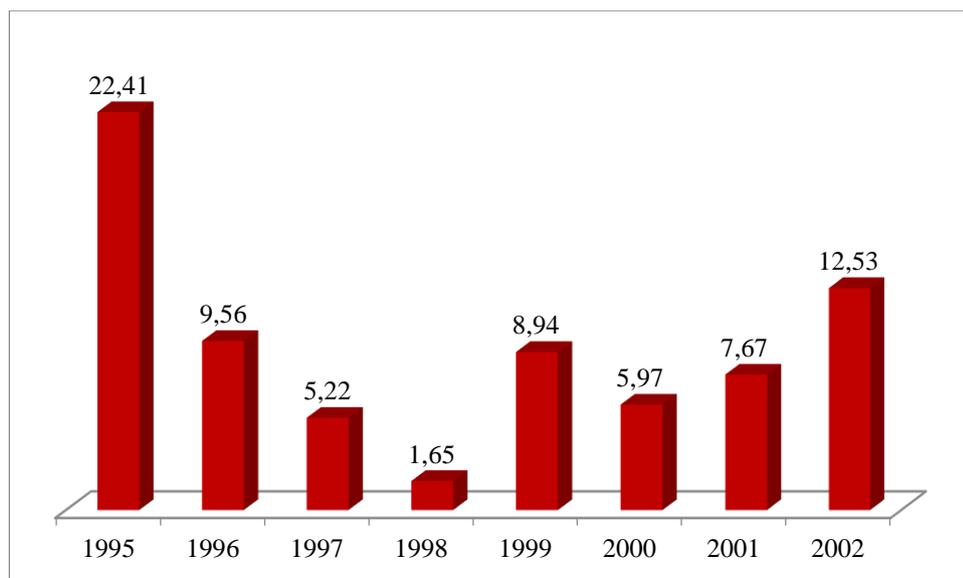
Obs. Os dados referem-se ao último dia de cada ano.

No que se refere à inflação, segundo Giambiagi *et al.* (2011), o Plano Real, ao contrário dos outros planos criados anteriormente, conseguiu controlar a inflação. Ao contrário do que aconteceu nos planos anteriores, onde após alguns meses de inflação estável a mesma voltava com força, os índices de inflação dos preços diminuíram continuamente entre 1995 e 1998. A questão identificada por Giambiagi *et al.* (2011), foi que juntamente com esse controle da inflação, o governo deixava crescer em dois fatores com conseqüências importantes com o destino da economia do Brasil: um aumento do desequilíbrio externo e uma forte crise fiscal.

Pode-se visualizar que logo o Plano Real apresentou efeitos positivos no controle dos preços. No gráfico 02 abaixo, pode-se analisar a inflação ao ano durante os dois mandatos de FHC. Nota-se que a inflação diminuiu consideravelmente desde 1996. Se comparado ainda com

a inflação nos governos anteriores ao de FHC, finalmente a mesma conseguiu ser controlada, mantendo-se estável, diferentemente de governos anteriores onde a inflação chegou a patamares muito elevados.

Gráfico 02 - Evolução da taxa de inflação durante o Governo FHC (IPCA em % a.a.) – 1995-2002



Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em dados do IBGE, outubro de 2017

Oliveira e Turolla (2003) afirmam que durante o primeiro Governo FHC, os empenhos de política fiscal foram voltados para uma reestruturação fundamental, principalmente através da diligência do consentimento de reformas constituintes e de leis direcionadas relativamente à redução do custo previdenciário e modificações na organização burocrática do âmbito público, para além de atitudes patrimoniais do modo que a privatização e a constatação de indiferentes eventuais. Complementarmente, a administração federal desafiou empenhos para então controlar a ampliação fiscal das administrações subnacionais.

Houve o encerramento do trato com o FMI com referência aos anos 1999 a 2001, através de realização de projetos de capacidade vigorosamente recessivo, conduziu o acordo da nação com criação de excedentes primários do âmbito público com o PIB de 3,5% para então conter o acréscimo da ligação dívida/PIB, e consentiu o regresso progressivo dos investidores, reconduzindo a circunstância no último ano sendo controlada, apesar de dificuldades aplicadas com destino ao avanço econômico (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Oliveira e Turolla (2003) explanam que, no entanto, a época dentre os anos 1995 a 1998 o empenho de equilíbrio baseou-se nos desequilíbrios externos e fiscais. Um significativo andamento no rumo dessas instabilidades foi em 1999, onde foi iniciada uma tríplice modificação de gestão, incluindo os regimes fiscal, monetário e cambial:

- O regime de câmbio fixo, flexível pelas partes cambiais ficou modificado por uma instabilidade suja, onde o BC sustentou a interferência no modo de consumo exato de retenções e oferta de documentos sociais listados à taxa de cotação.
- O regime monetário, anteriormente ligado à proteção das bandas cambiais, alterou-se pelo conjunto de intenções inflacionárias.

No término de 1998, o regime fiscal foi alterado com base do princípio do acordo de política econômica referente à conservação de um excedente primário excessivo o bastante capaz de gerar a consolidação da ponderação entre o PIB e o custo público (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

O instrumento da política econômica decorreu-se com sucesso relativo à solidificação do equilíbrio de preços, gerando engano em causar deflação em poucos níveis de preços ao cliente, entretanto apresentou intolerável correspondente à aglomeração constante de desinteressados externos e públicos. O progresso de aglomeração dos custos públicos e do desinteressado externo revelaram-se intoleráveis, definindo o primeiro governo de FHC como uma época de consolidação com instabilidade (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

Em 1999 a constituição de um excedente primário alcançou 2,92% do PIB, que não foi satisfatório com o propósito de equilibrar os efeitos desfavoráveis em comparação ao déficit gerado pela depreciação cambial, devido à alternância da política cambial e também ao afastamento do câmbio semifixo. O ano 2000 foi proporcionado pelo aumento de 4,3% do PIB e pelo procedimento positivo dos juros e do câmbio. Num ambiente favorável da visão internacional, o PIB permaneceu em torno dos 45%. Em 2001 o PIB alcançou 48,4% e em 2002 foi de 50,5%, pois o déficit mobiliário federal atingiu em dezembro de 2002 R\$ 623, 2 bilhões (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

No primeiro governo de FHC constatou-se um saliente déficit, que foi consequência de uma política fiscal expansionista, já o seu segundo mandato foi definido por uma alta da inflexibilidade fiscal, desempenho baseado, especialmente, na aplicação de regras de metas de superávit primário a partir de 1999 (BEUREN, 2012).

Relatam Nakatani e Oliveira (2010), que no segundo Governo FHC, em janeiro de 1999, após as inquietações que acompanharam a escassez da banda cambial foi aprovada as bases:

- Câmbio flutuante, através de absoluta flexibilidade de capitais.

- Regimes de finalidades inflacionárias por meio de independência produtiva do Bacen para então assegurar repercussão.
- Fixação de propósitos em comparação aos excedentes fiscais primários, devido a intenção de impedir o acréscimo do custo público.

A política fiscal foi dominada às obrigações relacionadas com o retorno das condições do déficit. Desde 1999 as modificações no regime fiscal de municípios e estados estabeleceram consequências. Ressalta-se dentre as reformas: um grande número de bancos estaduais que foram privatizados, limitação à execução de Antecipações de Recursos Orçamentários (AROs), o bloqueio do instrumento de envio de precatórios, a contratação das dívidas municipais e estaduais e a permissão da LRF (CONSTANTINO, 2010).

Relacionando as duas gestões de FHC, a aplicação produtiva em seu segundo governo foi inferior ao primeiro, e deu-se pelo papel da política fiscal na procura pelo superávit primário expandindo a quantidade dos impostos, pelo aumento do índice de juros, e no regulamento de propósitos de inflação. Na segunda gestão FHC observa-se que entre 1998 e 1999 o PIB foi abaixo de 1%, e entre 1999 e 2000 conseguiu atingir um novo acréscimo com o auxílio do tripé econômico (REZENDE, 2009).

#### 4 POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS DURANTE O GOVERNO LULA

Conforme Giambiagi *et al.* (2010) o primeiro governo de Lula foi dos anos 2003 a 2006 e seu segundo de 2007 a 2010. No entanto, Lula começou seu governo com elevados índices de juros para retroceder um surgimento inflacionário gerado pela abundante desvalorização do real no ano antecedente. A política econômica adotada por Luís Inácio Lula da Silva foi praticamente a mesma do governo anterior de FHC, porém um pouco mais firme a fim de dominar a confiabilidade externa, e assim procurar recuperar uma alta na economia. A política monetária baseada no implemento dos propósitos de inflação, aplicou o índice de juros essencial como exclusivo mecanismo de confronto à inflação (REZENDE, 2009).

Lula continuou com a política de constituição de superávits primários, mas também aumentou o propósito em seu início de mandato. Esse plano foi significativo para então modificar o método de ampliação de déficit público, caso expressivo no qual determinou o acordo pela continuidade do equilíbrio econômico do seu governo (BEUREN, 2012).

Segundo Oliveira e Turolla (2003); Giambiagi (2011) no primeiro governo de Lula (2003-2006) as características da política fiscal foram:

- a) Ajuste fiscal voltado para a criação de superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/PIB, limitou a capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos;
- b) Política fiscal com elevado superávit primário assume o papel de redutora do risco-país, funcionando como peça-chave para conquistar a credibilidade.

O primeiro Governo Lula teve uma média do índice de juros básica superior ao do governo de FHC. Em relação às contas externas a taxa de câmbio apresentou uma apreciação, o Brasil obteve ganhos nos termos de troca, e beneficiou-se do contexto favorável. A política fiscal utilizada foi próxima a de FHC, sendo observada primeiramente uma contração nos gastos seguida pelo crescimento dos mesmos financiados pela elevação da arrecadação. No entanto, ressalta-se a melhora na relação dívida/PIB observada principalmente em comparação ao peso dos juros na receita (GIAMBIAGI, 2011; NAKANI; OLIVEIRA, 2010).

Lula se comprometeu a continuar honrando os compromissos assumidos por Fernando Henrique Cardoso com os credores, aliou-se à direita e com as elites, e “com isso, alterou seu discurso com vistas a obter ‘credibilidade’ no mercado financeiro e conseguir o apoio de frações das classes dominantes brasileiras” (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 38). Também demonstrou estar envolvido em honrar e prosseguir o tripé macroeconômico: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e a política de criação de superávit fiscal primário (SILVA; LONGUINHOS, 2013).

Em 2002, logo após alguns meses de sua eleição Lula anuncia a “Carta ao povo brasileiro”, e acaba modificando a sua fala, onde confirmou que o superávit primário seria conservado na medida do possível para então impossibilitar o acréscimo do déficit interno. Com esse registro, as confissões de Lula durante as discussões eram contraditórias, pois preservavam as ideias passadas, no qual admitia que o País não teria mais condições de continuar com uma política econômica destinada ao pagamento de juros (BEUREN, 2012).

Logo após as perturbações resultantes da substituição de presidente em 2003, a gestão de Lula alcançou, em 2004, o melhor desenvolvimento desde a década de 1990, pois o PIB atingiu 5,7%, assim, ocasionando uma estagnação entre os anos 2001, 2002 e 2003, onde houve um acréscimo médio anual de 1,7%. Assim, o Governo Lula finalizou seu primeiro governo com uma evolução do PIB de 3,4% (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

A condição precária do déficit público foi relatada em um registro publicado em abril de 2003 pelo então Ministério da Fazenda, dirigido por Antônio Palocci. No primeiro período de gestão, Lula conseguiu evoluir o superávit primário do âmbito público alcançando 4,25% do PIB (BEUREN, 2012).

Quando o ministro Guido Mantega assume o Ministério da Fazenda a visão teórica em comparação à política fiscal foi alterada e as atuações de traço desenvolvimentista conseguiram lugar. Então, houve uma inquietude em relação ao crescimento no Ministério da Fazenda, pois o Estado foi entendido como mecanismo para alcançar este propósito e as políticas governamentais conduzidas a aprovar o recurso privado e a desenvolver o espaço propício à recuperação das aplicações, conseguiram gradativa importância (LOPREATO, 2015).

Segundo Beuren (2012) a primeira gestão de Lula teve como reconhecimento pelo mercado bem como protetor de superávit primário Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda e como presidente do BC Henrique Meirelles, no entanto os mesmos colaboraram para superar a crise constatada nessa primeira gestão, a inflação foi alta e o câmbio se deparava ameaçado. A meta inflacionária foi limitada, alcançando 12,5% em 2002, 8,5% em 2003 e em 2004, 5,5%. A Selic foi alta obtendo 26,5%, sendo essa uma maneira de controlar a inflação, e o superávit primário foi aumentado de 3,75% atingindo 4,25%.

Houve uma melhora quanto à dívida pública/PIB que se deu graças a motivos externos, e desde 2003 o superávit primário progrediu, uma vez que o quadro da economia internacional valorizou-se, pois dentre outros, os Estados Unidos foi um integrante comercial significativo para a economia do Brasil, na qual buscava diversas mercadorias de exportação. Nesse âmbito, o Brasil começou a ter melhoras em sua economia e no decorrer de 5 anos exportou bastante commodities e assim obteve resultado otimista e a longo tempo (REZENDE, 2009).

Em 1999 com a desvalorização do real e a modificação no regime cambial, a balança comercial começou um método de retorno de seus débitos. O superávit foi favorável desde 2001, conservando um valor de US\$ 149,6 bilhões dentre os anos de 2003 e 2006, que se favoreceu bem como do acréscimo dos valores das commodities no âmbito internacional. A balança comercial influenciou decisivamente o saldo do balanço de pagamentos em conta corrente, diminuindo vigorosamente as imposições de contribuição externa e a instabilidade externa (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Constantino (2010) relata que a gestão de Lula foi evidenciada pela conservação do ajuste fiscal já criado pelo FHC, e que a partir de 2003 inúmeras precauções foram feitas e o resultado obtido foi um progresso do mercado da dívida. Depois dos anos 2005 a dívida pública se recuperou e com a baixa da parte dos títulos ordenados à Selic e o planejamento de financiamento externo entre 2006 e 2007, no qual realizava a edificação do mercado do DPMFi (Dívida Pública Mobiliária Federal interna) a investidores de outros países do exterior.

De acordo com Figueiras e Gonçalves (2007), durante o Governo Lula foram destinadas altas somas (aproximadamente 8,2% do PIB) para o pagamento do déficit público. Assim, o país conseguiu reduzir a dívida externa, o que é um fator muito positivo, mas em contrapartida viu a sua dívida interna aumentar, o que prejudicou bastante o país, já que essa exige juros mais elevados e tem prazos mais curtos de pagamento.

Com o atual Copom (Comitê de Política Monetária) designado por Lula, aumentou em janeiro 25,5% o índice de juros e em fevereiro de 2003 alcançou 26,5%, conservando-se nesse grau até o mês de maio, e no ano seguinte, 2004, a taxa de juros diminuiu sucessivamente até 16,0% a.a. Após cinco assembleias sem variação na taxa Selic, desde setembro de 2004, o Copom retornou a crescer, obtendo 19,75% ao ano, entre maio e agosto de 2005. Desde setembro de 2005, em frente a uma ação de lentidão da inflação, iniciou-se uma mudança de diminuição do encargo básico até 2006, totalizando esse ano com 13,25%, pois a taxa Selic foi conservada no decorrer do primeiro mandato de Lula, na condição de encargos de juros mais elevados do mundo (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

A política orçamental conquistou um novo método. A tática parou de focar apenas o superávit primário e reconduziu o assunto do avanço. As oportunidades usadas pelo Governo para ampliar as aplicações: abateu do objetivo de superávit primário a quantia dos custos com as aplicações; Projeto Piloto de Investimentos (PPI); e afastou da conta das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) as consequências da Petrobrás e da Eletrobrás, no experimento de obter medidas de autonomia no domínio das dívidas públicas. Ademais, tornou a utilizar os proveitos e privilégios fiscais como instrumento de proteção do aumento,

primeiramente, oferecendo apoio aos campos da demanda agregada com déficit no ponto forte da crise internacional; em segundo, em benefício de campos industriais e, por último, com o propósito de motivar campos essenciais, assim como Minha Casa Minha Vida (MCMV), indústria naval entre vários outros (LOPREATO, 2015).

Através de certas medidas executadas, percebe-se uma melhora onde, os juros retornaram a índices menores, a inflação apontou uma mudança inferior aos meses passados e o dólar tendeu a baixar. No decorrer do primeiro mandato de Lula, o superávit primário foi consequência de um avanço das receitas sobre os custos, mesmo que as duas evidenciem ampliação (BEUREN, 2012).

Ficou nítida uma modificação quando em março de 2006 Antonio Palocci é substituído por Guido Mantega no Ministério da Fazenda. Antonio Palocci estava cansado das denúncias de excesso de autoridade, tendo como resultado o desentendimento de índole pessoal, então em março de 2006 acabou se demitindo do cargo de Ministro da Fazenda. Seu desligamento refletiu vasto fracasso para o governo de Lula. Palocci teve função fundamental na substituição do mandato FHC para o mandato de Lula, no qual determinou o começo da renovação de confiabilidade que prosseguiria em 2003 (WERNECK, 2014).

A conquista de Guido Mantega no Ministério da Fazenda evidenciou clara modificação no decorrer do governo. Com o intuito de modificar o grupo de trabalho antecedente, ficaram evidentes os indícios de que a Fazenda se modificara em ponto de refutação de sinais essenciais dos objetivos no qual estavam orientando o controle entre 2003 e 2005 da política econômica (WERNECK, 2014).

O ponto de vista facultativo do desempenho do Estado e do papel da política fiscal voltou-se dominante no âmbito econômico e concebeu o plano utilizado na segunda gestão, anteriormente à crise mundial. Então 2008, fortaleceu o caminho antes percorrido e auxiliou no estímulo das providências apresentadas também de atuação estatal (LOPREATO, 2015).

Lula sugeriu ao FMI, assim que assumiu o governo, um acréscimo do superávit primário de 3,75% do PIB para alcançar 4,25%, no qual nenhuma condição do Fundo demonstre ação para alguma proporção, e efetivou nos primeiros dois anos de seu mandato, um excedente fiscal eficaz elevado ao esperado. Para isso, reduziu metodicamente meios de investimento e pagamento, assim piorando as inconsistentes situações de infraestrutura do País (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Então, o primeiro governo de Lula pode ser descrito como um período de moderação das dívidas e no término desse primeiro período, em 2006, a dívida mostrou uma considerável diminuição alcançando, em 2006, 47,3% do PIB (BEUREN, 2012).

No primeiro ano do mandato de Lula a ligação dívida/PIB permaneceu apontando um progresso inconveniente obtendo 52,4% do PIB. O acréscimo de 5,2% do PIB em 2004, com o corte do governo sobre a sequência da mudança de apreciação do real quanto ao dólar, e através de uma constituição de um excedente exagerado, de 4,18% do PIB obteve-se uma moderação alcançando 47%. A ligação dívida/PIB entre os anos 2005 e 2006, foi privilegiada pelo aumento relativamente de 3,35 e 3,7%, do reconhecimento do real e a geração de excedentes resistentes de 4,35% e 3,88% do PIB relativamente, dominaria atuais contrações, mesmo que não significantes, baixando em 2005 para 46,5% e, em 2006, para 44,9% (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Segundo Beuren (2012) a política fiscal utilizada pela segunda gestão de Lula foi praticamente idêntica à de sua primeira gestão, pois a retenção de dívida pública/PIB se manteve, os custos primários e os impostos persistiram em mostrar crescimento. No entanto, em seu segundo mandato, Lula aplica uma política na qual procurou aumentar as aplicações públicas, nessa perspectiva, a primeira gestão foi desigual, pois nesse primeiro período foi consideravelmente insignificante como maneira de atingir a política de alcance dos superávits primários.

Segundo Oliveira e Turolla (2003); Giambiagi (2011) no entanto, o segundo Governo Lula (2007-2010) teve as seguintes características:

- a) Verificou-se certa flexibilização da política econômica através da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário.
- b) Do aumento real no salário mínimo.
- c) Da adoção de programas de transferência de renda direta.
- d) Da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para estimular o investimento público e privado.

Na primeira gestão de Lula, o governo sofreu várias denúncias de insultos, divisão de propinas e suborno entre vários outros, que deram início à criação de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) com o intuito de averiguar sua situação. Dentre elas ressaltase a do Mensalão e dos Correios, cujas repercussões ocasionaram o declínio de poderosos integrantes do Governo, como Antonio Palocci, Ministro da Fazenda e José Dirceu líder da Casa Civil. Mesmo com esses acontecimentos a gestão de Lula não se distinguiu dos governos antecedentes (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

A evolução da Despesa de Custeio de Capital deu-se convenientemente à aplicação concedida ao estímulo por parte do governo em pôr em aplicação o PAC, sendo que é por parte

do Governo Federal que resultam grande porção dos custeios com destino às execuções e, também, de instituições estatais, assim como acréscimo nos consentimentos de credibilidade por parte da União com destino à Caixa Econômica com o intuito de custear o saneamento, a ampliação da medida de credibilidade do âmbito público com aplicação em saneamento básico e implementou uma base de aplicação em sistemas de serviços públicos. Em 2008 o acúmulo de reservas internacionais alcançou R\$ 190 bilhões e como resultado a balança de pagamentos em conta corrente foi totalmente favorável (REZENDE, 2009).

O PAC (2007) recuperou a concepção de preparação deixado de lado por épocas, pois retornou a atribuir importância à política industrial através da apresentação do contrato Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), no qual em outro tempo se desenrolou em um planejamento de auxílio do ramo industrial, Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em conduzir a concorrência das fábricas no Brasil (LOPREATO, 2015).

Portanto, na visão de Rezende (2009) o governo alcançou numerosas conquistas no que diz respeito às receitas fiscais, cujo âmbito privado não foi prejudicado com o acréscimo dos tributos. No decorrer da gestão de Lula, o superávit primário entre 2003 e 2006 encontrou-se em 2,4% do PIB, e entre 2007 e 2010 (com exceção de 2009) obteve uma queda alcançando 2,2% do PIB.

Desde abril de 2008, o Bacen encarregou-se do aumento dos índices de juros (na execução, o apoio que tem fundamentado o equilíbrio monetário desde 1994), aumentando a Selic nas últimas assembleias do Copom de 11,25% alcançando 13,75% (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

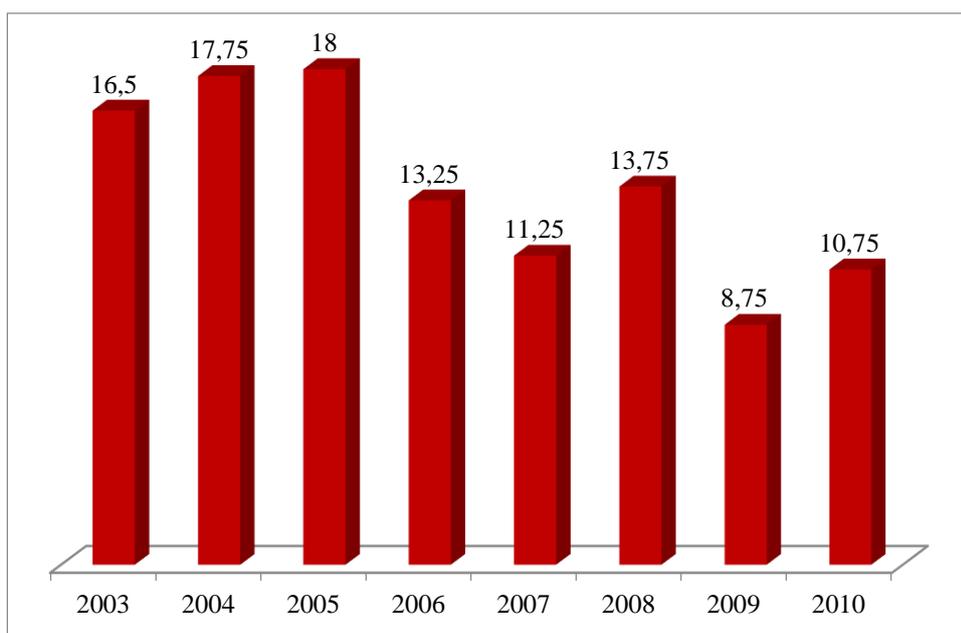
A vontade de salvação social na qual a sociedade desejava e uma vantajosa divisão de renda conduziu à representação da política de aumento do provento mínimo e dos custos públicos, pois o destaque era no Programa Bolsa Família (PBF), ao agregado dos atos de propriedade desenvolvimentista (LOPREATO, 2015).

Conforme Giambiagi *et al.* (2011), em relação ao déficit público, no ano de 2009 houve um agravamento como consequência da crise econômica global, fazendo com que a economia brasileira parasse de crescer. Segundo Giambiagi *et al.* (2011, p. 217), esse agravamento se deu por conta da “frustração de receita, incentivos concedidos no bojo da adoção de uma política anticíclica e manutenção do ritmo de crescimento do gasto em função de decisões previamente tomadas, e houve uma redução importante do superávit primário e um aumento da dívida pública.”

Conforme Giambiagi *et al.* (2011), as taxas de juros no primeiro mandato de Lula mostraram-se parecidas com as do último mandato de FHC. Com isso, fica evidente uma

continuidade na política econômica adotada pelos dois governos. A partir do segundo mandato de Lula, observa-se uma redução substancial da taxa, encerrando em 2010 com 10,75% a.a. No gráfico 03, pode-se observar a evolução da taxa de juro (Selic) durante os dois mandatos do Governo Lula.

Gráfico 03 - Evolução da taxa de juros (Selic em % a.a.) durante os dois mandatos do Governo Lula – 2003-2010



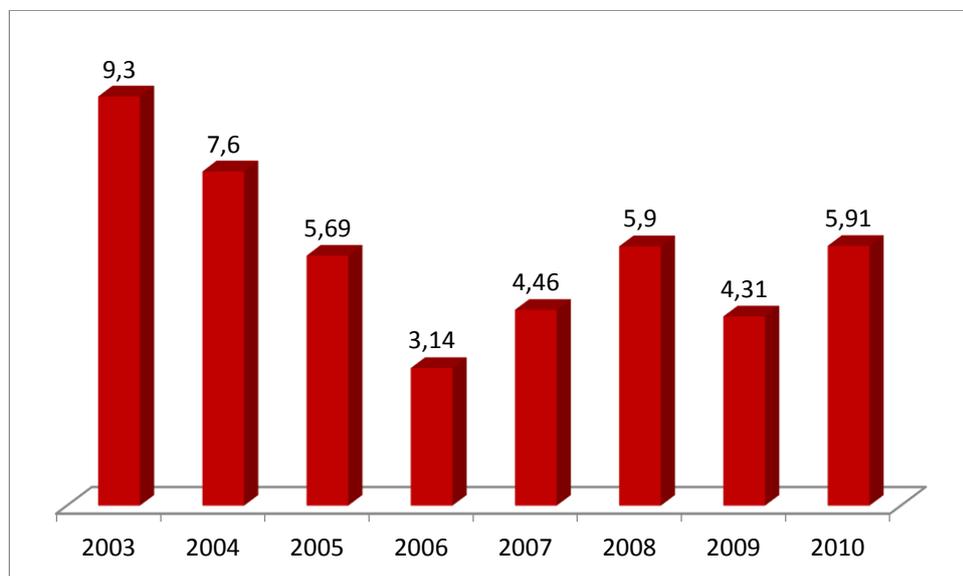
Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em dados do Banco Central do Brasil, outubro de 2017

Obs. Os dados referem-se ao último dia de cada ano.

No que se refere às taxas de juros e sua relação com a dívida interna, segundo Lacerda *et al.* (2010), altas taxas de juros são prejudiciais, pois encarecem o pagamento da dívida interna do país e também valorizam superficialmente a taxa de câmbio do Real, onde se pode ver que ela foi preferentemente alta no mercado e resultou em despertar o meio especulativo em exagero, fazendo com que a oferta, excedente à demanda por moeda do exterior, ocasionasse a sua elevação.

No que diz respeito à inflação, nos dois mandatos do Governo Lula, como pode-se observar no gráfico 04, manteve-se estável, alcançando seu maior valor no primeiro ano do governo, em 2003, chegando a 9,3% a.a. No decorrer dos anos, a inflação foi diminuindo, chegando ao nível de 5,91% no último ano (2010) de governo.

Gráfico 04 - Evolução da taxa de inflação (IPCA % a.a.) durante os dois mandatos do Governo Lula – 2003-2010



Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em dados do IBGE, outubro de 2017

Parte disso se deu pela política econômica de metas de inflação que Lula propunha para seu governo. De acordo com Giambiagi *et al.* (2011), os responsáveis pelas políticas econômicas de Lula criticavam o governo anterior por este estar muito focado na estabilidade, porém ao assumirem o governo, lançaram mão também de um regime de metas de inflação. O resultado foi muito promissor, já que na maioria dos anos a inflação ficou dentro da banda pré-estabelecida. Esse sucesso da política monetária deve-se também ao fato da taxa de câmbio estar em bons níveis no período e a taxa de juros ter apresentado quedas nesse período.

Ao compararmos os dois mandatos do Governo Lula, observa-se que eles se diferenciaram pelo destaque de seu foco nos gastos sociais, dentre eles com o Bolsa Família, mas, a grande característica da política fiscal adotada por esse governo se compara com a atitude da soberania econômica, pois provaram à população que a regulação fiscal seria a possibilidade preliminar para a taxa de juros ser reduzida e por conseguinte a recuperação do desenvolvimento (CONSTANTINO, 2010).

Durante os oito anos de governo, Lula se destacou pelo equilíbrio macroeconômico, mas no final de 2010 o país retornou aos significativos e progressivos déficits externos em conta corrente, e manteve uma taxa de juros real alta em condições internacionais (GIAMBIAGI *et al.*, 2010).

De acordo com Rezende (2009) a gestão de Lula não modificou o seu uso da política econômica, mas modificou a base da política para então procurar progredir a nação. O mesmo obteve baixa taxa de juros e devido ao elevado fluxo internacional e consumo de extensa parte de commodities, no qual expandiu os acúmulos internacionais e assim, propiciando o país a ficar pouco frágil externamente.

No segundo governo, Lula conservou padrões equivalentes da política fiscal, na qual até este momento se encontravam em aplicação. Não houve alterações na LRF, da mesma maneira a negociação dos débitos em relação aos estados e municípios, o procedimento de metas de inflação e o acordo de formação de superávits primários. Com o propósito de proporcionar a reconquista da evolução da economia no Brasil, no entanto o Governo Lula implementou políticas de progresso do avanço lucrativo em ramos planejados (fábricas de automobilismo), através de proveitos fiscais, revigoramento de instituições estatais. Devido ao propósito de impulsionar o ramo de meios de capital, foi então estabelecida uma Medida Provisória, onde aquisições por parte do governo deveriam ser prioridades a artigos nacionais, pois essas normas sucederam à crise financeira de 2008-2009 e proporcionaram o crescimento do Brasil depois de uma temporada inferior do que se esperava no decorrer da primeira gestão de Lula (CONSTANTINO, 2010).

No entanto, para Nakatani e Oliveira (2010), todo Governo de Lula foi administrado para o equilíbrio monetário, onde o avanço da economia ficou pendente, em amplo papel, dos propósitos privados dos riscos nacionais e internacionais.

Então, percebe-se que nos dois Governos Lula, não se modificou a política econômica, mas modificou o ponto da política para então arriscar um avanço para o Brasil. Obteve uma baixa nos custos de juros e merecida elevação na liquidez internacional e comercialização de commodities. Ao formar o PAC com o intuito de favorecer a infraestrutura do Brasil e assim ocasionar um acréscimo do desenvolvimento do País (REZENDE, 2009).

O Governo Lula, em seu início, foi notável por políticas conservadoras e por períodos pouco diversificados, em 2003 foi tempo em que houve árduos ajustes. No meio deste mesmo ano iniciou-se uma rápida diminuição da taxa básica de juros, porém a caída da Selic foi interrompida no ano de 2004 e deixou desapontado o ramo produtivo, que arriscava e precisava do seguimento da política de diminuição de juros. Em 2004, esse ano foi de baixo crescimento e grandes juros, pois existiu avanço no trabalho sem acréscimo do rendimento e com expansão da informalidade, além do pequeno crescimento do PIB (VIEIRA, 2011).

Segundo Vieira (2011) no primeiro Governo Lula, o Brasil submeteu-se às políticas do FMI por meio de conservação de compromissos determinados pelo Governo FHC, no qual

perturbaram o progresso econômico nacional em decorrência da política restritiva. Entre os anos de 2003 a 2005 foi aplicado o plano de política econômica de aumento das tarifas de juros para então preservar a inflação em categorias baixas, a Selic foi usada como mecanismo para possibilitar o Regime de Metas de Inflação aplicado. O elevado gasto do investimento nessa época foi um dos mecanismos responsáveis pela falta de estímulo por parte do âmbito privado para desempenhar a ampliação produtiva.

As atitudes do mandato de Lula em seus primeiros três anos procuraram proteger a âncora fiscal e a solvibilidade do déficit público, seguros de que essa seria a melhor maneira de obter a credibilidade da política econômica e o reconhecimento fundamental para conseguir o crédito da economia futuramente e assim obtendo um acréscimo (LOPREATO, 2015).

Enfim, concluímos que o governo de Lula foi um governo direcionado ao povo trabalhador e também aos mais desprovidos, pois manteve a política na qual tentava combater a inflação executada desde 1980 e continuou a política macroeconômica de caráter ortodoxo monetário fundamentado no tripé macroeconômico: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e a política de geração de superávit fiscal primário. Lula foi um candidato temido pelo povo brasileiro pelas as atitudes de criticar o modo econômico e político do Brasil, e durante os oito anos de seu governo, conseguiu o maior patamar entre os Presidentes do Brasil desde a ditadura onde os índices de crescimento econômico e da diminuição da pobreza aumentaram consideravelmente (TEIXEIRA; PINTO, 2012; SILVA, LONGUINHOS, 2013).

## **5 DIFERENÇAS ENTRE AS POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS NOS GOVERNOS DE FHC E LULA**

Rodrigues e Bastos (2010) relatam que nos dois mandatos de FHC, a política fiscal foi contracionista. Para os autores, também foi contracionista o primeiro ano (2003) do Governo Lula. Já nos anos seguintes (2004-2010) a política fiscal pode ser considerada expansionista. No entanto, cabe destacar que, em alguns anos, houve pequenas variações.

Anteriormente a crise externa, as políticas fiscais contracionistas são explanadas bastante pelo controle de despesas e transferências, com a evolução da carga tributária. Desse modo a proporção de aumento dos custos decorreu-se baixo, mesmo com o impacto multiplicador em relação a renda, não bastou para então solucionar as alterações das receitas. Os custos reduziram e atingindo desfavoravelmente a demanda agregada, contribuindo para um efeito ineficaz em relação à demanda agregada com 1,09% do PIB, em 1995 (RODRIGUES; BASTOS, 2010).

Entretanto, Rodrigues e Bastos (2010) esclarecem que a política fiscal nas fases Pós-Plano Real correspondeu a uma política contracionista, devido ao domínio dos gastos públicos. Após o acordo com o FMI, o relato da política fiscal contracionista resulta especialmente do acréscimo da carga tributária proporcionando efeito desfavorável relativamente à demanda agregada, pois o acréscimo da carga tributária foi expressiva a datar de 1999, chegando em 1998 a 26,11% do PIB e em 2002 a 32,08% do PIB.

O aumento dos custos logo após o primeiro ano da intensa redução fiscal foi especificado pela política fiscal expansionista em 2000. Existiu em 1999, a instituição do projeto de execução fiscal, na qual os assessores do Governo FHC aplicaram para expandir o efeito primário a fim de alcançar o propósito fiscal determinado com o FMI (RODRIGUES; BASTOS, 2010).

O custo absoluto em parte do PIB em relação ao ano de 2000 com 22,06% aproximou-se de 1998, no qual atingiu 21,66%, de fato com o acréscimo parecido com do ano de 1999, que demonstrou resultado favorável na demanda agregada próximo de 1% do PIB. Portanto, a consequência do acréscimo dos custos foi expressivo na demanda agregada em 1999 para 2000 auxiliando a economia a alcançar um efeito fiscal expansionista cerca de 1,22% do PIB (RODRIGUES; BASTOS, 2010).

Em 2004, o crescimento da demanda agregada pode corresponder aos semelhantes pressupostos aplicados para a política fiscal expansionista em 2000, onde no ano passado foi de políticas de retenção de custos. Assim sendo, em 2004 houve um acréscimo dos custos e

praticamente foi resultado da retenção dos custos em 2003. Desde 2005, os custos são na realidade expansionistas e as arrecadações aumentaram nos próximos anos, pois a consequência fiscal do mesmo modo foi expansionista. No entanto, desde 2006 essas consequências têm relevâncias devido à alteração de procedimento da política de custos da gestão Lula, em especial em sua segunda gestão. Nos anos 2007 e 2008 os custos com gastos de capital e bens e serviços aumentaram, e com isso obteve-se um crescimento na demanda agregada (RODRIGUES; BASTOS, 2010).

Rodrigues e Bastos (2010) esclarecem que a última etapa da política fiscal relevante entre 2004 a 2008 refere-se a um período de políticas fiscais expansionistas na qual envolve parte da primeira e da segunda gestão Lula, época em que Antonio Palocci liderou o Ministério da Fazenda e depois quando Guido Mantega encarrega-se do Ministério, mas foi a partir do ano de 2006 que a política fiscal converte-se bastante expansionista. Para os autores, a consequência da política fiscal, com restrição dos anos 1997 e 2006, as transferências obtiveram resultados favoráveis em relação à demanda agregada, e conseqüentemente, ao trabalho e ao lucro.

As propostas de políticas sociais que Fernando Henrique Cardoso fez na sua campanha de reeleição em 1998, de acordo com Draibe (2003), estavam contidas no documento “Avança Brasil”. As políticas sociais estavam focadas em públicos alvos como os idosos, ao público feminino, às crianças e adolescentes, etc, mas o ponto principal desse documento estava na forma como essas políticas seriam implantadas, onde dali em diante seriam focadas principalmente em políticas de transferência direta de renda.

Segundo Loch (2014) no decorrer do Governo FHC planos foram elaborados para o benefício da política pública, dentre eles são os seguintes:

a) Programa de luta à AIDS. Em 1995, foi criado o Programa de luta à AIDS (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida), pois foram feitos encontros com explicações e informações sobre a doença, foi identificado como excelente plano de luta à AIDS pela ONU (Organização das Nações Unidas). A lei de estímulo aos remédios genéricos incentivou a baixa nos preços dos remédios no país, mas também cortou os tributos federais dos remédios de utilização interrupta, fase em que a política fiscal era contracionista (LOCH, 2014).

b) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Sob o governo de FHC, em 1996 foi criado o primeiro Programa de Transferência de Renda condicionada em âmbito federal, sendo ele o PETI, época em que a política fiscal era contracionista, pois ficava à disposição da Secretaria de Assistência Social e sua base era afastar mais de um milhão de crianças e adolescentes do trabalho infantil, através da doação de bolsas de estudos. O Programa favorecia crianças e adolescentes de 7 à 15 anos nas quais estiverem em situações insuficientes

de trabalho, como por exemplo na colheita da cana-de-açúcar. Os benefícios eram de R\$ 25,00 para as crianças e adolescentes de zonas rurais e R\$ 40,00 para os que estivessem em zonas urbanas. As condicionalidades que o Programa determinava aos seus favorecidos era que as crianças e adolescentes abandonassem os trabalhos e frequentassem a escola, com 75% de presença mínima (GIAMBIAGI, 2011; SOARES, SÁTYRO, 2009).

c) O Bolsa Escola. Foi um Programa de Transferência de Renda preservado aos mais desprovidos, o propósito era saldar uma bolsa às categorias de crianças e jovens de baixa renda, isso seria um incentivo para que os mesmos comparecessem aos colégios continuamente. A instituição desse Programa foi em 2001, fase em que a política fiscal era extremamente contracionista e favoreceu cerca de 5,5 milhões de famílias. Eram beneficiárias do Programa Bolsa Escola as famílias que possuísem uma renda per capita mensal de até R\$ 90,00. O benefício concedido consistia em R\$ 15,00 por criança ou adolescente, onde poderiam ser beneficiados até três indivíduos, portanto o auxílio poderia chegar até R\$ 45,00 por família. A exigência que esse programa impunha aos seus beneficiários era de que as crianças e adolescentes tivessem uma frequência escolar igual ou maior que 85%, que deveria ser acompanhada pelos responsáveis pela educação dos municípios (VALENTE, 2003).

d) Bolsa Alimentação. Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde criado em 2001 ano em que a política fiscal era extremamente contracionista, que ganhava destaque no governo de FHC. Esse programa era dirigido pelo Ministério da Saúde e procurava possibilitar e favorecer acesso a nutrição e à saúde de famílias desamparadas socioeconomicamente com mulheres grávidas, em período de amamentação e também com crianças de até seis anos (BATISTA, 2007). O propósito do Programa Bolsa Alimentação era passar meios monetários para essas famílias e assim havendo acréscimo em suas rendas, a fim de que conseguissem se manter de uma modo mais adequado.

Na escolha de seus favorecidos, o Programa Bolsa Alimentação beneficiava famílias com mulheres gestantes, em fase de amamentação e com crianças de até seis anos que declarassem renda per capita menor do que meio salário mínimo. A condicionalidade a ser exercida para ter o benefício, seria manter as vacinações em dia, as gestantes fariam um acompanhamento no pré-natal, e as famílias teriam assistência nutricional (ROCHA, 2013).

e) Auxílio Gás. Outro Programa que foi criado no mandato de FHC foi o Auxílio Gás. O Programa foi criado em 2001 e era gerido pelo Ministério de Minas e Energia, época na qual a política fiscal era extremamente contracionista. O programa beneficiava bimestralmente o valor de R\$ 15,00 para auxiliar famílias a obterem botijão de gás. No Programa Auxílio Gás não havia condicionalidade, pois era preciso que as famílias fossem inscritas no Cadastro Único

e assim recebendo mensalmente apenas meio salário mínimo (ROCHA, 2013; SANTANA, 2007).

Segundo Protski (2014) a política fiscal durante o Governo FHC (1995-2002) passou por variações em seu regulamento, pois a finalidade desse governo era a preservação da inflação em pequenos graus, no qual houveram várias crises externas, então a política fiscal passou por mudanças com o propósito de alcançar essa intenção. O Programa de Estabilidade Fiscal e a instituição da resultante LRF que estipularam propósitos de superávit primário, indicaram limitações de endividamento aos distintos pontos do governo e romperam com o permanente refinanciamento dos déficits dos municípios e estados corresponderam situações favoráveis na época, dado que originaram os princípios em prol da atual política fiscal. Todavia, o déficit líquido do setor social persistiu em piorar e a conservação da inflação em um nível inferior.

O Governo FHC teve como pontos desfavoráveis o aumento dos tributos, ainda que a alta ao longo da época, não teve como consequência aplicações progressivas em áreas como educação e saúde. Também a fragilidade a dificuldades externas (PROTSKI, 2014).

Em janeiro de 2003, Luís Inácio Lula da Silva foi empossado como presidente do Brasil. Quanto à questão social no seu governo, Lula pode pôr em prática as políticas sociais de erradicação e combate à pobreza e a fome as quais ele se propôs a realizar durante a campanha eleitoral. Como carro-chefe dessas políticas, foi criado o programa Fome Zero (ALMEIDA, 2004; SILVA; DELL GROSSI; FRANÇA, 2010).

a) Programa Fome Zero. Com objetivo de garantir a segurança alimentar e combater a fome no Brasil, foi divulgado em 2003 no Dia Mundial da Alimentação, o Projeto Fome Zero, ano em que a política fiscal era extremamente contracionista. O objetivo era criar uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil, o projeto foi resultado de um grande trabalho do Instituto Cidadania com a sociedade de Ongs (Organizações não Governamentais), experientes no âmbito (ALMEIDA, 2004; SILVA; DELL GROSSI; FRANÇA, 2010).

b) O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Pronaf foi estabelecido em 1996 (fase em que a política fiscal era contracionista) no Governo de FHC, com o intuito de propiciar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, teve seus meios expandidos, em 2002, época de política fiscal contracionista, com 2,5 bilhões de reais, atingindo 13 bilhões de reais em 2009, assim estimulando 2 milhões de produtores agrícolas (LOCH, 2014).

c) O Programa Cartão Alimentação. Esse programa foi criado em 2003, ano em que a política fiscal era extremamente contracionista, onde o mesmo transferia R\$ 50,00 para famílias que a renda mensal fosse igual ou menor à meio salário mínimo, o tempo favorecido era de seis

meses mas podendo ser renovado por dois períodos de seis meses. O foco desse Programa era que famílias desfavorecidas, fossem geradas e efetivadas políticas estruturais que conseguissem modificar a vida dessas pessoas, diminuindo a fome e garantindo segurança alimentar (BASALDI, DEL GROSSI, TAKAGI, 2004).

Como maneira de alcançar as metas que o Programa Fome Zero apresentava na diminuição da fome e da miséria, em 2003 o governo constituiu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), resultado da combinação dos já existentes Ministérios da Segurança Alimentar e Ministério da Assistência Social, e estabeleceu o Programa de transferência de renda Bolsa Família (BICHIR, 2010).

d) O Programa Bolsa Família. O PBF teve origem em 2003 em época de política fiscal extremamente contracionista. É um Programa de transferência de renda condicionada e o propósito era favorecer famílias que estivessem em fragilidade econômica. Os favorecidos desse Programa eram famílias nas quais a renda mensal era menor ou igual ao valor de R\$ 77. Essas famílias se encontram em caso de extrema miséria e por isso os favorecidos recebem uma remuneração fixa (SOUZA, OSORIO, SOARES, 2011; FERRER, 2015).

O benefício variável é outro tipo de auxílio concedido pelo PBF, concedido a famílias que tivessem acima da linha de pobreza extrema e tivessem renda per capita de até R\$ 154,00. Esse valor era destinado a famílias com crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, podendo ser beneficiadas até três crianças e adolescentes por família (FERRER, 2015).

Conforme Loch (2014) o PBF em 2008 totalizou 11 milhões de famílias. De 2003 a 2008 19,5 milhões de indivíduos afastaram-se da miséria.

e) O Plano Luz para Todos. Esse Programa Social teve origem em 2003, fase de política fiscal extremamente contracionista, alcançou milhões de famílias, que não tinham condições propícias para armazenar tanto medicamentos como alimentos, nas regiões rurais e também beneficiar as casas que ainda não tinham energia elétrica (LOCH, 2014).

f) O Programa Universidade para Todos (ProUni). Conforme o MEC (Ministério da Educação), o ProUni foi o melhor plano de bolsas de estudos do relato do ensino brasileiro, criado em 2004, a política fiscal era expansionista. Esse plano ofereceu dentre 2005 a 2009 cerca de 600 mil bolsas de estudos em torno de 1,5 mil entidades de educação superior no Brasil. Da mesma forma, até 2009 foram estabelecidas 11 universidades públicas federais (LOCH, 2014).

No campo de políticas sociais de transferência de renda, no primeiro governo de FHC houve um certo descaso por parte do Governo Federal com a população mais pobre do país, visto que pouquíssimas ações que buscassem melhorar as condições de vida dessa população

foram tomadas. É somente a partir da década de 2000, que começam a surgir políticas sociais de transferência de renda com impactos mais profundos na inclusão social destas pessoas, pois durante os governos FHC foram implementados programas sociais para a diminuição da desigualdade social e o brasileiro conquistou melhores condições de vida. Foram Programa de luta à AIDS, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, todos criados em épocas de política fiscal contracionista (LOCH, 2014).

FHC fundamentou a sua política fiscal na social democracia na qual a finalidade era ir a caminho dos princípios de um corpo social de prosperidade, todavia as políticas apresentadas por FHC compreenderam um grupo vasto, desigual e composto por políticas exclusivas. Apesar disso, percebe-se que certas situações eram essenciais, mas não foi o bastante para assegurar um progresso social (BECKER, 2004).

Apesar de FHC ter ampliado as políticas sociais de transferência de renda no seu segundo mandato, praticamente um ano antes do término de seu mandato em 2001, elas vão ter maior proporção no governo de Lula, onde a partir da criação do Programa Fome Zero e juntamente o PBF, o governo conseguiu modificar a estrutura social do país, elevando o alcance do Estado às camadas mais pobres do país, tirando mais de 13 milhões de famílias da extrema pobreza (LOCH, 2014).

No entanto, em 2002 época na qual a política fiscal era contracionista, o Pronaf conquistou métodos nos quais foram expandidos em torno de R\$ 2,5 bilhões e, em 2009 ano que a política fiscal era extremamente expansionista alcançou R\$ 13 bilhões. Isso estimulou os produtores rurais em torno de 2 bilhões em suas produções. O PBF em 2008, fase em que a política era extremamente expansionista, favoreceu cerca de 11 milhões de famílias, assim, aproximadamente, 48 milhões de indivíduos mudaram a situação de vida. Entre os anos de 2003 e 2008 aproximadamente 19,5 milhões de indivíduos livraram-se da miséria. O Plano Luz para Todos beneficiou milhões de indivíduos que não tinham energia elétrica em suas casas. O Prouni privilegiou cerca de meio milhões de pessoas com acesso à universidades (LOCH, 2014).

Enfim, podemos afirmar que durante os dois mandatos de Lula, no qual iniciou em 2003 com uma política fiscal extremamente contracionista e, no ano seguinte 2004 até o término de sua gestão, em 2010, manteve-se com uma política fiscal expansionista. O acréscimo dos investimentos em programas sociais ocasionaram uma redução nos índices de miséria, que era de 46 milhões de indivíduos diminuindo para 26 milhões (SAUGO, 2012).

Quadro 01 - Tipo de Política Fiscal adotada durante os Governos de FHC e Lula

GOVERNO FHC		GOVERNO LULA	
Ano	Tipo de Política Fiscal	Ano	Tipo de Política Fiscal
1995	Contracionista	2003	Extremamente Contracionista
1996	Contracionista	2004	Expansionista
1997	Contracionista	2005	Expansionista
1998	Contracionista	2006	Extremamente Expansionista
1999	Extremamente Contracionista	2007	Extremamente Expansionista
2000	Contracionista	2008	Extremamente Expansionista
2001	Extremamente Contracionista	2009	Extremamente Expansionista
2002	Contracionista	2010	Extremamente Expansionista

Fonte: Elaborado por LA REGINA, B., 2017.

No entanto, ao analisar o quadro 01 acima podemos observar que no primeiro governo de FHC a política fiscal adotada teve um caráter contracionista. Devido à crise econômica que Brasil enfrentava em 1999, o segundo período do governo de FHC adotou uma nova política econômica baseada no tripé macroeconômico: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e a política de criação de superávit fiscal primário. O ano de 1999 foi de ajuste fiscal que levou à adoção de uma política fiscal extremamente contracionista. Em 2000, a política fiscal foi contracionista, em 2001, a política fiscal teve caráter extremamente contracionista e em 2002 a política fiscal volta a ter caráter contracionista.

No primeiro ano do governo de Lula, 2003, a política fiscal aplicada foi extremamente contracionista, porque foi elevada a meta de superávit primário de 3,75% para 4,25%. Nos anos seguintes, 2004 e 2005, a política fiscal foi expansionista e a partir de 2006, no segundo período, com a saída de Antonio Palocci e a entrada de Guido Mantega a política fiscal foi extremamente expansionista.

## **6 IMPACTOS DAS POLÍTICAS FISCAIS ADOTADAS PELOS GOVERNOS DE FHC E LULA**

### **6.1 Impactos das Políticas Fiscais no Crescimento Econômico**

Tantos trabalhos nacionais quanto internacionais empíricos comprovam o senso comum de que o crescimento econômico auxilia a diminuir a pobreza de duas maneiras: ampliando a quantia de empregos e expandindo o salário real saldado aos trabalhadores (MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011).

Em 1999, a retomada do crescimento econômico resultou da exportação, no qual foi favorecido pelo desenvolvimento da economia mundial e também pelo índice de câmbio mais competidor logo após a modificação no regime cambial (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013 *apud* MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010 e 2011).

Entre os anos 2003 e 2008, foi visível a reconquista do crescimento econômico. Nesse período o índice médio de crescimento do PIB foi de 4,2% a.a, o dobro do período anterior. Em 2009, em virtude dos efeitos desfavoráveis da crise financeira universal, o PIB apontou uma alteração igual a 0,6%, o que comprova o efeito da crise em relação à economia brasileira. Entretanto, a ligeira retomada da economia é relatada, pois é importante ressaltar que o PIB entre 2007 e 2010, com exceção do ano de 2009, os índices de crescimento foram maiores aos 5% a.a (CURADO, 2011).

No primeiro trimestre de 2003 a ligação Investimento/PIB foi de 16,23%. No terceiro trimestre de 2008, anterior aos impactos da crise financeira universal, a ligação alcançou 20,1%. No segundo trimestre de 2010 a ligação chegou a 17,85%. Os impactos da recuperação do crescimento econômico foram notáveis no mercado de trabalho. Em janeiro de 2003 o índice de desemprego foi de 11,3%, em outubro de 2010 chegou a 6,1%, foi o menor nível apontado pela sequência histórica. A recuperação do crescimento econômico tem ocasionado efeitos favoráveis em relação ao mercado de trabalho, com ênfase para a diminuição de níveis de informalidade e para a alta do rendimento médio real (CURADO, 2011).

De acordo com o desempenho dos gastos das famílias, no qual configura uma grande parte entre os elementos da demanda, mais precisamente próximo aos 60%, começa a época com índice de desenvolvimento desfavorável. Em 2005 inicia-se a elevação do PIB, até mesmo em 2009, ano que aconteceu a crise, com um aumento de 4,1%. A análise do comportamento da economia através da perspectiva da despesa no ano de 2009 indica que não foi apenas a repercussão dessa crise mundial, mas também as consequências das políticas de desistência

fiscal e de impulso ao crescimento do crédito usado através do governo: caem os graus dos índices de investimento, de importações e exportações, no entanto aumenta os custos das famílias e a gestão pública (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

Dentre 2005 a 2008 existiu uma retomada da atuação da formação bruta de capital fixo bem como parte do PIB: de 15,9% aumentou para 18,7%. Em 2008, em seu terceiro trimestre, chegou a alcançar a 20%, mas devido à crise mundial desceu para 15,8%, e em 2009 em seu segundo trimestre, conseguiu uma recuperação e alcançou 16,7% (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

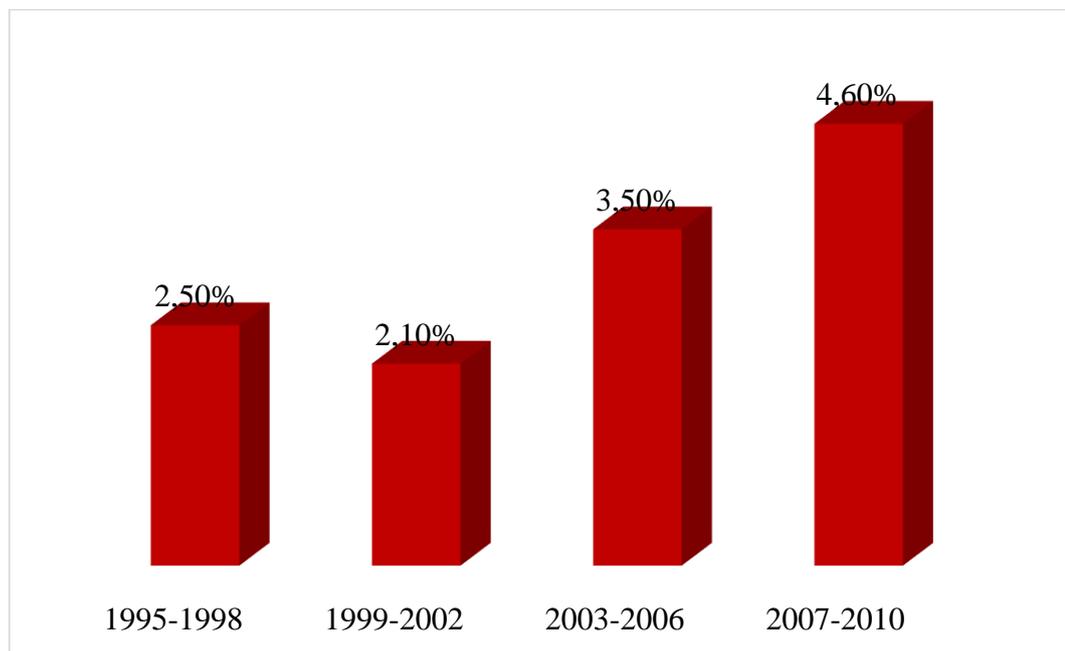
Este procedimento de recuperação da economia com avanço na distribuição de renda decorreu-se simultaneamente à permanência de um quadro de equilíbrio de preços. No decorrer dessa época afirma-se que aconteceu um método de concordância entre a meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e o índice efetivo de inflação. Excetuando o ano de 2003, quando o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) marcou inflação de 9,3%, pois nos demais anos o propósito foi obtido. Em 2006, 2007 e 2009 o IPCA foi menor à meta proposta (CURADO, 2011).

O segundo mandato de Lula mostrou grandes índices de crescimento do produto, crescimento do lucro e do investimento, também houve aumento do trabalho, e da atuação do emprego no íntegro dos proventos, sendo que isso provocou uma relevância do mercado interno com destino aos índices de expansão do PIB (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

No Governo Lula os lucros dos indivíduos aumentaram a cada ano, pois restaurantes e lojas se encontravam superlotados, aeroportos lotados, humildes passaram para classe média, empregadas que prestam serviço doméstico tiveram altas em seus salários, o povo comprou carro 0 km, vários apartamentos vendidos, firmas venderam seus produtos estocados, criação de novas empresas no mercado, aumento no número de pessoas empregadas. Estas foram uma marca da era Lula (ROQUE, 2015).

Com base nos dados do gráfico 05, fica visível que o primeiro mandato de FHC (1995-1998) o PIB foi de 2,50% e no seu segundo mandato (1999-2002) houve uma queda do PIB no qual o mesmo foi de 2,10%, ou seja, uma média de 2,30%. Já no Governo Lula percebemos logo na sua primeira gestão (2003-2006) um acréscimo do PIB em relação ao governo anterior de FHC alcançando 3,50% e na segunda gestão (2007-2010) o PIB aumentou chegando a 4,60%, a sua média foi de 4,1%. No entanto, fica evidente que o PIB em relação aos governos FHC e Lula, o governo de Lula obteve o maior índice, e o País evoluiu na mesma proporção que a América Latina, e mais que o crescimento mundial (SANTOS, 2013).

Gráfico 05 – Evolução do PIB - Governos de FHC (1995-1998/1999-2002) e Lula (2003-2006/2007-2010)



Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em Santos, 2013

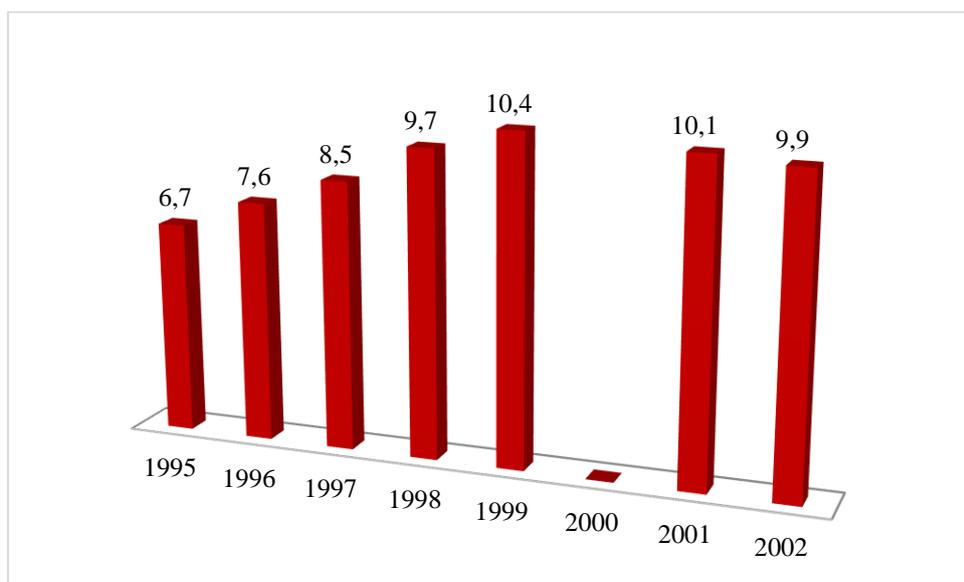
Segundo Curado (2011), no decorrer do mandato de Lula a economia do País foi notável por um procedimento onde havia o aumento do produto com equilíbrio de preços e progressos consideráveis na distribuição de lucros e diminuição da pobreza. O Governo Lula obteve um cenário internacional proveitoso até o ano de 2008, mas foi alterado radicalmente desde setembro desse mesmo ano. Logo após a intensa crise, a economia brasileira reconquistou o crescimento econômico.

## 6.2 Impactos das Políticas Fiscais no Mercado de Trabalho

De acordo com Christo (2013), os níveis de desemprego já estavam bastante elevados quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do Brasil em 1995, vindo a piorar no seu primeiro mandato. Após a sua reeleição, o desemprego reduziu no Brasil por um curto espaço de tempo, voltando novamente a subir e chegando a patamares maiores do que quando se deu início a era de Fernando Henrique Cardoso. Isso fica evidente quando é analisado os dados referentes ao desemprego no período.

Como pode ser visualizado no gráfico 06, constatamos que o início do governo de FHC, em 1995, a taxa anual de desemprego era de 6,7%, alcançando 9,7% em 1998 término de seu primeiro governo. Na segunda fase de seu governo, em 1999, a taxa de desemprego foi de 10,4% e finalizou-se em 2002, com uma taxa igual a 9,9%.

Gráfico 06 - Evolução da taxa de desemprego, em percentual, durante os dois Governos de FHC – 1995-2002



Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em dados do IBGE, outubro de 2017

Obs. No de 2000, por falta de dados, o mesmo se encontra em branco.

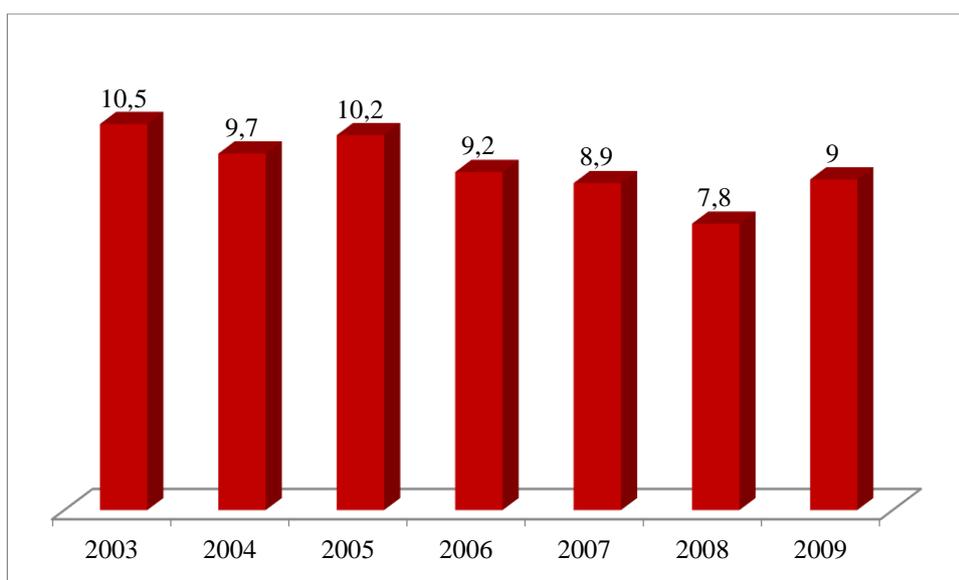
É possível observar que o desemprego era um grave problema no Governo FHC, já que ele aumentou praticamente em todos os anos dos seus dois mandatos. Conforme Mega (2007), o governo na época alardeava que o desemprego nesse período era fruto de um baixo nível de investimentos estrangeiros, o que não condiz com a realidade da época. Um fator importante que pode ter provocado esse aumento do desemprego foi a queda do crescimento devido ao aumento da taxa de juros.

Conforme Lacerda *et al.* (2010), o aumento do desemprego teve consequências severas no mercado de trabalho, fazendo com que a parcela deste mercado formal no Brasil fosse diminuindo ano a ano. Outro fator negativo oriundo do aumento do desemprego, é que alguns programas públicos passaram a ter dificuldades de se financiar, como é o caso da Previdência Social, já que os programas desse tipo dependem praticamente da renda dos trabalhadores formais (com carteira assinada).

A ausência de políticas sociais voltadas para o mercado de trabalho no período é outro fator que pode ter causado o aumento do desemprego de período de FHC. Conforme Cohn (2000, p. 184), é possível visualizar no governo de FHC “uma contradição de base entre a política de ajuste e de estabilização econômica adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país”.

Já no governo de Lula, pode-se observar que as taxas de desemprego foram diminuindo com o passar dos anos, com exceção nos anos de 2005 e 2009, onde o desemprego sofre um salto considerável, o que pode ser consequência da crise mundial de 2008. O detalhamento dos níveis de desemprego em percentual pode ser visualizado no gráfico 07.

Gráfico 07 - Evolução da taxa de desemprego, em percentual, durante os dois Governos de Lula – 2003-2010



Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em dados do IPEA, outubro de 2017  
Obs. No ano de 2010, por falta de dados, o mesmo não consta no gráfico.

Segundo Christo (2013), o governo de Luís Inácio Lula da Silva mostrou um índice de desemprego oposto ao governo de FHC. No decorrer de seus dois mandatos, a taxa de desemprego mostrou-se decrescente. Observando o gráfico 07 percebe-se que o início da primeira gestão de Lula em 2003, a taxa de desemprego foi de 10,5% e alcançando 9,2% em 2006, término dessa primeira gestão. Já na segunda fase Lula atingiu 8,9% em 2007 e terminou sua gestão com 9,0%.

O Governo Lula destacou-se mais no quesito de emprego do que no governo de FHC, havendo aumento do mercado de trabalho formal, acarretando na redução dos níveis de

desemprego. Destacou-se também por aumentar a renda dos trabalhadores, principalmente dos que recebem um salário mínimo por mês, já que Lula implementou uma política de aumento real do salário mínimo enquanto esteve no governo (CHRISTO, 2013).

De acordo com Mattos, Jayme Jr (2011), o desemprego no Brasil no Governo Lula foi reduzindo desde que começou o seu governo, mas principalmente no segundo mandato onde aumentou o dinamismo do mercado de trabalho graças a nova política econômica adotada no Brasil e também melhora no cenário global até 2008.

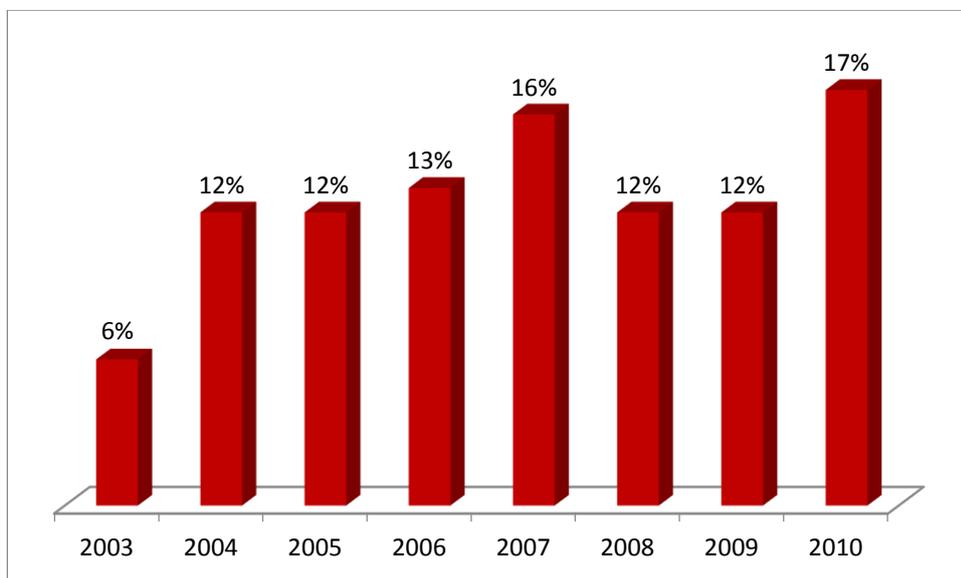
Portanto, o crescimento do indicador de desemprego decorreu de modos desiguais entre os governos de FHC e Lula. Pois, o governo de FHC apresentou aumento nas taxas de desemprego, enquanto no governo de Lula as taxas foram inferiores em toda a sua fase. No entanto, FHC finaliza seu mandato com um índice de 9,9%, e quando Lula assume a Presidência no ano seguinte com 10,5%, reduzindo-a para 9,0% no último ano de seu mandato. Ou seja, durante o governo Lula o índice foi reprimido a uma taxa inferior a evidenciada no último ano da gestão anterior (CHRISTO, 2013).

No mandato de Lula o quadro de emprego foi muito beneficiado, pois os índices de desemprego foram constantemente pequenos e a ocupação formal expandiu. Ademais, os empregados (principalmente os de renda mínima) favoreceram-se através do acréscimo dos pagamentos resultante da política de acréscimo real do salário mínimo. Mais de 15 milhões de empregos foram gerados entre 2003 e 2010, uma vez que, os postos de trabalho aumentaram praticamente todos os anos, principalmente entre 2008 e 2009, no momento em que o País estava abalado pela tensão econômica internacional (CHRISTO, 2013).

Os motivos favoráveis desse assunto sobre emprego podem ser classificados em dois elementos. Em primeiro lugar, o cenário externo vantajoso, demonstrado através do acréscimo do gasto chinês e também pelos valores internacionais das commodities, aumentou o preço das exportações brasileiras e ajudou no desenvolvimento econômico, no qual ocasionou emprego (CHRISTO, 2013).

Complementarmente, o gasto interno foi incentivado mediante a adoção de políticas fiscais expansionistas como o acréscimo do investimento público, a diminuição das tarifas de juros, os acréscimos reais do salário mínimo, a distribuição de proventos gerada pelas transferências do PBF e o aumento do crédito. A consolidação do mercado interno limitou os efeitos da crise internacional de 2008, pois que o Brasil reduziu a submissão externa e conseguiu conservar a economia estimulada. O aumento da demanda interna colaborou para o desenvolvimento do Brasil, no qual ampliou a oferta e a demanda por trabalho, no que resultou em diminuição nas taxas de desocupação (CHRISTO, 2013).

Gráfico 08 - Evolução da geração de empregos nos dois mandatos do Governo Lula – 2003-2010



Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em dados do Ministério da Fazenda, outubro de 2017

O gráfico 08 evidencia que quando Lula iniciou seu primeiro ano de mandato o índice de geração de empregos foi igual a 6%, e o término desse mandato foi em 2006, alcançando o índice de 13%. No segundo mandato com início em 2007, seu índice foi de 16% e totalizando em 2010 último ano de seu governo com 17%, o que significa um grande aumento no mercado de trabalho em relação ao governo anterior de FHC (CHRISTO, 2013).

Por fim, Fagnani (2011) esclarece que a gestão de Lula foi promissora para a geração de empregos, pois dentre 2003 e 2010, o índice de desemprego diminuiu praticamente pela metade. O valor era igual a 12,4% caindo para 5,7%, o desempenho médio real mensal de indivíduos que trabalham aumentou para 18%, em relação à geração de empregos, mais de 15 milhões de empregos foram gerados, sendo que em 2010 houve cerca de 2,5 milhões de vagas de empregos.

### 6.3 Impactos das Políticas Fiscais na Desigualdade Social

Segundo Christo (2013), o Coeficiente de Gini é um indicador no qual verifica a desigualdade na distribuição de proventos entre os indivíduos, alterando de 0 (onde não existe desigualdade) e 1(onde a desigualdade é extrema).

O Brasil, historicamente, sempre apresentou situações excessivas de desigualdade de renda no mundo, pois, o índice de Gini do Brasil em 1989 era de 0,63, o que mostrava que se encontrava em segundo lugar no mundo, porém a taxa de miséria era exagerada. Durante a última década essa situação precária tornou-se mais favorável, pois a desigualdade diminuiu significativamente desde 2001 e a taxa de miséria decresceu desde 2003. A diminuição na desigualdade é relatada através do acréscimo dos salários de trabalhadores devido à escassez de capacidade e aplicação de programas de transferência de renda (PEREIRA *et al.*, 2014 *apud* BARROS *et al.*, 2010, AZEVEDO *et al.*, 2013, LUSTIG *et al.*, 2013).

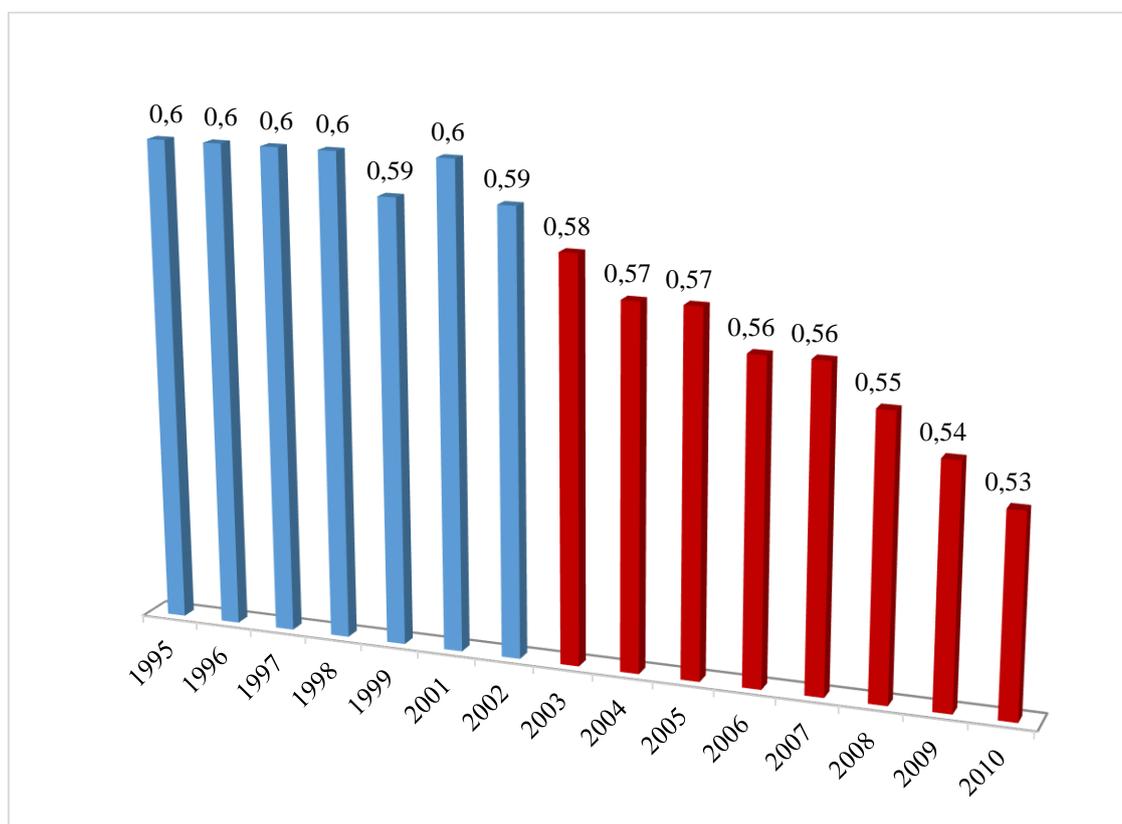
O gráfico 09 nos mostra que no decorrer do Governo FHC, o indicador evidenciou uma pequena evolução, que apresentava um valor de 0,60 para 0,59. Já no Governo Lula, a diminuição da desigualdade de renda foi mais evidente e constante, porém em 2009 o Coeficiente de Gini alcançou 0,54, o que reforçou a questão de que esse governo estabeleceu um modelo novo de modificações sociais, combinando o acréscimo da renda per capita com o aumento da sua distribuição entre os cidadãos (CHRISTO, 2013).

Segundo Christo (2013), as principais ações de Lula para acontecer essa melhora nos indicadores sociais foram: ampliação do crédito; política de acréscimo do valor real do salário mínimo e o PBF.

Quando Lula assume a presidência em 2002, o atual presidente conservou certas medidas fundamentais da política econômica em vantagem no equilíbrio do governo anterior de FHC, aumentou diversos programas voltados à assistência social. O PBF foi alcançado a 11 milhões de famílias, ou seja, sua amplitude praticamente triplicou. Entre 2002 e 2010 o provento mínimo expandiu cerca de 57%, obteve o maior grau desde os anos 1970, no momento em que se deu o Milagre Econômico, e mostrou um aumento expressivo da grandeza salarial e de bens-salário. Aproximadamente 1 milhão de indivíduos foram empregados formalmente ao ano (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013 *apud* MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010 e 2011).

Luís Inácio Lula da Silva tornou-se o presidente mais admirado do Brasil, devido ao avanço social ocasionado pela conciliação de acréscimos reais no meio de compra da remuneração mínima, através de uma política de movimentação direta de renda por meio de políticas sociais. BACEN (2010) considera que 25 milhões de brasileiros passaram da categoria (classe social) D e E para a categoria C (SOBOTKA, 2012).

Gráfico 09 - Evolução do Coeficiente de Gini no Brasil durante os dois mandatos do Governo FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)



Fonte: Elaboração por LA REGINA, B. com base em dados do IPEADATA, outubro de 2017

Para Sobottka (2012), o governo de Lula teve como símbolo da política social o PBF, que teve origem em 2003 com meta de luta contra a desnutrição e a fome, e ocasionou da associação de vários curtos benefícios. O valor desse auxílio é pouco, auxiliando principalmente para a subsistência, e um dos impactos favoráveis, foi a possibilidade de categorias pobres ao sistema bancário. Outro impacto com grande evidência ocorre do fato de que geralmente a titular do auxílio é uma mulher.

O governo do Partido dos Trabalhadores conseguiu com que um grande número de indivíduos melhorassem as disponibilidades ao consumo, também houve um progresso na renda, no qual o governo os recompensou com algum auxílio direto, houveram vínculos empregatícios e dessa maneira tendo a possibilidade à previdência social (SOBOTTKA, 2012).

As consequências a respeito da pobreza foram muito notáveis. O índice de extrema miséria foi limitada de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009. Progresso expressivo foi

conquistado no que se refere ao recuo do índice de miséria do país. O índice era igual a 30,82% em 2005 enquanto no ano de 2009 o índice alcançava a 21,42%. As evoluções na distribuição de renda e na diminuição da miséria foram creditadas a várias razões. Todavia, torna-se claro que a recuperação do crescimento econômico e o aumento do mercado formal de trabalho representaram uma função fundamental (CURADO, 2011).

Reis (2016) conclui que houve uma expansão das políticas sociais, de luta contra a diferença social no Brasil e de transferência de renda, assim como na amplitude desses programas, como também na geração de atuais programas, especialmente nos últimos dez anos. Durante o tempo em que FHC assumiu a presidência, o mesmo tornou-se o iniciador em certas políticas de transferência de renda, mas foi o Governo de Lula que estimulou e aumentou a geração de programas atuais e também teve uma maior ampliação em relação aos números de pessoas beneficiadas através dos programas sociais.

Enfim, podemos perceber que o Governo Lula obteve inúmeras iniciativas na área da assistência social com o intuito de diminuir a desigualdade social do povo. Um grande número de indivíduos conseguiu ampliar sua aquisição ao consumo de bens, outros obtiveram um aumento na sua renda através de alguma transferência de renda na qual o governo as beneficiou, ou também conseguiu algum meio no qual formalizou seu vínculo de trabalho e desse modo obteve vínculo com a previdência social (SOBOTTKA, 2012).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa buscou-se identificar as diferenças das políticas fiscais adotadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva e seus impactos no crescimento econômico, no mercado de trabalho e na desigualdade social. Como a política fiscal nada mais é do que um conjunto de definições e atitudes referentes aos dispêndios e as receitas dos governos, sua expansão e/ou contração acarreta grande influência na economia de um país.

Com a presente pesquisa constatou-se que as diferenças entre as políticas fiscais adotadas nos governos de FHC e Lula, é que no primeiro governo de FHC a política fiscal adotada teve um caráter contracionista. Devido à crise econômica no qual o Brasil enfrentava em 1999, o segundo período do governo de FHC adotou-se uma nova política econômica baseada no tripé macroeconômico: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e a política de criação de superávit fiscal primário de 3,75% a.a. O ano de 1999 foi de ajuste fiscal no qual levou a adoção de uma política fiscal extremamente contracionista. Já nos três anos seguintes, 2000, 2001 e 2002 a política fiscal teve caráter contracionista.

No primeiro ano do governo de Lula, 2003, a política fiscal adotada foi extremamente contracionista, especialmente porque o Governo Lula elevou a meta de superávit primário de 3,75% para 4,25%. Nos anos seguintes, 2004 e 2005, a política fiscal foi expansionista e, a partir de 2006, no segundo Governo Lula, com a saída de Antonio Palocci e a entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda, a política fiscal foi extremamente expansionista.

No que se refere aos impactos das políticas fiscais adotadas pelos governo de FHC no crescimento econômico, o primeiro mandato de FHC (1995-1998) a média de crescimento foi de 2,50% e, no seu segundo mandato (1999-2002), houve uma queda, ficando em 2,10%.

Já no Governo Lula, na sua primeira gestão (2003-2006), houve uma retomada do crescimento econômico em relação ao governo anterior de FHC, onde o PIB alcançou um crescimento médio de 3,50%. Na segunda gestão (2007-2010), o PIB cresceu ainda mais chegando a uma média de 4,60%.

Diante disso, fica evidente que no que se refere ao crescimento econômico, comparando os governo de FHC e Lula, o último obteve maior índice de crescimento. No governo Lula o PIB do país evoluiu na mesma proporção que a América Latina, e acima da média do crescimento mundial.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, o início do governo de FHC, em 1995, a taxa anual de desemprego era de 6,7%, alcançando 9,7% em 1998. Na segunda fase de seu

governo, em 1999, a taxa de desemprego chegou a 10,4% e finalizou, em 2002, com uma taxa igual a 9,9%.

Já na gestão do Governo Lula, no seu início em 2003 a taxa de desemprego foi de 10,5%, alcançando 9,2% em 2006. Na segunda fase Lula, o desemprego que era de 8,9% em 2007 chegou ao final da gestão com 9,0%.

No que se refere à desigualdade social, o Coeficiente de Gini em 1995, início da gestão FHC apontava índices de 0,6. Permaneceu esse valor durante os três anos consecutivos, e no término de sua gestão em 2002, caiu apenas 0,01 pontos, para 0,59.

Já no durante o Governo Lula, no começo de 2003, houve uma melhora no índice alcançando 0,58. No final de sua gestão em 2010 o índice chegou a 0,53, o que significa que na gestão de Lula houve uma grande diminuição da desigualdade social com uma redução de 0,07 no Coeficiente de Gini.

Diante disso, fica evidente que as inúmeras iniciativas do Governo Lula na área da assistência social associada a uma política fiscal expansionista, contribuiu significativamente para a diminuição da desigualdade social do povo brasileiro, através das políticas sociais de transferência de renda.

Com a presente pesquisa foi possível analisar as diferenças das políticas fiscais adotadas durante os governos de FHC e Lula e seus impactos no crescimento econômico, no mercado de trabalho e na desigualdade social, como proposto no objetivo. Com a pesquisa ficou evidente que durante os dois mandatos do Governo Lula os resultados, tanto no crescimento econômico, como a geração de postos de trabalho e na redução da desigualdade social foram muito melhores em relação aos governos de FHC.

É importante destacar que ao longo deste trabalho algumas dificuldades apareceram. Entre elas as limitações da discente, assim como a falta de tempo para um melhor aprofundamento da pesquisa sobre o tema. Diante disso, fica a necessidade de, em um próximo estudo, continuar aprofundando a pesquisa sobre esse assunto, dado que a política fiscal adotada durante os governos de FHC e de Lula influenciaram, tanto o crescimento econômico, o mercado de trabalho e as desigualdades sociais no país.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. **A política Social do Governo Lula**. Revista Novos Estudos - CEBRAP, n.70, p.7-17, 2004.

ALVERGA, P. R. F. C. de. **A intervenção do Estado na economia por meio das políticas fiscal e monetária – Uma abordagem Keynesiana**. Abr. de 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17920/a-intervencao-do-estado-na-economia-por-meio-das-politicasfiscal-e-monetaria-uma-abordagem-keynesiana>. Acesso em: 26 de set. de 2017.

ANDREIS, A. A. **Balço Orçamentário Estrutural no Brasil: a política fiscal no Brasil é pró ou anticíclica no período pós-plano real-Tema I – Política Fiscal**. Mestrando em Ciências Econômicas – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2014.

Banco Central do Brasil. **Banco Central do Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/home/>. Acesso em: 11 de set. de 2017.

BASALDI, O. V.; DEL GROSSI, M. E.; TAKAGI, M. **O Programa Cartão Alimentação (PCA) em Números: Balço de sua Implementação e Contribuições para as Políticas Sociais**. In: XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 2004.

BATISTA, E. M. S. **Programa Bolsa Família: condicionalidades, focalização e valor do benefício**. 2007. 67 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Câmara Dos Deputados, Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2007.

BECKER, L. M. **Políticas Sociais no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002)**. Monografia da Universidade Estadual de Campinas Instituto de Economia – Unicamp – Campinas, 2004.

BEUREN, L. A. **Análise das finanças públicas e política fiscal brasileira nas últimas duas décadas**. Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFRGS- Porto Alegre, dez. de 2012.

BICHIR, R. M. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. Revista Novos Estudos- CEBRAP, n. 87, p.115-129, 2010.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 5. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

CHRISTO, D. C. **Evolução do desemprego no Brasil de 1995 a 2010: Análise dos governos FHC e Lula**. Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2013.

COHN, A. **As políticas sociais no governo FHC**. Revista Tempo Social, v.2 n.11, p.183-197, 2000.

CONSTANTINO, M. **Análise da gestão da dívida pública nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)**. Monografia do curso de graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara – Araraquara, 2010.

CORREIA, F. M.; OREIRO, J. L. **Política Fiscal Anticíclica num Modelo Macrodinâmico com Metas de Inflação e Sustentabilidade Fiscal**. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE) da Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2006.

CURADO, M. **Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula**. Economia & Tecnologia - Ano 07, Volume Especial – 2011. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf>. Acesso em: 20 de set. de 2017.

DRAIBE, S. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social, v.15, n.2, p. 63-101, 2003.

FAGNANI, E. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para discussão. IE – Unicamp, n.192, Campinas, jun. de 2011.

FARIA, A. de.; FIEL, D.; SILVA, M. L. **Governos FHC e Lula: Diferenças e Continuidades na Política Macroeconômica**. V Ciclo de Palestras em Ciências Sociais Aplicadas – VCPCSA, Mato Grosso, 2011. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/projetos/ciclodopalestrasemcsa/historico/5/04.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2017.

FERRER, F. P. **Bolsa Família e Desigualdade de Gênero: uma análise sob a perspectiva da abordagem das capacitações**. Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2015.

FILGUEIRAS, L. *et al.* **Modelo Liberal-Periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula**. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro. Ed. Garamond, p.35-69, 2010. Disponível em: [http://www.ie.ufri.br/oldroot/hpp/intranet/pdfs/filgueiras\\_et\\_al\\_2010\\_otim.pdf](http://www.ie.ufri.br/oldroot/hpp/intranet/pdfs/filgueiras_et_al_2010_otim.pdf). Acesso em: 01 de out. de 2017.

FIGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R.A **economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro, Editora Contraponto, 2007.

FONSECA, D. C. P.; CUNHA, M. A.; BICHARA, da S. J. **O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Nova econ.2013, vol.23, n.2, p.403-428. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512013000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000200006). Acesso em: 30 de set. de 2017.

FROYEN, R. T. **Macroeconomia**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GIAMBIAGI, F. **Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período 1995-2002**. 2002. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/asticle/viewFile/277/214>. Acesso em: 10 de ago. de 2017.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: Os anos FHC. In. GIAMBIAGI, F., et al. (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 – 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011a.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: o governo Lula. In: GIAMBIAGI, F., et al. (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 – 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2017. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acessado em: 11 de set. de 2017.

IPEA. **Ipeadata**. 2017. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 15 de setembro de 2017.

LACERDA, A.C. *et al.* **Economia Brasileira**. 4ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2010.

LOCH, B. C. **O novo desenvolvimentismo: uma comparação dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva**. Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, dez. 2014.

LONGUINHOS, A. M. A.; SILVA, O. E. da. **A política monetária brasileira nos anos de governo de FHC e Lula entre 1995 a 2010**. Bahia, jun. 2013.

LOPREATO, C. L. F. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma: IPEA texto para discussão 2039**. Brasília, fev. 2015.

MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. **Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?** Rev. Bras. Econ. 2011, vol.65, n.3, pp.267-288. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402011000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402011000300003). Acesso em: 20 de set. de 2017.

MARQUES, R. M. O regime de acumulação sob dominância financeira e a nova ordem no Brasil. In.: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. J. (Orgs). **O Brasil sob nova ordem: A economia brasileira contemporânea – Uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATTOS, F. A. M. JAYME JR, F. G. **Ganhos sociais, inflexões na política econômica e restrição externa: novidades e continuidades no Governo Lula**. Economia & Tecnologia, n.7, p. 35-48, 2011.

MEGA, L. F. **Traços das políticas neoliberais no Brasil durante a era FHC (1995 – 2002)**. 2007. Trabalho apresentado no VI Seminário do Centro de Ciências Sociais Aplicadas de Cascavel, Cascavel – PR, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa Alimentação Saudável: Bolsa Alimentação**. Cartilhas Temáticas da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta\\_saudavel.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta_saudavel.pdf)>. Acesso em: 11 de set. de 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017; disponível em: [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br); Acesso em: 18 de set. de 2017.

NAKATANI, P; OLIVEIRA, F. A. Política Econômica Brasileira de Collor a Lula: 1990 – 2007. In.: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. J. (Orgs). **O Brasil sob nova ordem: A economia brasileira contemporânea – Uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. Tempo Social– USP 2003, vol.15, n.2, p.195-217. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>. Acesso em: 10 de set. de 2017.

PEREIRA, C. *et al.* **Política fiscal, distribuição de renda e pobreza no Brasil**. Avaliação de políticas Brasil, dezembro de 2014. Disponível em: [http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/Brazil/CEQ\\_Brazil\\_Policy\\_Assessment\\_Portugues\\_Dec%202014.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Brazil/CEQ_Brazil_Policy_Assessment_Portugues_Dec%202014.pdf). Acesso em: 18 de set. de 2017.

PROTSKI, C.V. **Análise da Política Fiscal do Governo FHC**. Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade do Paraná – Curitiba, jun. de 2014.

REIS, N. R. G. dos. **Impactos Econômicos das Políticas de Redução da Desigualdade Social no Brasil: 2003-2013**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp – Araraquara, 2016.

REZENDE, P. R. **Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo Lula**. Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC - Florianópolis, nov. de 2009.

ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil: O fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RODRIGUES, R.; BASTOS, C. **Análise recente das finanças públicas e da Política Fiscal no Brasil**. 2010. Disponível em: <http://www.excedente.org/wp-content/uploads/2014/11/49.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2017.

ROQUE, L. **O que realmente permitiu o grande crescimento econômico brasileiro da última década**. Mises Brasil: Economia. 21 de set. 2015. Disponível em: <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2190#>. Acesso em: 30 de set. de 2017.

SANTANA, J. A. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família**. 2007. Trabalho apresentado no Seminário População, Pobreza e Desigualdade, Belo Horizonte, 2007.

SANTOS, D. F. C. dos. **A economia e as contas públicas não vão bem**. Porto Alegre, fev. de 2013. Disponível em: <http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/A%20economia%20nao%20vai%20bem.pdf>. Acesso em: 20 de out. de 2017.

SAUGO, A. D. **Estudo da política fiscal no período de 2003-2010 e o efeito dos gastos do governo sobre os gastos com os programas sociais**. Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Horizontina – Horizontina, 2012.

SILVA, J.G.; DELL GROSSI, M.E., FRANÇA, C. G. **Fome Zero: A experiência brasileira.** Brasília. MDA, 2010. P.53-84, 2010.

SOARES, S., SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, impactos e possibilidades futuras.** Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1424, 2009.

SOBOTTKA, A. **Políticas sociais e desigualdade social no Governo Lula da Silva.** 2012. Disponível em: [http://publications.iai.spk-berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/Document\\_derivate\\_00000491/BIA%20148%20Sobottk.pdf;jsessionid=BFF732DA2E5975AED8F7EDBCF3F76D5E](http://publications.iai.spk-berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/Document_derivate_00000491/BIA%20148%20Sobottk.pdf;jsessionid=BFF732DA2E5975AED8F7EDBCF3F76D5E). Acesso em: 20 de set. de 2017.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. SOARES, S. S. D. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família.** Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1654, 2011.

TERRA, B. F. H.; FILHO, F.F. **As políticas fiscal e monetária em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período pós Plano-Real.** P. 1- 8, ago. 2010.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico.** Economia e Sociedade, v.21, Número Especial, p. 936. Campinas, dez. de 2012.

VALENTE, A.L. **O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional.** Revista Brasileira de Educação, n.24, p.165-182, 2003.

VIEIRA, S. **Análise da Política Econômica do Governo Lula.** Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – Florianópolis, 2011.

WERNECK, R. L. F. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. In.: ABREU. de P. M. **A Ordem do Progresso: dois séculos de política no Brasil.** 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.