

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IERI  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – PPGE  
MESTRADO ACADÊMICO EM ECONOMIA

NAILMA SILVA SANTOS

**A POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRA DE LULA A  
TEMER**

UBERLÂNDIA - MG  
2022

NAILMA SILVA SANTOS

**A POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRA DE LULA A  
TEMER**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Cássio Garcia Ribeiro.

UBERLÂNDIA – MG

2022

NAILMA SILVA SANTOS

**A POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRA DE LULA A  
TEMER**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Econômicas.

Uberlândia, 29 de junho de 2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Dr. Cássio Garcia Ribeiro

---

Dr. Hugo Carcanholo Iasco Pereira

---

Dra. Vanessa Petrelli Corrêa



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia  
 Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco 1J, Sala 218 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4315 - www.ppge.ie.ufu.br - ppge@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

|                                    |   |                 |       |                       |       |
|------------------------------------|---|-----------------|-------|-----------------------|-------|
| Programa de Pós-Graduação em:      | Economia  |                 |       |                       |       |
| Defesa de:                         | Dissertação de Mestrado Acadêmico, Nº 306, PPGE                 |                 |       |                       |       |
| Data:                              | 29 de junho de 2022   | Hora de início: | 10:00 | Hora de encerramento: | 12:39 |
| Matrícula do Discente:             | 12012ECO012   |                 |       |                       |       |
| Nome do Discente:                  | Nailma Silva Santos   |                 |       |                       |       |
| Título do Trabalho:                | A política de compras governamentais brasileira de Lula a Temer |                 |       |                       |       |
| Área de concentração:              | Desenvolvimento Econômico                                       |                 |       |                       |       |
| Linha de pesquisa:                 | Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico                  |                 |       |                       |       |
| Projeto de Pesquisa de vinculação: | Compras Governamentais: mensuração e avaliação de política      |                 |       |                       |       |

Reuniu-se a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Economia, assim composta: Professores Doutores: Vanessa Petrelli Corrêa - UFU; Hugo Carcanholo Iasco Pereira - UFPR; Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva - UFU orientador da candidata. Ressalta-se que em conformidade com deliberação do Colegiado do PPGE e manifestação do orientador, a participação dos membros da banca e da aluna ocorreu de forma totalmente remota via webconferência. O professor Hugo Carcanholo Iasco Pereira participou desde a cidade de Curitiba (PR). Os demais membros da banca e a aluna participaram desde a cidade de Uberlândia (MG).

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Garcia Ribeiro Soares da Silva, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/06/2022, às 12:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hugo Carcanholo Iasco Pereira, Usuário Externo**, em 29/06/2022, às 14:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Petrelli Correa, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/06/2022, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3686678** e o código CRC **8965FA0A**.

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

|              |   |
|--------------|---|
| S237<br>2022 | <p>Santos, Nailma Silva, 1993-<br/>A política de compras governamentais brasileira de<br/>Lula a Temer [recurso eletrônico] / Nailma Silva Santos.<br/>- 2022.</p> <p>Orientador: Cássio Garcia Ribeiro.<br/>Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de<br/>Uberlândia, Pós-graduação em Economia.<br/>Modo de acesso: Internet.<br/>Disponível em: <a href="http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.294">http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.294</a><br/>Inclui bibliografia.<br/>Inclui ilustrações.</p> <p>1. Economia. I. Ribeiro, Cássio Garcia, 1979-,<br/>(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-<br/>graduação em Economia. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 330</p> |
|--------------|---|

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

## AGRADECIMENTOS

Venho estender meus agradecimentos, primeiramente, a Universidade Federal de Uberlândia, por todo o suporte e acolhimento dado ao longo do período de um pouco mais de dois anos. Mesmo com a distância provocada pela pandemia de covid 19, o acolhimento e a dedicação foram sentidos em todos os momentos. Agradeço à coordenação que tanto nos auxiliou e nos direcionou nos momentos mais necessários. Agradeço à secretária Camila Bazani que foi de uma delicadeza e profissionalismo sem medida. Agradeço a todos os professores do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) por todos os ensinamentos repassados, pelos conselhos, compreensão e paciência ao longo desse período. E principalmente, agradeço meu orientador Dr. Cássio Ribeiro por todo suporte, ensinamento, paciência e companheirismo na construção desse trabalho. Sem sua importantíssima contribuição, não teria conseguido chegar até aqui!

Agradeço aos meus pais e irmãos por todo amor, apoio, carinho, conselhos e torcida para a realização de mais uma etapa em minha vida. Obrigada por acreditarem em mim. Agradeço aos meus professores de graduação que foram meus maiores incentivadores para esse passo importante na vida profissional. Agradeço às minhas amigas e aos meus amigos por todo o amor, paciência e torcida pela concretização desta fase. Agradeço à Universidade Pública por me possibilitar a realização do sonho de fazer uma formação de qualidade e promissora. Sem esta base, o país não pode garantir aos seus filhos, um futuro decente e menos desigual. Gratidão a Deus, por sempre me guiar e me proteger em todos os momentos e pela realização deste sonho.

"... Perhaps a lesson that the practical men and scholars can learn from the teaching of Keynes and Shumpeter is that a mixed economy, which has socialized sectors side by side with the aggressive private firms, works better in terms of stability and growth than either a comprehensive socialism or a laissez-faire capitalism".

(Hyman Minsky)



## RESUMO

A política de compras governamentais faz parte da política fiscal e está associada a aquisições de bens e serviços por parte da administração pública do país. Trata-se de um instrumento importante, seja para o funcionamento da máquina pública, seja para o fornecimento de bens e serviços públicos à sociedade. Ademais, de acordo com a literatura, o mercado de compras governamentais possui uma participação importante no PIB (no Brasil e no mundo), de modo a criar perspectivas auspiciosas do ponto de vista da promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, depreende-se a relevância de estudos em torno do tema da política de compras governamentais. O objetivo deste estudo é analisar a evolução do mercado de compras governamentais entre os governos Lula e Temer, à luz das teorias keynesiana e pós-keynesiana. O governo Bolsonaro não é levado em consideração, aqui, tendo em vista que até o presente momento, este não finalizou. A metodologia utilizada neste estudo se apoia em revisão de literatura e coleta e análise de dados secundários, em torno das despesas (correntes e de capital), bem como dos gastos com a aquisição de bens e serviços por parte da União, nos governos Lula, Dilma e Temer. Quanto aos achados desta dissertação, pode-se afirmar que, a despeito da influência da agenda do novo consenso macroeconômico, particularmente sobre a política fiscal brasileira, com ênfase no superávit primário e na gestão da dívida pública, os dados apresentados indicam um período (entre Lula e o primeiro mandato de Dilma) marcado pela elevação dos gastos com a aquisição de bens e serviços e expansão no indicador compras governamentais/PIB. Inclusive, durante o segundo mandato de Lula, mais precisamente após a crise subprime, foram adotadas medidas fiscais anticíclicas como a exclusão dos investimentos da Petrobras e da Eletrobrás do cálculo do superávit primário, aderentes às propostas keynesianas e pós-keynesianas. Tais medidas foram importantes para amenizar o impacto da crise internacional sobre a economia brasileira. Todavia, entre o final do governo Dilma e o governo Temer, os dados apresentados neste estudo apontam para um recuo no gasto com aquisições de bens e serviços por parte da União, bem como no indicador compras governamentais/PIB. A implementação dessa agenda, não trouxe os resultados esperados em termos fiscais, de retomada de confiança dos agentes privados, tampouco recuperação da economia. Ao contrário, com base na interpretação keynesiana e pós-keynesiana, pode-se argumentar que essas medidas pró-cíclicas afetaram a demanda agregada, justamente em um contexto recessivo, de modo a não permitir a superação desse quadro.

**Palavra-chave:** Estado; política fiscal, compras governamentais; keynesiano; pós-keynesiano.

## ABSTRACT

The government procurement policy is part of fiscal policy and is associated with the purchase of goods and services by the country's public administration. It is an important instrument, whether for the functioning of the public machine or for the provision of public goods and services to society. Furthermore, according to the literature, the government procurement market has an important share of GDP (in Brazil and in the world), in order to create auspicious perspectives from the point of view of promoting development. In this sense, it appears the relevance of studies on the topic of government procurement policy. The objective of this study is to analyze the evolution of the government procurement market between the Lula and Temer governments, in the light of Keynesian and post-Keynesian theories. The Bolsonaro government is not taken into account here, given that so far, it has not ended. The methodology used in this study is based on a literature review and collection and analysis of secondary data, around expenditure (current and capital), as well as expenditure on the acquisition of goods and services by the Union, in the Lula, Dilma and Temer. As for the findings of this dissertation, it can be said that, despite the influence of the new macroeconomic consensus agenda, particularly on Brazilian fiscal policy, with emphasis on the primary surplus and public debt management, the data presented indicate a period (between Lula and Dilma's first term) marked by an increase in spending on the acquisition of goods and services and an expansion in the government purchases/GDP indicator. In fact, during Lula's second term, more precisely after the subprime crisis, counter-cyclical fiscal measures were adopted, such as the exclusion of investments by Petrobras and Eletrobrás from the calculation of the primary surplus, in line with Keynesian and post-Keynesian proposals. Such measures were important to mitigate the impact of the international crisis on the Brazilian economy. However, between the end of the Dilma government and the Temer government, the data presented in this study point to a decline in spending on the acquisition of goods and services by the Union, as well as in the government purchases/GDP indicator. The implementation of this agenda did not bring the expected results in fiscal terms, of recovery of confidence of private agents, nor recovery of the economy. On the contrary, based on the Keynesian and post-Keynesian interpretation, it can be argued that these pro-cyclical measures affected aggregate demand, precisely in a recessive context, so as not to allow this situation to be overcome.

**Keyword:** State; fiscal policy, government procurement; Keynesian; post-Keynesian

## **LISTA DE QUADROS**

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 - Classificação da despesa orçamentária por natureza ..... | 93 |
|---|----|

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 – Carga tributária do governo geral (2000 – 2010) .....                    | 59 |
| Gráfico 2 – Desonerações fiscais realizadas pelo governo federal (2007 – 2010) ..... | 60 |
| Gráfico 3 – Arrecadação e desoneração do governo federal (2010 – 2016) .....         | 70 |

## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>17</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1 – O PAPEL DO ESTADO E DA POLÍTICA FISCAL NA ECONOMIA.....</b>   | <b>21</b>  |
| 1.1 - A importância do investimento para a economia pela perspectiva de Keynes .....  | 22         |
| 1.2 – O papel intervencionista do Estado na economia.....   | 27         |
| 1.3 – Keynes e a política fiscal .....  | 34         |
| 1.4 – Um breve olhar sobre a política fiscal na perspectiva pós-keynesiana .....  | 42         |
| <b>CAPÍTULO 2 – UMA BREVE ANÁLISE DA CONDUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL DURANTE OS GOVERNOS LULA, DILMA E TEMER.....</b> | <b>49</b>  |
| 2.1 – A condução da política fiscal no Brasil durante os governos Lula: 2003 – 2010 .....                                   | 50         |
| 2.2 - A condução da política fiscal no Brasil durante os governos Dilma: 2010 – 2015 .....                                  | 63         |
| 2.3 - A condução da política fiscal no Brasil durante o governo Temer: 2016 – 2018 .....                                    | 73         |
| <b>CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA POLÍTICA DE COMPRAS DOS GOVERNOS LULA, DILMA E TEMER .....</b>                                   | <b>80</b>  |
| 3.1 – A política de compras governamentais: aspectos gerais .....   | 82         |
| 3.2 – Compras governamentais no Brasil: aspectos legais .....   | 86         |
| 3.3 – Análise do mercado de compras governamentais brasileiro entre 2003 e 2018.....  | 90         |
| 3.3.1 - O mercado de compras governamentais do governo Lula: 2003 - 2010.....   | 98         |
| 3.3.2 - O mercado de compras governamentais do governo Dilma: 2011 - 2016.....  | 99         |
| 3.3.3 - O mercado de compras governamentais do governo Temer: 2016 - 2018.....  | 101        |
| 3.3.4 - O mercado de compras governamentais da União por grupos de despesa: 2003 - 2018.....                                | 102        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>107</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>111</b> |

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 – Composição das despesas pagas do governo federal (bilhões de R\$): 2003 – 2010.....                  | 56  |
| Tabela 2 - Indicadores fiscais do Brasil: governo Lula (em % do PIB).....                                       | 62  |
| Tabela 3 – Composição das despesas pagas do governo federal (bilhões de R\$): 2011 – 2016.....                  | 67  |
| Tabela 4 - Indicadores fiscais do Brasil: governo Dilma (em % do PIB).....                                      | 71  |
| Tabela 5 - Composição das despesas pagas do governo federal (bilhões de R\$): 2016 – 2017.....                  | 76  |
| Tabela 6 – Indicadores fiscais do Brasil: governo Temer (em % do PIB) .....                                     | 78  |
| Tabela 7 – Compras governamentais da União, segundo classificação (2003 – 2018): em R\$ bilhões e % do PIB..... | 96  |
| Continuação tabela 7 .....  | 97  |
| Tabela 8 – Compras governamentais da União por grupos de despesas (2003 – 2018): em R\$ bilhões e % do PIB..... | 103 |
| Continuação tabela 8 .....  | 104 |

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Despesas orçamentárias: categorias econômicas e grupos de despesas ..... | 91 |
|---|----|

## LISTA DE SIGLAS

MPOG - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão  
IFOFs - Instituições Financeiras Oficiais Federais  
SIEST - Sistema de Informação das Estatais  
SPE - Setor Produtivo Estatal  
SEST - Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais  
FBCF – Formação Bruta do Capital Fixo  
GT – Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda  
BC – Banco Central  
Z – Oferta agregada  
D – Demanda agregada  
EMC – eficiência marginal do capital  
NCM - Novo Consenso Macroeconômico  
Lula – Luiz Inácio Lula da Silva  
PT – Partido dos Trabalhadores  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo  
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social  
IPCA - Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo  
SINDIRECEITA - Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil  
PIS – PASEP - Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social  
P.P – Ponto Percentual  
PIB – Produto Interno Bruto  
PSI - Plano de Sustentação do Investimento  
IPI – Imposto sobre Produtos Industriais  
IR – Imposto de Renda  
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras  
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento  
PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo  
SSP - Superintendência de Seguros Privados



CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira  
ONU - Organização das Nações Unidas  
NME – Nova Matriz Econômica  
NRF - Novo Regime Fiscal  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
MPU - Ministério Público da União  
CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público  
DPU - Defensoria Pública da União  
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Económico  
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento  
GPA - Acordo de Compras Governamentais  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
CF – Constituição Federal  
RDC - Regime Diferenciado de Contratações  
LAI - Lei de Acesso à Informação  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
AGU - Advocacia-Geral da União  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ICTs - Instituições de Ciência e Tecnologia  
MP - Medida Provisória  
MPEs - Micro e Pequena Empresa  
CVM - Comissão de Valores Mobiliários  
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
ANP - Agência Nacional do Petróleo

## INTRODUÇÃO

O capitalismo moderno tem sua história marcada por crises e instabilidades constantes. Diante disso, parte das correntes econômicas apontam que esses fenômenos decorrem da incapacidade do mercado de se autorregular. Buscando propor soluções para essa situação, teorias como a keynesiana e a pós-keynesiana, apontam a participação do Estado na economia como sendo altamente necessária e importante para a superação desse quadro, principalmente via política fiscal. Tal importância ficou mais evidente a partir do esforço levado a cabo pelos Estados, sobretudo na Europa, com vistas a reconstruir os países no pós-Segunda Guerra, demonstrando a relevância das funções exercidas pelo setor público.

Mesmo que tenha havido um certo entendimento sobre a redução do papel do Estado na economia com a emergência do pensamento neoliberal, ainda é possível perceber uma participação ativa dos governos nos assuntos econômicos dos países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Sua participação se dá por meio da contratação de funcionários públicos, pelo fornecimento de bens e serviços públicos em áreas como saúde, educação, segurança, infraestrutura, compra de vacinas, medicamentos, aquisição de aeronaves, construção de portos e aeroportos. Ou seja, o Estado detém funções demasiadamente importantes, seja do ponto de vista do funcionamento da economia, seja no que se refere ao bem-estar social.

Para a teoria keynesiana, a política fiscal assume papéis diferentes em conjunturas também diferentes. Nessa perspectiva teórica, o Estado deve assumir o comando da decisão de investir e de fomentar a demanda efetiva a partir do momento em que a economia sofre colapso ou como uma forma de reação à crise. Keynes, como reformador do sistema, recorre ao Estado, para prevenir ou remediar a crise. No período anterior à crise, esse autor propõe a taxaço da riqueza e o controle estatal sobre os investimentos, como meios para tentar evitá-la (Keynes, 1985).

Após a crise instalada e o colapso da demanda efetiva, Keynes reclama o aumento do gasto público em diversos formatos, como a ideia clássica de contratar desempregados para abrir e fechar buracos, como única alternativa para superar a crise, se não houvesse outra alternativa (Terra; Filho, 2014). Para Keynes, essa medida não só pode aumentar o emprego, como também, aumentar a renda nacional em bens e serviços úteis. Ao contrário do que muitos afirmam, o referido autor não propõe um aumento do gasto público permanente ou no longo prazo, mas sim, uma política fiscal anticíclica. Além disso, Keynes recomenda que se acumule superávits na fase de expansão do ciclo, para posteriormente, viabilizar uma ampliação do gasto na fase da depressão (Pivatto, 2018).

Um importante defensor e propagador da teoria keynesiana, Minsky, defende o uso da política fiscal contra a deflação de ativos. Para o autor, um déficit fiscal teria três efeitos importantes, tais como o efeito multiplicador, efeito de fluxo de caixa (os déficits manteriam lucros para as empresas) e um efeito de portfólio (títulos do governo são títulos seguros, de modo que ajudariam a estabilizar o mercado). Para Minsky, a saída da crise seria pelo aumento do gasto público. Nesse sentido, o autor dá atenção ao financiamento, por acreditar que haja uma forte preferência dos poupadores por aplicar em títulos do governo (Minsky, 2008).

O gasto público surge, não apenas para suprir e substituir o gasto não realizado pelas empresas e pelas famílias. Mas também como forma de aumentar a dívida pública e poder permitir aos rentistas, a segurança dos bônus governamentais. Minsky defende que o Estado não deve agir apenas em momento de crise econômica, mas sim em larga escala, como um Big Government. Ou seja, o governo precisa ser grande para conseguir estabilizar a economia em caso de mudanças na demanda agregada. Diante desse entendimento, o escopo de nossa dissertação envolve então a compreensão da importância da política fiscal, materializada através da política de compras governamentais, para a superação da instabilidade econômica e para além disso, com vistas a manter um nível de crescimento satisfatório da economia e fomentar o desenvolvimento local necessário.

O objetivo deste estudo concentra-se em analisar a evolução do mercado de compras governamentais entre os governos Lula e Temer, à luz das teorias keynesiana e pós-keynesiana. A justificativa para a realização deste estudo reside no fato de que os estudos em torno da política de compras governamentais brasileira geralmente têm como enfoque: i) os aspectos legais que regulamentam essa política e; ii) a utilização da política de compras governamentais como ferramenta de política industrial e de Ciência, Tecnologia e Inovação. Nesse sentido, nos parece importante a realização de um estudo acerca da política de compras governamentais brasileira que se apoie na análise da literatura econômica em torno da importância do Estado na economia e, particularmente, da política fiscal. Esse é justamente o objetivo desta dissertação, preencher essa lacuna existente na literatura que aborda o tema da política de compras governamentais.

Com base nos argumentos elencados, a metodologia para este estudo se concentra em uma revisão de literatura sobre os temas explorados. A metodologia também é conduzida com base na coleta e análise de dados secundários, a fim de explicitar a evolução da política orçamentária das contas públicas do governo brasileiro ao longo do período mencionado. A partir de então, é feita uma separação da administração pública em direta e indireta, onde

analisa-se dados de compras atreladas a investimentos e compras ligadas a gastos correntes do governo federal. A partir do Siga Brasil, coletou-se dados referentes a despesas orçamentárias separadas por despesas correntes e de capital. Estas duas despesas são separadas em seis grupos, tais como Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortizações da Dívida. Utilizou-se também o Banco Central como base de dados para coletar os resultados da arrecadação tributária do período. Além de coletar dados acerca dos resultados fiscais (resultado primário, dívida líquida e bruta).

A metodologia também fez uso do Tesouro Nacional como base para coletar os resultados das desonerações fiscais dos referidos governos. A base do Tesouro Gerencial foi utilizada para apurar os dados da administração direta e das entidades da administração indireta (como autarquias, fundações e estatais independentes). Também utilizou-se o Relatório do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do extinto Ministério do Planejamento, hoje pertencente ao Ministério da Economia. Essa base versa sobre a execução orçamentária das empresas estatais não dependentes do setor produtivo estatal (SPE), assim como das Instituições Financeiras Oficiais Federais (IFOFs). A consulta dos dados foi feita através do Sistema de Informação das Estatais (SIEST), da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST).

Assim, o trabalho está organizado a partir de três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, disserta-se sobre o conceito e a importância da política fiscal na visão de Keynes e dos pós-keynesianos. Neste capítulo é apresentado os principais aspectos da política fiscal, bem como a importância do investimento para a economia pela ótica keynesiana, a ideia por trás do papel intervencionista do Estado na economia, as perspectivas de Keynes sobre a condução da política fiscal e um breve olhar sobre a política fiscal na perspectiva pós-keynesiana.

No segundo capítulo, apresenta-se a política fiscal no Brasil ao longo de quase 20 anos, precisamente nos governos Lula, Dilma e Temer. Neste capítulo analisa-se a condução da política fiscal no Brasil durante os governos Lula (2003 - 2010), Dilma (2011 - 2016) e Temer (2016 - 2018). No terceiro capítulo apresenta-se a dinâmica do mercado de compras governamentais no período dos governos mencionados. Neste capítulo, destaca-se a política de compras governamentais em seus aspectos gerais, os aspectos legais da política de compras governamentais brasileira e analisa-se o mercado de compras governamentais brasileiro entre 2003 e 2018, de forma separada. No primeiro momento analisa-se o mercado de compras governamentais no governo Lula (2003 - 2010). No segundo momento, analisa-se

o mesmo mercado durante o governo Dilma (2011 - 2016). No terceiro momento, analisa-se o mercado de compras governamentais do governo Temer (2016 - 2018). Ainda neste capítulo, são analisadas as compras governamentais da União por grupos de despesas durante o período entre 2003 e 2018. Por fim, são feitas as considerações finais acerca do estudo desenvolvido.

## CAPÍTULO 1 - O PAPEL DO ESTADO E DA POLÍTICA FISCAL NA ECONOMIA

O capitalismo moderno tem sua história marcada por crises e instabilidades no seu mercado. Parte dos teóricos economistas, apontam que essa instabilidade ocorre devido a incapacidade do mercado em se autorregular. Buscando propor soluções para essa instabilidade como as teorias keynesianas, em que apontam a atuação do Estado, como sendo necessária para superar as situações de depressão do ciclo econômico, principalmente via política fiscal expansionista. Por meio da política fiscal expansionista, é possível tentar atingir objetivos tanto econômicos quanto sociais. Nesse sentido, as teorias keynesiana e pós-keynesiana defendem que o elemento fundamental da política fiscal é o gasto público, principalmente gastos com investimentos.

A teoria keynesiana, aponta que os gastos governamentais exercem um efeito multiplicador sobre a economia. O multiplicador do investimento indica que, quando se produz um acréscimo no investimento agregado, a renda aumenta em um montante igual a “n” vezes o acréscimo do investimento realizado. É com base no princípio geral do multiplicador que é possível explicar a forma como as flutuações no montante do investimento podem gerar alterações no nível de emprego e da renda agregada. Assim, o que se entende é que os gastos públicos geram um efeito multiplicador sobre renda, ou seja, quanto mais o governo realiza gastos, mais isso gerará renda, dado que o gasto do governo gera emprego, este emprego gera renda, a renda gera o consumo e esse consumo se torna renda para outro indivíduo. Essa dinâmica faz com que a economia esteja em constante circulação. Superando, portanto, as crises econômicas.

Na visão pós-keynesiana, a política fiscal pode ser um instrumento eficaz de regulação do nível de demanda agregada, quando esta política é devidamente coordenada com a política monetária. É através da política fiscal que o governo pode atuar diretamente sobre o nível de demanda. Isso ocorre porque os gastos públicos e os tributos tendem a afetar o nível de renda, de demanda e a capacidade de consumo dos agentes. Quando o governo eleva sua despesa, a partir do investimento, sinaliza ao setor privado a manutenção de certo nível de demanda, reduzindo o grau de incerteza quanto ao comportamento da DA. Pelo lado da tributação, a política fiscal estimula a demanda e o emprego. As reformas institucionais, que afetam diretamente a distribuição de renda, através de política tributária progressiva e das políticas de renda, tendem a ampliar a propensão marginal a consumir, conferindo uma maior estabilidade social. Estes fatores estimulam a segurança e otimismo dos empresários,

principalmente com efeitos positivos sobre sua decisão de realizar os investimentos (Chaib, et al, 2021).

Partindo deste entendimento, de que a atuação do Estado tem papel importante para a superação da instabilidade e da ineficiência do mercado, através da política fiscal expansionista, este primeiro capítulo se dedicará a explicar a referida política através da perspectiva das teorias keynesiana e pós-keynesiana, apontando como estas vertentes do pensamento econômico heterodoxo induzem a condução da política fiscal. Para tanto, além desta introdução e das considerações gerais, este capítulo se divide em mais quatro seções. Na primeira, levanta-se a importância do investimento para a economia a partir da perspectiva de Keynes. Na segunda, aponta-se o papel intervencionista do Estado na economia. Na terceira, faz-se uma análise da visão de Keynes e a importância da política fiscal para o referido autor. Na quarta e última seção, faz-se uma breve análise da política fiscal na perspectiva pós-keynesiana.

### **1.1 - A importância do investimento para a economia pela perspectiva de Keynes**

Dentro da teoria macroeconômica, o investimento é a despesa em bens e serviços utilizados futuramente na produção de outros bens ou serviços. Esta despesa é um dos componentes do produto agregado de uma economia. Também designado de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), o investimento é capaz de aumentar os recursos produtivos de uma economia, além das possibilidades de produção. O investimento é visto como sendo um dos propulsores do crescimento e do desenvolvimento da economia. O investimento é o componente econômico que liga o presente de uma economia ao seu futuro (Afonso, 2012). Nesse sentido, está suscetível às expectativas quanto ao seu retorno e à maior confiança com que os agentes privados veem o cenário futuro da economia.

Quanto ao nível de investimento, este pode ser decidido em uma economia de mercado, pelas empresas e pelo governo com base na rentabilidade esperada pelo investimento. A magnitude do investimento pode ser definida a partir da taxa de juros associada ao financiamento e das expectativas futuras. O investimento é o componente mais volátil da demanda agregada, tendo em vista que este aumenta muito na fase de expansão da economia, no entanto, também se reduz consideravelmente em uma situação de recessão ou crise econômica (Carvalho, 2008). Tendo como base a importância do investimento para a economia, analisá-lo torna-se necessário.

Mesmo em *The General Theory of Employment, Interest and Money* (GT doravante), John Maynard Keynes indicando maior consideração teórica acerca do dinheiro e da taxa de juros, o referido autor também considera que a instabilidade da demanda por bens de capital resulta em uma certa irracionalidade do mercado de investimento privado. Na visão de ciclo keynesiana (deflação e/ou inflação de ativos), um acréscimo no nível de investimento, por mínimo que for, tende a desencadear um aumento cumulativo da demanda efetiva, até o ponto em que se alcance uma situação de pleno emprego. Ao preferir que o governo gastasse mais em investimento do que em despesas de custeio, Keynes se preocupava com a natureza e a qualidade do gasto e com seus possíveis impactos sobre a economia. “O investimento não seria recorrente (como tal, eventualmente poderia ser desacelerado ou mesmo interrompido no futuro) e ainda teria a enorme vantagem de aumentar o estoque de capital, em especial o de sua infraestrutura” (Afonso, 2012, p. 82). No entanto, ao passo que no caso de redução do investimento, isso provocaria uma queda cumulativa da demanda efetiva até o ponto em que mais ninguém tivesse emprego (Keynes, 1992).

Em sua teoria, Keynes (1992) aponta que a demanda por bens de investimento é resultado da expectativa de lucro futuro dos empresários. Na medida em que a demanda por bens de consumo apresenta uma relação estável com a renda, entende-se que as situações de flutuações da demanda agregada estão diretamente associadas aos movimentos do nível de investimento na economia. Partindo de expectativas otimistas de lucro futuro pelos agentes econômicos, os investimentos tendem a gerar mais emprego, maior nível de produto e de renda e, conseqüentemente, um maior nível de consumo e de poupança. Todavia, em uma situação oposta, as perspectivas pessimistas de lucro dos agentes geram frustração de lucro da indústria de bens de capital, provocando queda do nível de emprego e de renda, resultando em queda nos níveis de consumo e poupança. “O investimento possui dois determinantes principais, a eficiência marginal do capital, que é o retorno esperado pelo empresário ao adquirir o bem de capital, e a taxa de juros, que é o custo do investimento produtivo” (Filho; Terra, 2016, p. 8).

Dado que o investimento pode sofrer flutuações ao longo dos períodos, o emprego também sofre flutuações constantes. Nesse sentido, Dillard (1964) aponta que, se o investimento pode ser objeto de intervenção, o mesmo pode ocorrer com o emprego total. Portanto, um alto nível de emprego depende de um alto nível de investimento na economia. Assim, “As flutuações no volume de investimento são amplamente explicadas pela natureza flutuante e incerta das previsões sobre os retornos futuros dos bens de capital e os termos futuros em que o dinheiro pode ser emprestado a juros” (Dillard, 1964, p. 13). Partindo desta



ideia, Keynes (1985) aponta que as crises no capitalismo decorrem da insuficiência de investimentos na economia.

A concepção de insuficiência do investimento na economia promoveu o ativismo por parte do Estado a partir da crise de 1929, fazendo com que este ganhasse o título de regulador fundamental da economia. A partir de então, a ideia de intervenção estatal é vista, por uma parte da literatura, como sendo a forma de assegurar a “ativação” do investimento, tendo em vista a recuperação dos níveis de produção e de renda do setor produtivo da economia após a atuação do Estado em setores considerados chaves para a economia. Dessa forma, a expansão dos gastos e dos investimentos públicos, somados à manipulação da taxa de juros, são considerados valiosos instrumentos para a política econômica, fazendo assim, com que o investimento privado encontre maiores estímulos para ser realizado em conjunto com os investimentos públicos, ou até mesmo, substituindo-o em alguns setores (Shikida, 1995).

Para Keynes (1985), quando um indivíduo detém certo investimento, este agente obtém o direito em relação ao fluxo de renda futura que espera que seja obtido ao realizar a venda de seus produtos, deduzindo-se as despesas correntes necessárias para a obtenção de seus produtos. Ainda para o referido autor,

A eficiência marginal do capital é definida aqui em termos da expectativa da renda e do preço de oferta corrente do bem de capital. Ela depende da taxa de retorno que se espera obter do dinheiro investido num bem recentemente produzido; e não do resultado histórico obtido por um investimento em relação a seu custo original, quando examinado retrospectivamente ao fim de sua vida (Keynes, 1985, p. 149 - 150).

Ao realizar o investimento, o agente ficará atento ao retorno que o capital é capaz de lhe proporcionar. Todavia, é preciso compreender a dependência que existe entre a eficiência marginal do capital e as mudanças na expectativa, pois é justamente essa dependência que faz com que a eficiência marginal de determinado capital esteja sujeita a flutuações expressivas que explicam o ciclo econômico (Keynes, 1985). À medida que as expectativas dos agentes vão se modificando, os investimentos também tendem a ser modificados. Se, por exemplo, o agente espera que a economia não enfrente momentos de crises no curto prazo, este agente tende a fazer cada vez mais investimentos e de forma mais diversificada, fazendo com que a eficiência deste capital seja cada vez maior. Mas se este mesmo agente apresenta expectativas pessimistas em relação ao futuro da economia, o mesmo realizará cada vez menos investimentos no presente, resultando em uma redução da eficiência do capital. Isso explica, de forma simples, o porquê dessa dependência. Para além do aspecto de dependência entre

eficiência marginal e expectativa, o investimento enfrenta dois tipos de riscos que afetam o seu volume, segundo Keynes (1985).

O primeiro é o risco do empresário ou o risco do tomador do empréstimo e surge das dúvidas que o mesmo tem quanto à probabilidade de conseguir, realmente, a retribuição que espera. Mas quando existe um sistema de conceder empréstimos e de tomar emprestado, e com isso pretendo designar a concessão de créditos protegidos por certa margem de garantia real ou pessoal, aparece um segundo tipo de risco a que podemos chamar risco do prestador (Keynes, 1985, p. 155 - 156).

No primeiro caso, quando alguém empresta seu próprio dinheiro, há um risco eminentemente expressivo. Já para o segundo tipo de risco, o do prestador, este risco pode estar atrelado a uma contingência moral, ou seja, existe a possibilidade de não cumprimento involuntário causado por uma expectativa frustrada em relação à economia. Além destes dois motivos de riscos, Keynes (1985) acrescenta um terceiro motivo de risco.

Pode-se acrescentar um terceiro motivo de risco, ou seja, a possibilidade de uma variação desfavorável no valor do padrão monetário, tornando o empréstimo em dinheiro menos seguro, à medida da depreciação, do que um ativo real, embora todo ou a maior parte deste risco já deveria ter-se refletido, e, portanto, sido incorporado, nos preços dos bens reais duráveis (Keynes, 1985, p. 156).

Mesmo diante de tais motivos para o risco, o incentivo para que o agente realize certo investimento depende, em certa medida, da curva de demanda por investimento e da taxa de juros. Para Keynes (1985), o volume de investimento está diretamente relacionado com a taxa de juros e a curva da eficiência marginal do capital dos diferentes volumes de investimento corrente. Quanto à eficiência marginal do capital, esta expressa a relação entre o preço de oferta de um ativo de capital e a sua renda esperada. Outro fator que incentiva a realização do investimento, segundo Keynes, é o estado de confiança por parte dos agentes econômicos. Já a expectativa em relação ao longo prazo, é um dos pilares fundamentais para esse estado de confiança.

O estado da expectativa a longo prazo, que serve de base para as nossas decisões, não depende, portanto, exclusivamente do prognóstico mais provável que possamos formular. Depende, também, da confiança com a qual fazemos este prognóstico — na medida em que ponderamos a probabilidade de o nosso melhor prognóstico revelar-se inteiramente falso. Se esperarmos grandes mudanças, mas não tivermos certeza quanto à forma precisa com que tais mudanças possam ocorrer, nosso grau de confiança será, então, fraco (Keynes, 1985, p. 160).

O estado de confiança constitui-se em uma matéria na qual os homens, considerados práticos, dedicam sua atenção. Este estado influencia diretamente a curva da eficiência

marginal do capital de diversas maneiras. Por ora, salienta-se que não se trata de dois fatores completamente diferentes que exercem influência sobre o fluxo de investimento, ou seja, a escala de eficiência marginal do capital e o estado de confiança dos agentes. Portanto, o estado de confiança demonstra-se relevante, tendo em vista que este é um dos principais fatores que determinam a escala de investimento, sendo assim, idêntica à curva da demanda de investimento. Todavia, o que se verifica é que os resultados reais de um investimento, ao longo dos anos, raras vezes coincidem com as previsões que são originalmente feitas, o que reforça a ideia de que há vários mecanismos que os tornam voláteis e inseguros (Keynes, 1985).

Assim, o estado de confiança dos empresários é fundamental para elevar o estado de ânimo – o animal spirits – e condicionar, sob expectativas otimistas, a concretização de investimento. Contrariamente, em um contexto de estado de confiança pessimista, a preferência pela liquidez irá conduzir à queda do investimento produtivo, afetando o produto e a renda agregados (Pivatto, 2018, p. 14 -15).

Para Keynes (1985), o investimento tende a ser mais “seguro” para o investidor individual à medida que este possa, razoavelmente, confiar na validade do raciocínio e que tenha a oportunidade de repensar suas decisões e assim, modificar seu investimento antes que não possa haver tempo suficiente para que ocorram alterações significativas. Para tanto, o investidor profissional força-se a ficar atento e assim, poder antecipar as variações no valor dos investimentos a depender das notícias ou do cenário, pois são estes que exercem maior influência sobre a “psicologia coletiva do mercado”. Keynes aponta que este é um resultado considerado inevitável dos mercados financeiros que são organizados em torno da chamada “liquidez”. Para o referido autor, “o objetivo real e secreto dos investimentos mais habilmente efetuados em nossos dias é ‘sair disparado na frente’ como se diz coloquialmente, estimular a multidão e transferir adiante a moeda falsa ou em depreciação” (Keynes, 1985, p. 165). Para calcular as perspectivas que o investimento oferece é preciso,

[...] levar em conta os nervos e a histeria, além das digestões e das reações às condições climáticas das pessoas de cuja atividade espontânea ele depende principalmente. Não devemos concluir daí que tudo depende de ondas de psicologia irracional. Pelo contrário, o estado de expectativa a longo prazo é, no mais das vezes, estável e, mesmo quando não o seja, os outros fatores exercem seus efeitos compensatórios. O que apenas desejamos lembrar é que as decisões humanas que envolvem o futuro, sejam elas pessoais, políticas ou econômicas, não podem depender da estrita expectativa matemática (Keynes, 1985, p. 170).

No que se refere ao papel do Estado na realização dos investimentos, Keynes (1985) deixa claro sua opinião ao destacar que espera vê-lo (o Estado) assumir uma responsabilidade

maior nesse componente. Para o autor, essa responsabilidade é necessária na organização direta dos investimentos, principalmente, quando se considera que as flutuações na estimativa do mercado acerca da eficiência marginal dos diversos tipos de capital, quando calculada na forma matemática, serão relativamente grandes para que seja possível compensá-las através de mudanças na taxa de juros.

## **1.2 - O papel intervencionista do Estado na economia**

Há quem diga que a história do capitalismo é uma história marcada pela constante instabilidade econômica e constantes crises à medida que o mercado não consegue, sozinho, harmonizar o cenário econômico e social de uma nação, ao manter o emprego e a demanda agregada em equilíbrio (Hunt, 1987). Tentando superar a condição de instabilidade, diversos autores do pensamento econômico apontam possíveis soluções. Entre eles, destaca-se Keynes.

Na visão de Keynes, a presença intervencionista do Estado era necessária nos casos em que o setor privado não tivesse tomado a decisão de investir. Os serviços considerados “tecnicamente sociáveis” enquadraram-se em tal situação, exigindo do setor público uma dedicação eficiente na prestação desses serviços. Diante disso, as entidades públicas, como os órgãos semiautônomos e empresas públicas seriam criadas quando não houvesse motivações para a atuação do setor privado (Afonso, 2012). Keynes argumenta que,

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez recorrendo a outras medidas. [...] Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno-emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir (KEYNES, 1992, p. 345).

Entre as medidas necessárias de socialização apontadas por Keynes (1992), está a intervenção do Estado em momentos oportunos. O referido autor aponta que o Estado pode interferir na economia quando a poupança conseguir superar o nível de investimento, tomando emprestado o excesso de poupança e gastando o dinheiro em projetos que são considerados socialmente úteis via investimentos. Ao realizar essa ação, os investimentos realizados pelo governo tendem a aumentar as injeções de recursos na corrente de gastos,

gerando o equilíbrio necessário a pleno emprego. Os gastos/investimentos, considerados por Keynes como socialmente úteis, estão diretamente associados a obras públicas, tais como a construção de escolas, hospitais, parques e outras comodidades para o público (Hunt, 1987). Sua ideia acerca da atuação do Estado, sobretudo no momento de grave instabilidade econômica, ganha força a partir da década de 1930. Para a estabilidade da economia, Keynes argumenta que o uso dos gastos governamentais é fundamental, pois só com eles, a demanda efetiva será estimulada e a economia se estabilizará (Mazzucato, 2014). Ainda segundo Keynes (1992), a atuação do Estado se faz necessária para trazer a estabilidade econômica e evitar crises no sistema.

Keynes também acreditava na possibilidade do Estado poder cumprir um papel construtivo da prosperidade de economias de mercado. Sua abordagem de uma economia capitalista era muito mais sofisticada do que a maioria dos seus críticos considerava. Poucos conseguem ver a diferença no fato de que Keynes trata de gastos públicos, ao invés de déficits públicos, como instrumento de política macroeconômica (Carvalho, 2008). Poucos também conseguem perceber suas preocupações. De um lado, Keynes se preocupa em analisar como o estado da economia influencia a realização de gastos (investimentos, principalmente) por parte dos agentes econômicos, bem como em investigar a capacidade dos mercados financeiros de financiar os gastos públicos (Carvalho, 2008).

Os problemas econômicos decorrentes da crise de 1929, pela ótica do capitalismo e do *laissez-faire*, levam a macroeconomia clássica diretamente a um impasse, mostrando uma realidade diferente da teoria vigente. Diante de um cenário marcado pelo desemprego massivo e duradouro, o desajuste não é corrigido pelo próprio sistema (ao contrário dos pressupostos ortodoxos).

Keynes (1983) buscou manter os dogmas do regime capitalista baseado na diretriz de que tal regime, regulado e sem a “presença” do “leiloeiro walrasiano”, pode mostrar-se coerente com a busca do pleno-emprego e da estabilidade econômica. [...] Basicamente, a explicação das crises econômicas, para Keynes (1983), estava na insuficiência da demanda efetiva em relação à utilização normal da capacidade de produção instalada. De acordo com este diagnóstico, procurou-se encontrar, no dirigismo da economia pelo Estado, os alicerces para a superação desse problema (Shikida, 1995, p. 95).

Keynes (1992) chama “demanda efetiva” o valor no ponto de interseção da função da demanda agregada com o da oferta agregada. Onde a demanda agregada é resultado da junção da demanda por bens de consumo e da demanda por bens de investimento. A oferta agregada é basicamente o volume planejado de vendas. Quanto ao consumo, de certa forma,

este será estável, tendo em vista que o mesmo depende da renda e, secundariamente, da taxa de juros definida pelo Banco Central (BC). O investimento, por sua vez, depende da "eficiência marginal do capital" e da taxa de juros. A eficiência marginal do capital é definida a partir da expectativa de renda e do preço de oferta do bem de capital que é estabelecido. Para a teoria keynesiana, o investimento é uma variável de determinação incerta, tendo em vista que o empresário só realizará o investimento dado sua expectativa em relação à existência ou não de demanda efetiva para o seu bem ou serviço. Para que este se realize, a economia deve apresentar um funcionamento que atenda às expectativas de lucros dos empresários. Este funcionamento depende, sobretudo, da acumulação de capital proveniente da realização de novos investimentos, ou seja, da parte da renda que é poupada e redirecionada para a economia. No caso de redução do investimento, o que se observa é uma interrupção do ciclo de crescimento, ocasionando a queda do emprego, da renda e da demanda agregada (Shikida, 1995).

Em sua GT, Keynes (1985) aponta que existem dois problemas centrais no sistema capitalista moderno. Um destes problemas é a excessiva concentração de renda e riqueza, responsável por separar as classes sociais. Essa concentração excessiva dificulta a sustentabilidade do pleno emprego nas economias modernas, resultando em uma demanda total por bens de consumo enfraquecida, além de ser capaz de desestimular a produção de bens de consumo e bens de investimento. Outro problema do capitalismo moderno, citado por Keynes (1985), é a sua incapacidade de gerar, de forma contínua, o nível de demanda agregada necessário tanto para sustentar o pleno emprego quanto para sustentar a plena utilização da capacidade produtiva. Portanto, uma postura ativa do Estado é vista por Keynes, como sendo necessária para combater o problema do desemprego em uma sociedade. Na perspectiva do referido autor, a intervenção do Estado é capaz de garantir a sustentação do pleno emprego quando houver a perspectiva de insuficiência de demanda efetiva (Carvalho, 2008).

Nos termos de Keynes, quando a demanda se volta para itens não-reprodutíveis (pelo emprego de trabalho) ao invés de bens e serviços, a demanda agregada se contrai e o desemprego se impõe. Se os empresários esperam que a demanda futura seja insuficiente para absorver sua produção, eles simplesmente não produzirão e os fatores de produção correspondentes ficarão desempregados (Carvalho, 2008, p. 13).

É com base neste quadro que a ideia do Estado como coordenador do sistema econômico ganha força. Isso ocorre porque este ente é considerado capaz de reunir um número expressivo de informações disponíveis sobre a sociedade, ser o legislador

responsável por zelar pela continuidade das instituições, além de coordenar a atividade econômica em prol do coletivo e não de privilégios individuais. Dessa forma, Keynes aponta que o *laissez-faire* não era capaz de conciliar os interesses individuais com os interesses da sociedade como um todo. Portanto, o autor afirma que a regulação do sistema capitalista é capaz de harmonizar tanto a estabilidade econômica quanto a harmonia social (Filho, Terra, 2012).

Keynes (1992) defende que o capitalismo de seu tempo era um sistema de acumulação de capital complexo e instável e quando entregue a si mesmo, este sistema está mais propenso às suas próprias crises. Dessa forma, o “Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas” (Keynes, 1992, p. 345). Para isso, o controle monetário é usado como medida para estabilizar a organização social capitalista e a manutenção do fluxo dos investimentos da economia. Assim,

A taxa monetária dos juros, que expressa o grau de inquietude e incerteza em relação ao futuro, pode representar um obstáculo à realização dos investimentos. Por isso, Keynes preconiza uma ação estatal no sentido de seu controle. No entanto, o próprio Keynes reconhece a ineficácia dessa política estatal em períodos de crise, onde a decepção das expectativas de lucro provoca uma retração dos investimentos (Corazza, 1983, p. 47 - 48).

A incerteza quanto ao futuro da economia promove, em certa medida, elevações na taxa de juros, afetando ainda mais o nível de investimento na economia, ou seja, o investimento torna-se cada vez mais caro para o agente privado e ocorre o que Keynes chama de problema da demanda efetiva. Keynes (1992) destaca que o problema da demanda efetiva pode justificar a atuação do Estado em situação de instabilidade econômica. Este problema ocorre quando os empresários se arriscam ao gerar emprego e renda para a sociedade, no entanto, os consumidores estão inseguros quanto ao futuro, sobretudo no que se refere à taxa de juros, abstendo-se de consumirem no presente e com isso, exibindo forte preferência pela liquidez e por reter moeda.

Para o referido autor, a “preferência pela liquidez do indivíduo é representada por uma escala do volume dos seus recursos medidos em termos monetários ou em unidades de salário, que deseja conservar em forma de moeda em diferentes circunstâncias” (Keynes, 1992, p. 174). Sendo, portanto, a taxa de juros a recompensa pela renúncia à liquidez, esta é vista como uma medida de relutância dos que detêm dinheiro, “alienar” o seu direito em

usá-lo. Dessa forma, se a taxa de juros for baixa, ou seja, se a recompensa pela renúncia à liquidez se reduzir, “o montante agregado de moeda que o público desejaria conservar excederia a oferta disponível e (...), se a taxa de juros se eleva se, haveria um excedente de moeda que ninguém estaria disposto a reter” (Keynes, 1992, p. 175). Keynes também destaca que a preferência pela liquidez é usada para fixar a quantidade de moeda que o público retém quando a taxa de juros for estipulada. Por isso, esta pode ser definida pelos seguintes motivos:

(i) o motivo transação, isto é, a necessidade de moeda para as operações correntes de trocas pessoais e comerciais; (ii) o motivo precaução, ou seja, o desejo de segurança com relação ao equivalente do valor monetário futuro de certa parte dos recursos totais; e (iii) o motivo especulação, isto é, o propósito de obter lucros por saber melhor que o mercado o que trará o futuro (Keynes, 1992, p. 176-177) .

Quanto ao conceito de entesouramento, este pode ser considerado como sendo uma primeira aproximação do também conceito de preferência pela liquidez. Para Keynes (1992), a decisão de entesourar não é só tomada de maneira absoluta ou sem levar em consideração as vantagens que são oferecidas quando se renuncia à liquidez. Todavia, é preciso saber o que há do outro lado da balança, ou seja, o que se espera como resultado da decisão. Para o referido autor, é impossível que o montante real do entesouramento varie a partir das decisões do público, desde que se considere o entesouramento como sendo um encaixe de moeda. Diante disso, o volume de entesouramento, segundo Keynes (1992), tem de ser igual à quantidade de moeda, entretanto, a quantidade de moeda não é definida pelo público. Assim,

A única coisa que a propensão do público a entesourar pode conseguir é fixar a taxa de juros que iguala o desejo global de entesourar ao encaixe disponível. O hábito de não se dar a devida atenção à relação da taxa de juros com o entesouramento pode explicar, em parte, a razão pela qual o juro tem sido usualmente considerado uma recompensa por não gastar, quando, na realidade, ele é a recompensa por não entesourar (Keynes, 1992, p. 179)

Um alto nível de entesouramento é responsável por fazer com que a economia não conclua sua dinâmica, ou seja, o dinheiro para de circular da forma que é necessária para sua dinâmica de realização. Para evitar tal situação, políticas de mobilização do capital são importantes, como, por exemplo, a política econômica que visa a administrar a demanda agregada para que esta se mantenha em nível adequado para sustentação do pleno emprego. Para tanto, políticas monetária, cambial e fiscal são necessárias.

Na primeira política, os agentes econômicos são estimulados a ajustar suas demandas através de movimentos de preços relativos dos ativos, ou seja, pela taxa de juros. Para Keynes



(1971), a política monetária deve ser realizada para alinhar os preços relativos dos ativos passíveis de investimento através de operações *open-market*<sup>1</sup>. Para o referido autor, a taxa de juros básica estipulada pela autoridade monetária deve se manter em pleno conhecimento do público. Além desta estar em um patamar considerado normal. Essa normalidade está baseada na formação de expectativas quanto à taxa de juros. Os agentes econômicos esperam que as taxas atuais de juros “gravitem” em torno das suas expectativas. Todavia, “como há um desconhecimento incalculável acerca do futuro, a taxa de juros é sempre alvo de tentativas de antecipação por parte dos agentes, que a ela se atentam para não incorrerem em custos de oportunidade” (Terra; Filho, 2014, p. 3).

Keynes (1971) aponta que os efeitos da política monetária sobre a demanda efetiva ocorrem de forma indireta, dado que este impacto ocorre, inicialmente, sobre as condições de liquidez do mercado monetário, para posteriormente, motivar as decisões dos agentes. Dessa forma, “[...] caso o interesse do Estado seja promover a ampliação do volume de capital da sociedade, é cabível a redução da taxa de juros para estimular investimentos produtivos” (Terra; Filho, 2014, p. 3). Acerca do caráter limitador desta política, Terra e Filho (2014), pontuam que,

A limitação da política monetária em induzir expansão na demanda efetiva sobrevém quando a incerteza dos agentes, tanto consumidores quanto investidores, os faz preferir reter moeda a desprendê-la, independentemente do nível de juros estipulado pela Autoridade Monetária. Nesse cenário, comum em momentos de crise econômica, vigora a preferência plena pela liquidez, que faz com que o entesouramento da moeda torne-se o objeto de desejo dos agentes. Por atuar de modo indireto sobre o sistema econômico, podendo, em algumas ocasiões, pouco impactar sobre o comportamento dos agentes e sobre a demanda efetiva, Keynes (1964: 164) argumenta que “da minha parte, sou agora algo cético do sucesso de uma política meramente monetária direcionada a exercer influência sobre [o complexo] da taxa de juros” (Terra; Filho, 2014, p. 3).

Ainda sobre a limitação da política monetária, Keynes (1980) afirma que não é correto atribuir a importância primaz à taxa de juros. No entanto, o autor argumenta que a taxa de juros é um dos elementos que afetam a taxa de investimentos privados. Além de considerar a intervenção estatal como mecanismo encorajador do investimento. Este é um dos pontos relevantes da política fiscal, como será abordado adiante com mais destaque.

No tocante à segunda política, política cambial, Keynes propõe a articulação de um regime de taxa de câmbio administrada para assegurar tanto o equilíbrio quanto a estabilidade dos preços. Para isso, Keynes propõe duas intenções da política cambial,

---

<sup>1</sup> As operações de open Market (mercado aberto), são transações que fazem parte da política monetária, de modo a expandir ou contrair a quantidade de moeda de um determinado país.

(i) tornar menos incertas as expectativas empresariais e (ii) sinalizar maior liberdade à condução da política monetária, seja por inibir efeitos pass-through do câmbio para os preços domésticos, seja por possibilitar a liberdade da taxa de juros em relação à atração de capitais externos especulativos, o que não traria nem volatilidade aos juros (e o custo de oportunidade e de financiamento que ele representa ao investimento produtivo) e tampouco o ônus às finanças públicas. Em suma, a política cambial em Keynes pretende estabelecer, além do equilíbrio das contas externas, a estabilidade nas expectativas empresariais e a autonomia das demais políticas econômicas, principalmente a monetária (Terra; Filho, 2014, p. 7).

Pivatto (2018), argumenta que essa responsabilidade estatal de coordenar a demanda agregada, não significa que terá que definir ou conduzir as decisões dos agentes privados de forma explícita. Muito pelo contrário, deve ser preservada de forma irrestrita a liberdade das escolhas produtivas de todos os agentes. A ação intervencionista do Estado defendida pelo referido autor, ocorre no sentido de as políticas econômicas fiscal, monetária e cambial serem realizadas no intuito de estimular o volume da demanda agregada.

Keynes menciona inúmeras vezes em sua obra que, mesmo os gastos aparentemente “inúteis”, como abrir buracos e construir pirâmides, tinham o poder de criar riqueza e manter um elevado nível de emprego, o faz como uma saída possível, diante da oposição da “teoria clássica”, e das dificuldades políticas a qualquer intervenção estatal na economia. Admitindo que o desemprego é, em si mesmo, um custo social, os gastos “inúteis” podem enriquecer a comunidade pelo aumento que provocam na demanda efetiva. Keynes os defende sempre como último recurso, quando não é possível outra coisa: “[...] gastos inúteis, provenientes de empréstimos, podem, apesar disso, enriquecer no fim de contas a comunidade. [...] Contudo não é razoável que uma comunidade sensata concorde em depender de paliativos tão fortuitos e frequentemente tão extravagantes, quando já sabemos de que influências depende a demanda efetiva (Corazza, 1983, p. 59 -60).

Fica evidente, a partir das contribuições dos autores referenciados que, a política econômica keynesiana defendida deve ser usada para combater justamente problemas inerentes ao sistema econômico no que se refere ao baixo nível de emprego e à situação de ociosidade dos fatores, no contexto macroeconômico. Para tanto, os instrumentos utilizados através das políticas são importantes. Dentre os diversos instrumentos utilizados pelo Estado para a condução da economia em busca do pleno emprego, destaca-se aqui a política fiscal expansionista, principalmente, no cenário de crise e recessão econômica. A terceira política será detalhada a seguir.

### 1.3 - Keynes e a política fiscal

Keynes escreve a Teoria Geral para explicar a “ruptura de expectativas” provocada a partir da Grande Depressão de 1930, e não apenas a ocorrência de simples flutuações cíclicas da economia capitalista. Nos casos de ocorrência de flutuações cíclicas, a contratação do investimento e do consumo são capazes de deprimir a acumulação interna tanto das empresas como também a renda das famílias, acarretando problemas de endividamento. Todavia, tais problemas podem ser resolvidos a partir de mudanças suaves na política monetária e na velocidade e intensidade dos gastos do setor público.

Para Keynes, a crise é resultado de um avanço nas expectativas negativas até o momento em que a incerteza se torna grande a ponto de desencadear um colapso no cálculo capitalista e a decisão dos agentes econômicos seria parar de investir ou de produzir (Afonso, 2012). Quando se chega a esse ponto da crise, Keynes defendia que a política monetária pouco ajudaria, sendo necessário (ou até mesmo inevitável) lançar mão da política fiscal com elevação de gastos, déficits e financiamento com expansão da dívida pública. Portanto, a política fiscal do aumento do gasto e da dívida, diante de uma situação de crise, seria mais eficaz do que a política monetária (Afonso, 2012). “Keynes se dedica à empreitada de tentar evitar que a crise volte a se repetir e justamente aí cita de forma mais explícita instrumentos de política fiscal na Teoria Geral” (Afonso, 2012, p. 23).

Mesmo citando pouco sobre a política fiscal na Teoria Geral (em média seis vezes) Keynes considera-a, a partir do gasto, da taxaço e do empréstimo, como sendo a arma mais importantes políticas para superar o desemprego (Dillard, 1984). Keynes faz um detalhamento da condução desta política em escritos pós Teoria Geral. Para os pós-keynesianos fundamentalistas, a ideia desta política, juntamente com outras medidas econômicas, é ser utilizada como instrumento de estabilização da economia. Por meio dessa política, é possível tentar atingir objetivos tanto econômicos quanto sociais (Chaib et. al., 2021). Com base nesse entendimento, nas décadas de 1940 e 1950, ficou estabelecido como “critério keynesiano” que a economia poderia ser “estabilizada” e que o crescimento econômico seria estimulado através de políticas, como políticas de variações dos gastos públicos e tributação. Tais políticas seriam destinadas a alterar o nível de demanda agregada. No que se refere à política monetária, esta era rejeitada como sendo imponente, não só nas circunstâncias particulares nas décadas de 1930 e 1945. Nesse período, entendia-se que “a moeda não importava”. Essa era a doutrina keynesiana, até o momento de ser questionada,

principalmente pelos economistas da Universidade de Chicago. Os referidos economistas ficaram conhecidos como sendo os economistas “monetaristas”.

Na década de 1960, ocorreu o que Arestis e Sawyer (2004) chamam de batalha intelectual entre keynesianos e monetaristas. Essa batalha é exemplificada por diversos artigos em que o potencial da política fiscal e monetária são comparados. Já a partir da década de 1970, as ideias monetaristas predominaram no cenário econômico, provocando certo declínio da economia keynesiana. O monetarismo é marcado por uma doutrina específica. A doutrina levantada pela referida corrente aponta que,

[...] “a inflação é sempre e em toda parte um fenômeno monetário” (Friedman, 1960), que teve um forte apelo em uma era de inflação crescente, com os anos 1960 e o início dos anos 1970 vendo talvez a primeira inflação sustentada não associada à inflação, guerra ou depois da guerra. O monetarismo promoveu a visão de que um aumento sustentado no estoque de dinheiro (causado pelo governo ou suas agências) levava a um aumento no nível de preços. Quando a oferta de dinheiro supera a demanda por dinheiro, havia “excesso” de dinheiro, que as pessoas gastavam, aumentando assim a produção inicialmente, mas depois, e de maneira sustentada, os preços. A conclusão para a política econômica foi prontamente seguida: limitar o crescimento da oferta monetária e, assim, limitar o crescimento dos preços e da taxa de inflação. A política monetária tornou-se associada ao controle da oferta monetária, e uma série de governos, particularmente no início da década de 1980, anunciou metas de oferta monetária. A política monetária foi atribuída ao único papel de controle da inflação, e políticas alternativas, como a política de rendas, para o controle da inflação foram descartadas (Arestis; Sawyer, 2004, p. 1).

O termo monetarista ficou conhecido por causa da insistência desse grupo de que “a moeda é importante”. No entanto, a visão keynesiana volta a ter força a partir da década de 1980 e o debate sobre a questão da doutrina keynesiana, não teria tomado a proporção que tomou se “o multiplicador mecânico do produto real não tivesse sido levado tão a sério e se tivesse sido considerado o contexto histórico dos comentários de Keynes sobre política” (Chick, 1993, p. 349). Ainda segundo a referida autora, o contexto histórico abrange aspectos gerais (no momento em que Keynes estava escrevendo), como também, o problema específico da época: atenuar o desemprego.

A política econômica keynesiana não é uma política alocativa, mas uma política de mobilização, uma política macroeconômica, portanto, visando a administrar a demanda agregada de modo a mantê-la no nível adequado à sustentação do pleno emprego. Idealmente, a política econômica keynesiana seria aquela que estimula empresários a utilizar os fatores de produção disponíveis, deixando inteiramente a seu cargo a decisão de onde empregá-los (Carvalho, 2008, p. 14).

Na visão keynesiana, para ocorrer uma melhora do nível de emprego, era necessário elevar a demanda efetiva, ou seja, demanda efetiva e não agregada. Isso poderia ser feito,

quer reduzindo  $Z^2$  ou aumentando  $D^3$ . Mas a única forma de reduzir  $Z$ , no curto prazo, seria com a redução dos salários e considerando o efeito retroativo sobre  $D$ , seria inútil de ser feito. Há duas maneiras de aumentar  $D$ : aumentando a propensão a consumir ou alterando o nível de investimento. A primeira pode ser feita por meio da redistribuição de renda. Mesmo Keynes apoiando essa política para a manutenção das condições de desenvolvimento, ele não chega a fazer menção a essa política nas condições de queda brusca, tendo em vista que para se alcançar um efeito perceptível, tal mudança precisaria ser grande.

Desta forma, volta-se a atenção para o investimento. Há duas maneiras possíveis para estimular o investimento, seja por meio da elevação da  $emc^4$  (expectativa de lucro) ou baixar a taxa básica de juros. Todavia, quando a taxa de juros já está tão baixa e há pouca expectativa de mudança, além de uma subutilização muito grande de equipamento, a chance de se aumentar o investimento através da melhora das expectativas, não é grande. “A única possibilidade que fica para o futuro é preencher a lacuna entre a produção e a demanda corrente com os gastos governamentais” (Chick, 1993, p. 351). O efeito do impacto deste gasto tende a ser imediatamente benéfico para o nível de emprego, reduzindo o custo do seguro-desemprego. Já o consumo, induzido pelo gasto governamental (efeito multiplicador), tende a melhorar o emprego, fazendo com que as rendas cresçam suficientemente, podendo elevar os impostos, por exemplo. Assim, um déficit não seria tão dispendioso para o governo, como pode parecer. A elevação da renda, com isso, pode alterar as expectativas dos empresários por conta do restabelecimento dos investimentos. Segundo Chick (1993, p, 351),

Essa era a lógica geral do enfoque de Keynes. É claro que cada elemento depende das características da situação enfrentada pelos formuladores de políticas. A avaliação associada a Keynes - de que a política fiscal funciona e a política monetária não - não foi justificada como um princípio geral. [...] Uma consequência de se considerar em separado o gasto governamental e seu financiamento foi uma mudança sutil de linguagem e conotação em falar de opções políticas. Keynes falou de “obras públicas”; os keynesianos falam de “política fiscal”. A expressão “obras públicas” sugere gastos governamentais feitos em circunstâncias especiais, distintos dos gastos regulares. “Política fiscal” abrange tanto os gastos governamentais (G), o aspecto expansionista da política fiscal, quanto à tributação (T), o aspecto restritivo.

Keynes aponta que o elemento fundamental da Política Fiscal é o gasto público, principalmente gastos públicos com investimentos, e não, necessariamente, a realização de déficits (Herman, 2006). Todavia, para discutir a política fiscal a partir de uma perspectiva keynesiana, primeiramente, é necessário reconhecer que pode haver uma situação de

---

<sup>2</sup>  $Z$  = Oferta agregada

<sup>3</sup>  $D$  = Demanda agregada

<sup>4</sup>  $emc$  = eficiência marginal do capital

equilíbrio em um ponto abaixo do pleno emprego. Isso ocorre porque a demanda efetiva pode ser insuficiente e pelo fato de que esta não conseguirá alcançar a utilização plena dos recursos de forma automática (Libanio, 2020). O impacto do gasto público sobre a demanda agregada e sobre o nível de atividades é semelhante, na teoria keynesiana, ao gasto com investimentos privados (Carvalho, 2008, p. 15). Cada real gasto pelo governo, tende a se transformar em renda para o agente privado que oferece bens e serviços.

Com a renda aumentada, o agente do setor privado amplia os seus próprios gastos com consumo, de acordo com sua propensão marginal a consumir. Conseqüentemente, há um aumento da renda dos que atendem a demanda de consumo desse agente. Esses últimos, consumirão parte dessa renda que receberam, poupam o restante e transmitem o impulso de aumento de demanda para os seus fornecedores. Esse processo, pelo qual o gasto público induz o gasto de consumo é o que Keynes chama de efeito “multiplicador” (Carvalho, 2008). A situação descrita ocorre porque os governos possuem ferramentas de extrema importância que são capazes de influenciar a economia. "Os Estados podem mobilizar recursos, construir instituições, mudar leis e políticas, acumular dívidas e, acima de tudo, são mais capazes de orientar as expectativas do mercado do que qualquer outro agente” (Libanio, 2020, p. 6).

Para elaborar os pontos cruciais em defesa da política fiscal, Keynes (1992) toma como base um pressuposto fundamental da GT, qual seja, a escassez de capital. Keynes (1992) argumenta que, na medida em que o estoque de capital for considerado inadequado, qualquer aumento no investimento é capaz de gerar um retorno positivo, resultando em benefícios diretos para o bem-estar da sociedade. Por outro lado, quando o capital atinge seu ponto máximo de saturação, o investimento torna-se desnecessário. Diante desse cenário, restaria à política fiscal mudar o foco de regulação do investimento para a realização do consumo (Caldentey, 2003). Para Keynes (1980), isso ocorre porque a política fiscal é a forma mais eficaz de atuação do Estado, por conta do seu impacto direto sobre a demanda efetiva da economia. O autor também propõe uma atuação preventiva da política fiscal e não uma atuação corretiva. “A política fiscal deve ser operada para assegurar o nível desejado de atividade econômica (e que é um instrumento poderoso para fazê-lo)” (Arestis; Sawyer, 2004, p. 15–152). Para tanto, o objetivo da referida política deve ser o de evitar a deficiência de demanda efetiva, e não a compensar posteriormente (Hermann, 2006).

Keynes (1992) estende a lógica de despesas da GT para incluir o papel do governo e da política fiscal em sua análise. Na lógica Keynesiana, as atenções para a política fiscal devem ser crescentes na medida em que há uma diminuição da funcionalidade de outras políticas econômicas. A política monetária, para essa teoria, seria pouco eficaz na fase de

incerteza, tendo em vista que no período de recessão, os juros perdem a capacidade de operar da forma como operam em uma situação de mera flutuação nas atividades econômicas. No contexto de depressão ou crise econômica, a demanda precisa ser fortalecida por uma decisão autônoma, o que justifica o aumento do gasto do Estado (Afonso, 2012).

Assim, para combater a grande crise, Keynes defendia uma resposta fiscal, que deveria combinar aumento de gasto, déficit e dívida, e tudo isso aplicado em uma dosagem que fosse alta o suficiente para reverter a grave ruptura das convenções na economia. [...]. Com a retenção do gasto endógeno à economia e, com isso, da demanda agregada, a oscilação da economia avançaria até o ponto de uma ruptura das convenções, resultando que seria preferível entesourar e poupar do que comprar e gastar. Um fator externo a esse processo precisaria atuar no sentido contrário e daí surgiria a defesa do gasto público como um fator (expansionista) de caráter exógeno, que ampliaria a demanda e agiria no sentido contrário ao impulso (contracionista) das famílias e empresas (...). Mais que isso, Keynes pregou que, como essa ação estatal resultaria em maior déficit, caberia também financiá-lo por intermédio de emissão de títulos pelo Tesouro, o que, por sua vez, atenderia a demanda dos poupadores da economia para aplicar sua riqueza adicional em tais papéis, uma vez que, diante da oscilação ou da crise os agentes econômicos (privados) não mais queriam aplicar em investimento e produção (Afonso, 2012, p. 27 - 28).

Para a teoria keynesiana, a política fiscal é envolvida pela política tributária e pela política de gasto público. O tema tributos é abordado por Keynes apenas no final da Teoria Geral (Afonso, 2012). Em relação a esse instrumento o autor defende claramente a cobrança ou mesmo o aumento do tributo sobre herança e renda, sob a justificativa de que o imposto sobre herança representaria um instrumento capaz de redistribuir renda e a tributação sobre renda e patrimônio, por sua vez, poderia ser considerada uma forma de punir a riqueza financeira. Em publicações posteriores, Keynes se refere ao aumento de um imposto direto sobre o capital (capital levity). O referido autor defendeu o manejo dos tributos como alternativa ao da taxa de juros, tendo em vista que a tributação representaria mecanismo mais eficiente dado sua influência sobre o consumo das famílias. O objetivo de Keynes concentrava-se em alterar as expectativas dos consumidores. “Se a política fiscal for usada como instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre a propensão a consumir será, naturalmente, tanto maior” (Keynes, 1992, p. 117).

Keynes defendeu uma ampla reforma tributária que incluía i) mudanças profundas no imposto de renda, considerando uma maior progressividade e com deduções apenas de dependentes; ii) contribuições sobre a seguridade incidindo sobre todos os salários; iii) imposto sobre o lucro das empresas, admitida deduções de parcela que pode ser reinvestida no negócio (Keynes, 1980). Embora o autor não tenha tratado diretamente sobre o nível de tributação, Minsky inferiu que este nível deveria ser alto para atender ao ativismo estatal

defendido pela filosofia social. “Esse grande setor governamental implicou uma grande carga tributária, de modo que o formato das tabelas de impostos se tornou uma arma para subsidiar (expandir) ou tributar (restringir) várias atividades” (Minsky, 2008, p. 156)”

A tributação é realizada basicamente para arrecadação de fundos que vão custear as despesas públicas e assim, na melhor das hipóteses, melhorar a distribuição de renda. Já a segunda política (gasto público) é segregada por dois tipos de orçamentos. Keynes pensou na atuação do Estado para o controle da demanda através de dois diferentes orçamentos: um ordinário (consumo do governo) e outro de capital (investimento). Para Keynes (1980, p. 225), “o orçamento ordinário deve ser equilibrado em todos os momentos. É o orçamento de capital que deve oscilar com a demanda por empregos”.

Eu deveria ter como objetivo ter um superávit no orçamento ordinário, que seria transferido para o orçamento de capital, substituindo gradativamente a dívida de peso morto por dívida produtiva ou semi-produtiva nas linhas que o Governo da Índia tem perseguido com sucesso por muitos anos. Mas isso não envolveria o pagamento da dívida, uma vez que espero por muito tempo que a dívida governamental ou a dívida garantida pelo governo aumentem continuamente no total geral. É provável que o valor desse excedente flutue de ano para ano pelas causas usuais. Mas não devo tentar compensar as flutuações cíclicas por meio do orçamento ordinário. Eu deveria deixar essa função para o orçamento de capital. (Keynes, 1980, p. 227 - 228).

Keynes (1980) destaca que o orçamento de capital é uma importante estratégia fiscal utilizada para manter o equilíbrio econômico e não apenas conter a condição de desequilíbrio. Sua função é fornecer tanto ao governo quanto ao setor privado, um plano de investimento que precisa ser acionado assim que os indicadores de deficiência de demanda efetiva forem demonstrados (Caldentey, 2003).

O orçamento de capital será um ingrediente necessário na exposição das perspectivas de investimento em todas as áreas. Se, como pode ser o caso, algo como dois terços ou três quartos do investimento total estiver sob os auspícios públicos ou semipúblicos, o montante das despesas de capital contempladas pelas autoridades será o fator de equilíbrio essencial. [...] se, por um motivo ou outro, o volume de investimento planejado não produzir equilíbrio, o desequilíbrio será suprido desequilibrando-se de uma forma ou de outra o orçamento corrente. É certo que este seria o último recurso, apenas para entrar em jogo se a máquina de orçamento de capital tivesse quebrado (Keynes, 1980, p. 352).

Keynes (1980) argumenta que o orçamento de capital é um método de manutenção do equilíbrio. Quanto ao déficit orçamentário, este é apenas um meio de tentar curar o desequilíbrio, caso ele surja. A execução deste orçamento precisa ser administrada de forma contingente. Dessa forma, qual seja a magnitude dos investimentos necessários, em



determinado período, quando for realmente preciso, seu financiamento deve ser complementado com a emissão de dívida pública (Hermann, 2006).

O orçamento de capital é usado para financiar investimentos públicos de longo prazo e assim evitar que situações de picos e vales ocorram, além de fazer com que as oscilações de curto prazo sejam contornadas quando se manifestarem sintomas de excesso ou insuficiência de demanda efetiva (desemprego). Em uma situação de excesso de demanda efetiva, a postergação de investimento tende a evitar que a renda seja reduzida por conta da inflação. Já no caso de insuficiência de demanda efetiva, as flutuações de curto prazo podem ser contornáveis, quando se antecipa medidas futuras de investimento (Pivatto, 2018). Dessa forma;

Pode-se explicar que a estabilidade do emprego a longo prazo pode depender em grande parte de um programa de investimento estável a longo prazo; que teremos, portanto, que fazer um levantamento periódico das perspectivas de investimento, do qual o orçamento de capital pode ser um ingrediente importante; e, se pudermos encontrar maneiras de retardar ou acelerar o programa de longo prazo para compensar flutuações imprevistas de curto prazo, tanto melhor (Keynes, 1980, p. 356).

Diante do exposto, torna-se relevante destacar que Keynes (1980) não propõe a promoção de déficit público para incentivar a demanda, e muito menos, propõe a emissão de moeda para financiar gastos deficitários. Para o autor da GT, os déficits orçamentários só devem acontecer se o investimento planejado não conseguir ser de fato realizado. Se isso ocorrer, o equilíbrio pode ser restaurado através do desequilíbrio do orçamento corrente. Portanto, o financiamento do orçamento de capital deve ser feito com base em superávits do orçamento corrente. Dessa forma e com o passar do tempo, os investimentos públicos tendem a pagar dividendos ao Estado, além de somar receita ao orçamento público (Terra, 2019).

Outra dimensão da política fiscal keynesiana que também merece ser destacada é o fato de que o orçamento de capital não precisa rivalizar com os investimentos privados, ou seja, o orçamento de capital deve ser conduzido de forma complementar e contínua ao investimento privado. Essa condução complementar tende a compensar a redução dos gastos privados com o intuito de sustentar uma trajetória de crescimento até o pleno emprego e assim, não é preciso que o setor privado deixe de se fazer presente para que o Estado atue (Oreiro et al., 2004). Assim, as políticas públicas de investimento induzem as atividades privadas a serem realizadas e estabilizam as flutuações cíclicas do sistema econômico (Terra; Filho, 2012)

No longo prazo, o orçamento de capital, segundo Keynes (1980), é capaz de gerar superávits para seu próprio financiamento. Este superávit constituirá a poupança pública, a

partir da qual serão proporcionados os recursos necessários para que os investimentos sejam intensificados e que os mesmos possam atuar como uma política contracíclica. Isso significa que a política fiscal deve perseguir o objetivo de estimular o investimento público e dinamizar os programas sociais, por exemplo (Pivatto, 2018). “Assim sendo, por um lado, alguma combinação entre juros baixos e controle sobre o gasto corrente é necessária para elevar o investimento público e os gastos sociais” (Filho, 2017, p.68).

Dado que os gastos públicos, segundo a literatura econômica, podem ocorrer através do consumo, do investimento e das transferências, cada um destes elementos de gasto tende a estimular os mais variados segmentos da economia e apresenta diferentes efeitos sobre os multiplicadores da demanda agregada (Rezende, 2010). A política de gastos públicos, todavia, depende do tipo de financiamento que é utilizado, seja ele por aumento de arrecadação tributária ou colocação de títulos públicos no mercado, o que pode fazer com que haja um possível aumento da dívida pública (Pivatto, 2018).

Hermann (2006) sintetiza a análise keynesiana a respeito dos efeitos dos gastos e dos impostos do governo sobre a demanda agregada da seguinte maneira:

a) Os gastos do setor público representam compras de bens e serviços (inclusive mão-de-obra) às empresas e famílias. b) Esses gastos estimulam o aumento da produção, por parte das firmas, e do consumo, por parte das famílias, o que estimula novas firmas a aumentarem sua produção. c) A receita do governo, *ceteris paribus*, age sobre a demanda agregada no sentido oposto: sendo um pagamento compulsório do setor privado ao governo, os impostos representam um “vazamento” da renda do mercado (Hermann, 2006, p. 4).

Em sua teoria, Keynes (1992) aponta que os gastos governamentais tendem a exercer sobre o crescimento do produto um efeito multiplicador sobre a economia. Para o referido autor, o multiplicador do investimento (definido por ele pelo termo  $k$ ) indica que, quando se produz um acréscimo no investimento agregado, a renda aumenta em um montante igual a “ $k$ ” vezes o acréscimo do investimento realizado. É com base no princípio geral do multiplicador que é possível explicar a forma como as flutuações no montante do investimento podem gerar alterações no nível de emprego e da renda agregada em amplitude consideravelmente maior do que elas próprias. Dessa forma, o que se entende é que os gastos públicos geram um efeito multiplicador sobre renda, ou seja, quanto mais o governo realiza gastos, mais isso gerará renda, dado que o gasto do governo gera emprego, este gera renda, a renda gera consumo e esse consumo se torna renda para outro indivíduo, fazendo com que a economia esteja em constante circulação (Lopes; Vasconcellos, 2000; Silva, 1999).

No contexto em que a crise é superada, Keynes introduz o debate acerca da natureza e da qualidade do gasto público como parte do esforço de evitar que a depressão voltasse a se repetir. As razões que levaram Keynes a defender e preferir os investimentos aos demais gastos governamentais são agrupados em três diferentes pontos analíticos, quais sejam:

- i) o físico, haja vista seu impacto positivo sobre o estoque de capital e, conseqüentemente, no processo de construção de uma nação, sobretudo em termos infraestrutura;
- ii) o financeiro, uma vez que o investimento governamental dá ensejo à possibilidade de retorno financeiro (via aumento de receita) ao Estado, de modo que as inversões levadas a cabo pelo setor público ajudariam “a pagar o próprio custo de seu projeto” (Afonso, 2012, p. 79). Além disso, o gasto de capital teria a vantagem de não pressionar os gastos do futuro, ao contrário dos gastos correntes (ou intermediários).
- iii) o macroeconômico, pois, partindo do pressuposto keynesiano de que o investimento representaria o estopim das flutuações econômicas, estabilizar o nível de investimento deveria ser a preocupação central das autoridades macroeconômicas. (Afonso, 2012).

#### **1.4 - Um breve olhar sobre a política fiscal na perspectiva pós-keynesiana**

O mundo, em certa medida, não é mais o mesmo em que Keynes vivenciou e estudou profundamente. O tamanho do Estado na economia também sofreu mudanças importantes, inclusive após o avanço dos ideais do próprio Keynes e das políticas utilizadas para combater a Grande Depressão dos anos 1930 (Afonso, 2012). No entanto, quando se analisa as finanças públicas propriamente ditas, estas não sofreram tantas mudanças em termos conceituais ou em seu formato. Esse retrato da política pode ser verificado pelo fato de que o orçamento público continua sendo organizado por meio de duas grandes categorias de contas, isto é, as correntes e as de capital, seja no lado da receita ou da despesa. “Ora, aquela clássica terminologia e os correspondentes padrões de trabalho e avaliação foram consagrados nos tempos de Keynes, sem maior mudança estrutural em relação ao que é observado hoje” (Afonso, 2012, p. 93). Não há como negar que a economia moderna compreende uma complexidade financeira muito maior do que a que foi vivenciada por Keynes. Mesmo sendo

consideravelmente diferente, a nova economia não deixou de enfrentar recorrentes crises no seu sistema, não ficando muito distante da ocorrida nos anos 1930 (Afonso, 2012).

É com base na importância de Keynes para as discussões econômicas, que a teoria pós-keynesiana ganha força e notoriedade ao longo das últimas décadas. Os pós-keynesianos surgem como uma escola de pensamento no campo da heterodoxia a partir da insatisfação com os desdobramentos da “revolução keynesiana” (Andrade, 2014). A interpretação questionável da TG de Keynes, que se tornou hegemônica à medida que ocorre a ascensão da síntese neoclássica, provocou reações insatisfeitas de economistas que viam uma certa deturpação da real mensagem passada por Keynes.

Essas reações, inicialmente, deram-se de forma isolada, com Joan Robinson (quem cunhou o termo keynesianismo “bastardo”), Nicholas Kaldor, Richard Khan, Sidney Weintraub e George Shackle, por exemplo. Posteriormente, com perspectivas em Keynes e em Kalecki, consolidou-se um corpo teórico alternativo (com implicações sobre política econômica) a partir de trabalhos de Paul Davidson, Hyman Minsky, Alfred Eichner, Victoria Chick, Jan Kregel, dentre outros, como Fernando Cardim de Carvalho, por exemplo. Como resultado das pesquisas desses grupos, há no mercado, uma série de manuais pós-keynesianos com autores como Arestis (1992), Carvalho (1992), Lavoie (1992), Palley (1996), Davidson (1994, 2011), dentre outros (Andrade, 2014).

A crítica pós-keynesiana à síntese neoclássica (e também ao atual mainstream) manifesta-se em termos inter-paradigmas e não intraparadigmas, como foram, por exemplo, as críticas internas do monetarismo friedmaniano ou dos novos clássicos. Em outras palavras, os pós-keynesianos pretendem não um aperfeiçoamento ou uma recauchutagem do saber econômico convencional ora dominante, mas uma substituição de paradigmas, por meio de uma reconstrução, em novas bases, da análise econômica (enquanto economia política) a partir de Keynes e de outros autores heterodoxos, como Kalecki, Schumpeter, Marx etc. (Andrade, 2004, p. 148).

É nítida a importância imputada pela teoria pós-keynesiana ao debate sobre política econômica, sobretudo a política fiscal. Na perspectiva pós-keynesiana, a política fiscal é vista como sendo um importante instrumento de política econômica. Tal política é responsável pelo dinamismo da economia através da coordenação de expectativas do setor privado ao contribuir para a criação de convenções otimistas necessárias para o estímulo do investimento privado (Chaib et. al, 2021). A corrente pós-keynesiana tem como objetivo recuperar a essência do pensamento de Keynes, no que se refere ao papel da incerteza, das expectativas e das políticas econômicas, evitando, sobretudo, qualquer tipo de ligação com a chamada ortodoxia marginalista (Montes; Alves, 2012).

A política fiscal pode ser um instrumento eficaz de regulação do nível de demanda agregada. Isso ocorre quando a política fiscal é devidamente coordenada com a política monetária. Enquanto os gastos do governo adicionam uma quantidade semelhante de ativos financeiros aos setores não governamentais, o impacto da política fiscal na demanda agregada e na atividade econômica depende do modelo teórico e de suas suposições sobre o momento em que a política é implementada. A política fiscal expansionista aumenta os gastos agregados e permite que as empresas que possuem demanda restrita possam vender seus produtos, conseqüentemente, aumentando a renda e o emprego (Arestis, 2012). Quanto ao multiplicador da política fiscal, Arestis (2012), considera que este pode ser positivo, embora seu tamanho possa sofrer interferência de diversos fatores, tais como a capacidade produtiva próxima da plena utilização; taxas de juros mais altas; depreciação da moeda em uma economia aberta com taxa de câmbio flexível; composição da medida fiscal, dado que os gastos do governo são vistos como sendo mais eficazes do que as mudanças tributárias.

Para a corrente pós-keynesiana, é através da política fiscal que o governo pode atuar diretamente sobre o nível de demanda. Isso ocorre porque os gastos públicos e os tributos tendem a afetar o nível de renda, de demanda e a capacidade de consumo dos agentes. Quando o governo eleva sua despesa, a partir do investimento agregado, sinaliza ao setor privado a manutenção de certo nível de demanda, reduzindo o grau de incerteza na economia (Arestis; Sawyer, 1998).

Pelo lado da tributação, a política fiscal estimula a demanda e o emprego. As reformas institucionais, que afetam diretamente a distribuição de renda, através de política tributária progressiva e das políticas de renda, tendem a ampliar a propensão marginal a consumir, conferindo uma maior estabilidade social. Estes fatores estimulam a segurança e otimismo dos empresários, principalmente com efeitos positivos sobre sua decisão de realizar os investimentos (Carvalho, 1999). Analisando a política fiscal pelo lado da tributação, esta tem um papel importante por conseguir estimular a demanda e o emprego. Isso ocorre porque, reformas institucionais que afetam a distribuição de renda, através de uma política tributária de caráter progressivo e de política de renda, tendem a ampliar a propensão marginal a consumir, conferindo uma maior estabilidade social. Assim, ambos os fatores estimulam a segurança e o otimismo dos agentes privados, com efeito positivo sobre sua decisão de realizar investimentos (Carvalho, 1999).

Assim como Keynes, os pós-keynesianos acreditam que o uso da política fiscal pode gerar déficits apenas no orçamento de capital, de tal forma que suas ações induzem a realização dos investimentos por parte do setor privado. Portanto, a política fiscal não é vista

apenas como uma política imediata de gastos que deve ser elaborada a cada ano, a partir das leis orçamentárias de um país específico. A política pode ter uma dimensão estrutural e assim, reformas institucionais que alteram a estrutura de tributação e de gasto do governo no longo prazo, também podem ser vistas como parte do arcabouço da política fiscal (Chaib et al., 2021).

Dessa forma, os pós-keynesianos defendem a intervenção do Estado tendo em vista que as ações individuais podem não ser benéficas para a sociedade, apesar de serem, de certo modo, racionais. Portanto, é pela atividade estatal (em complementaridade do mercado), que a demanda efetiva pode ser tornar eficiente e conseguir gerar um nível elevado de emprego. Nesse sentido, Keynes aponta que a política não deve apenas alterar níveis de gastos de governo ou de tributação, ou taxa de juros, mas sim, também levar em consideração a opinião pública sobre sua realização (Chaib et al., 2021). Assim, em um ambiente de incerteza, no que se refere à trajetória futura do sistema econômico, a intervenção precisa ser planejada e não concorrer com as atividades privadas. É através das políticas macroeconômicas que será possível “assegurar um ambiente mais estável quanto ao retorno e a liquidez dos empreendimentos de longo prazo, de tal forma que os empresários se sintam estimulados a investir” (Neves, 2007, p. 67).

Assim como Keynes, Minsky, um dos seus importantes discípulos, também defende o uso da política fiscal contra a deflação de ativos. Para autor, em um contexto como esse, o déficit de um Big Government teria três efeitos importantes sobre a economia: i) efeito sobre o emprego e a renda, associado ao efeito multiplicador do gasto público; ii) efeito de fluxo de caixa, visto que os déficits manteriam os lucros das empresas) e; iii) efeito de portfólio, pois, dado que os títulos do governo são títulos seguros, eles ajudariam a estabilizar o mercado. Para Minsky, a saída da crise se daria pelo aumento do gasto público, financiado em grande medida a partir da venda de títulos públicos. Cabe ressaltar que, em um contexto econômico adverso, a colocação de títulos públicos no mercado, além de auxiliar no financiamento do gasto público, compensaria a redução das posições em títulos privados (Minsky, 1993).

O gasto público surge, não apenas para suprir e substituir o gasto não realizado pelas empresas e pelas famílias. Mas também como forma de aumentar a dívida pública e poder permitir aos rentistas, a segurança dos bônus governamentais. Minsky defende que o Estado não deve agir apenas em momento de crise econômica, mas sim em larga escala, como um Big Government. Ou seja, o governo precisa ser grande para conseguir estabilizar a economia em caso de mudanças na demanda agregada. Em um Big Government, o Estado realiza gastos essenciais para aumentar o produto da economia, sobretudo nos momentos de desaceleração

econômica. Dentro dessa concepção, o grande governo seria responsável por estabilizar a produção, o emprego e os lucros por meio de seus déficits, ou seja, há a necessidade de se fazer lançamentos de dívida direta e fazer emissão de base monetária através do Banco Central. Segundo Minsky (2008), o efeito do grande governo na economia,

[...] é muito mais poderoso e penetrante do que o permitido pela visão padrão, que negligencia o fluxo financeiro e as implicações de portfólio de um déficit governamental. A visão padrão concentra-se exclusivamente nos efeitos diretos e secundários dos gastos do governo, incluindo pagamentos de transferência e impostos sobre a demanda agregada. A visão expandida permite aos fluxos de caixa de que outros setores precisam para cumprir seus compromissos e a necessidade de ativos seguros em carteiras após um distúrbio financeiro (Minsky, 2008, p. 24).

Cabe observar que, além de beber na fonte teórico-conceitual de Keynes, a experiência norte-americana também teve grande influência sobre a teoria de Minsky em torno do Big Government. O autor chama a atenção para a elevação das despesas do governo federal dos Estados Unidos, pós-crise de 1929, durante a II Guerra Mundial (esforço de guerra) e após o encerramento do conflito bélico. Tal despesa saltou de um patamar de 2,5% do PNB em 1929, para 20,6% em 1970. Tal elevação, em grande medida, foi viabilizada a partir de déficits fiscais recorrentes e da elevação exponencial da relação dívida pública/PIB.

O grande governo é a razão mais importante pela qual o capitalismo de hoje é melhor do que o capitalismo no período da Grande Depressão. Com o Big Government, quando há um movimento em direção a uma profunda depressão, a elevação no déficit público é acionada para sustentar ou aumentar os lucros empresariais. Nesse sentido, é criado um cenário propício à manutenção ou aumento no nível de produção e emprego. Considerando um manejo adequado das políticas tributária e de gastos públicos, o Grande Governo também pode ser uma barreira à inflação (Minsky, 2008, p. 296).

Com o fortalecimento da ortodoxia a partir dos anos 1970 e 1980, o problema da sustentabilidade da dívida passa a ter notoriedade e repercute em mudanças sobre a visão do papel do Estado e da política fiscal. Estas mudanças são direcionadas para ideias como a credibilidade econômica de um país, sustentabilidade da dívida pública e regras de controle das contas públicas. Essas questões são responsáveis por moldarem o que Arestis e Sawyer (2004) chamam de Novo Consenso Macroeconômico (NCM). O NCM agrega contribuições teóricas de correntes ortodoxas e passou a constituir o núcleo central de políticas aceitas por um grande grupo de economistas acadêmicos e policymakers, tendo influência sobre a

agenda macroeconômica praticada por muitos países. No entanto, a proposta dessa nova síntese tem sido fortemente criticada, sobretudo pelos pós-keynesianos, por ser incapaz de consolidar-se enquanto construto teórico e pelo fato de ignorar desenvolvimentos teóricos e empíricos recentes, pertencentes à literatura heterodoxa (Teixeira; Missio, 2011).

O NCM reúne um arcabouço teórico comum às contribuições da escola do pensamento Novo-Clássica com as críticas e propostas da escola Novos Keynesianos. Nesse arcabouço, incorpora-se a otimização intertemporal e as expectativas racionais nos modelos macro dinâmicos, originados dos Novos Clássicos e dos modelos dos ciclos reais de negócios, além da concepção de concorrência imperfeita e rigidez de preços e salários dos Novos Keynesianos. O NCM faz uso de modelos macroeconômicos de equilíbrio geral intertemporal. Com base nessa visão a estrutura intertemporal permite analisar questões relacionadas às flutuações da economia (curto prazo) e de crescimento econômico (longo prazo) (Lopreato; Arantes, 2017).

Os modelos atrelados ao NCM refletem a “crítica de Lucas”, no sentido de que as expectativas dos agentes são consideradas endógenas. Dessa forma, quando as políticas macroeconômicas são analisadas, estas devem considerar que as expectativas tendem a mudar de acordo com a escolha da política. Assim, o processo de modelagem torna-se dinâmico, pelo fato de que, a cada decisão de política tomada, a modelagem também muda, dado que os agentes ajustam suas expectativas ao novo cenário encontrado. O NCM defende que os distúrbios reais são fonte importante para as flutuações econômicas, pois “Estes distúrbios não se devem apenas a mudanças na produtividade, mas também nas preferências (mudanças nos parâmetros) e nas políticas governamentais (como ações da política fiscal nas condições de oferta)” (Lopreato; Arantes, 2017, p. 4). No que se refere a política fiscal, para os modelos básicos do NCM, tal política é predominantemente constante ou representa um choque exógeno. O papel primordial da política fiscal, para o NCM, é manter a sustentabilidade da dívida como forma de garantir a eficiência da política monetária (Lopreato; Arantes, 2017).

Essa agenda ortodoxa busca realçar as interrelações das variáveis econômicas com os fundamentos fiscais, sob o argumento de que os problemas econômicos só serão resolvidos com a restauração da confiabilidade na trajetória sustentável das contas públicas. Nesse sentido, o papel da política econômica dita “responsável”, na perspectiva do NCM, é assegurar a credibilidade da política fiscal, como condição necessária para o restabelecimento da confiança dos investidores privados. Portanto, a ideia que passa pela ortodoxia é que para os agentes econômicos domésticos e externos conseguirem realizar os investimentos produtivos, é estritamente necessário que o governo mantenha seu orçamento equilibrado,



especialmente por meio de cortes expressivos nas despesas orçamentárias. Ainda de acordo com essa visão, uma maior disciplina na condução da política fiscal, tende a elevar a credibilidade da política monetária (Montes; Alves, 2012).

Isso ocorre pelo fato de que a disciplina na política fiscal está relacionada com o comprometimento da austeridade fiscal com vistas a estabilidade da inflação. No caso de uma política fiscal austera, em que a autoridade fiscal elabora o orçamento público levando em consideração a restrição orçamentária e os compromissos com a dívida pública, esta poupa a autoridade monetária de ser pressionada a realizar políticas monetárias expansionistas para financiar as contas do governo. Esse comportamento “responsável” da autoridade fiscal favorece, segundo os argumentos do NCM, a construção da credibilidade da política monetária tendo em vista a capacidade de evitar pressões inflacionárias provenientes de políticas monetárias expansionistas, além de evitar o surgimento dos problemas inflacionários e inconsistência temporal (Montes; Alves, 2012).

Torna-se pertinente destacar que os pós-keynesianos opõem-se às propostas do NCM, tendo em vista que, para esta escola do pensamento econômico, com este modelo de gestão da política pública, há uma perda da noção da importância do gasto público para o crescimento da economia no longo prazo. Ou seja, ao cortar as despesas, sobretudo com investimentos para viabilizar o ajuste de curto prazo, pode haver um comprometimento da capacidade de crescimento da economia no longo prazo e principalmente, comprometer a capacidade de arrecadação do Estado (Montes; Alves, 2012).

Ainda na perspectiva pós-keynesiana, subordinar a política fiscal a metas rígidas de curto prazo é inconsistente com as necessidades existentes. Como apontou Keynes, em determinadas circunstâncias, faz sentido aceitar situações de déficits temporários nas contas públicas, dado que déficits podem ser necessários para garantir a recuperação de uma economia que enfrenta uma situação de recessão, em que as expectativas e o estado de confiança dos agentes sejam bastante pessimistas, gerando uma certa insuficiência de demanda efetiva. Portanto, promover políticas que reduzam o déficit público em períodos recessivos a partir da imposição de regras fiscais rígidas, é visto pela perspectiva pós-keynesiana, como sendo injustificável e encontra uma série de entraves, já que esta medida pode aprofundar ainda mais a recessão econômica (Montes; Alves, 2012).

## **CAPÍTULO 2 - UMA BREVE ANÁLISE DA CONDUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL DURANTE OS GOVERNOS LULA, DILMA E TEMER**

Em se tratando da teoria ortodoxa (ou mainstream), em que pese a teoria associada à economia neoclássica, a condução da política fiscal é defendida a partir da redução dos gastos públicos em diversas situações. Para estes economistas, a redução dos gastos do governo deve ocorrer porque, na medida em que estes aumentam, os investimentos privados tendem a se reduzir, provocando um efeito nulo sobre a atividade econômica (crowding out). Para essa corrente do pensamento econômico, os governos são ineficientes, sendo preferível que os investimentos partam, principalmente, dos setores privados considerados chaves para estimular a economia. A visão ortodoxa da economia está no cerne da concepção da austeridade da política econômica. Tal concepção foi fortemente adotada no Brasil ao longo dos últimos anos (Mollo, 2015).

De forma oposta, estão as correntes heterodoxas do pensamento econômico, como os economistas que se utilizam da teoria keynesiana para defender a atuação do Estado. Os heterodoxos defendem que o Estado é demasiadamente importante para o equilíbrio econômico, dado que tal agente detém poder multiplicador ao adotar políticas expansivas através do gasto público, por exemplo. Para a heterodoxia, em momento de crise ou recessão, o papel do Estado é fundamental do ponto de vista da superação de tal condição, já que em determinados períodos, ele atua de forma a reativar a demanda agregada. Diante dessa clara oposição de ideias, torna-se necessário apontar que a visão heterodoxa da atuação do Estado fundamentará a análise do presente estudo, na medida em que se compartilha da percepção de que a atuação do Estado é fundamental para a superação da instabilidade econômica de um país, além de estimular o crescimento da economia, por exemplo.

Diante da importância da política fiscal do ponto de vista do funcionamento da economia, tal política será tema central deste capítulo, no qual se detalha a forma e as consequências da política fiscal nos governos Lula, Dilma e Temer e como estas políticas estão ou não, condizentes com os pressupostos das proposições keynesianas e pós-keynesianas. Além desta introdução e das considerações finais, este capítulo está dividido em mais quatro seções. Na segunda seção, é realizada uma análise da condução da política fiscal dos governos Lula. Na terceira seção, faz-se a mesma análise, no entanto, esta centra-se nos governos de Dilma Rousseff. Por fim, na quarta e última seção, é feita uma análise da política fiscal do governo de Michel Temer.

## 2.1 - A condução da política fiscal no Brasil durante os governos Lula: 2003 - 2010

Com base na visão do *mainstream*, tornou-se comum, nas últimas décadas no Brasil, estabelecer a necessidade de condução da política fiscal (política de gasto público e de tributação) de maneira a gerar superávits primários e a reduzir a dívida pública em relação ao PIB do país, mesmo não sendo uma visão exclusiva dessa corrente, ela é tem forte poder de influência sobre determinadas políticas. Essa ideia está por trás da concepção de “economia saudável”. Essa concepção centra-se na noção de que o déficit público é “um mal em si”, dado que este representa um elemento central e desencadeador do processo inflacionário. O bom desempenho da economia do país no primeiro governo Lula, sobretudo na visão *mainstream*, não ocorreu de maneira uniforme durante todo o período. A referida vertente considera o primeiro mandato como sendo positivo. Já o segundo mandato, segundo estes, é marcado por pontos negativos, dado que medidas ortodoxas foram desconsideradas ao longo desse período (Lima; Fonseca, 2021).

Para a corrente ortodoxa do pensamento econômico, o governo deveria evitar operar com déficits no orçamento a todo custo, ou seja, evitar que o gasto do governo seja maior do que a sua eventual arrecadação (Montes; Alves, 2012). O pressuposto de que os déficits públicos ou déficits orçamentários devem ser evitados, usa como base a analogia de que o orçamento do Estado e das famílias devem ser encarados como sendo semelhantes. Nessa analogia, é preciso haver uma boa administração ao ponto de não se gastar mais do que se ganha. No entanto, tal argumento não se sustenta fundamentalmente, dado que há características consideravelmente distintas entre estes dois agentes (famílias e governo). Tal analogia, ignora o fato de que para um indivíduo algo pode ter um valor diferente do que para o restante da sociedade. Essa visão falaciosa, segundo Montes e Alves (2012), pode levar o governo a fazer uma política fiscal equivocada.

Partindo dessa prerrogativa, de que o Estado não pode gastar mais do que arrecadar, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) inicia seu primeiro governo, dando seguimento a políticas também aplicadas no governo anterior, qual seja, de conter os gastos públicos para evitar déficits persistentes. O cenário de instabilidade, tanto nas questões econômicas quanto na política no final dos anos 1990 no Brasil, teria pressionado o Partido dos Trabalhadores (PT) a mudar seu discurso durante a campanha eleitoral para as eleições de 2002, a ponto deste passar a defender a manutenção da política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A política do governo FHC assentava-se na ideia de manutenção do tripé macroeconômico, a partir da qual busca-se alcançar um superávit primário, um câmbio

flutuante e um regime de metas de inflação, além de desenvolver e aplicar reformas estruturais.

Seguindo o discurso do período eleitoral, o governo Lula promove ao longo de quase todo o seu primeiro governo, uma gestão econômica ortodoxa. Com Antônio Palocci e Henrique Meirelles à frente do Ministério da Fazenda e do Banco Central, respectivamente, o governo adota uma política fiscal responsável por gerar superávits primários substanciais e uma política monetária com taxas de juros elevadas. Além disso, o governo promoveu reformas institucionais e microeconômicas consideradas exitosas por alguns analistas econômicos, segundo os quais, a continuidade ao tripé macroeconômico permitiu que a desconfiança gerada ainda em 2003 fosse se desfazendo, tendo em vista que houve reversão dos indicadores de risco da economia e um aumento da credibilidade do governo frente ao mercado financeiro (Lima; Fonseca, 2021).

A continuidade das políticas fiscal restritiva, iniciada durante o governo FHC, fortaleceu, em alguma medida, as bases consolidadas para que, com o cenário externo considerado favorável, houvesse uma aceleração do crescimento com baixas taxas de inflação entre os anos de 2004 e 2006. O cenário considerado favorável é acompanhado pelo maior ritmo de crescimento mundial com China e Índia. Tal crescimento esteve diretamente ligado ao aumento dos preços internacionais das commodities, favorecendo a economia do país através das exportações nacionais de produtos primários como o minério de ferro, soja e os produtos de baixo conteúdo tecnológico como o papel, a celulose e a carne (Lima; Fonseca, 2021). Vale destacar que a melhora dos indicadores brasileiros é consequência da melhora do cenário internacional e que uma política fiscal restritiva não é capaz de estabilizar a economia, muito pelo contrário, esta política tende a aprofundar um processo de crise e recessão econômica, como será demonstrado, ainda neste trabalho.

Por ora, ressalta-se que a condução da política fiscal do primeiro governo Lula se mostrou diferente do que era esperado por seus apoiadores, principalmente pelo seu caráter econômico ortodoxo e por estar dedicado à estabilidade econômica e ao controle inflacionário, mesmo que para isso, tivesse que reduzir os gastos em setores importantes da economia do país, como aqueles direcionados aos investimentos, indo totalmente na contramão do que defendia anteriormente como forma de política. Todavia, para a equipe econômica do governo, as medidas adotadas eram necessárias para afastar a preocupação do mercado com a possibilidade de aumento da dívida pública e a adoção da política fiscal restritiva visava combater o desequilíbrio orçamentário e o aumento da inflação no período.

Diante da conjuntura, o governo Lula aprofundou o comportamento de acordo com o ideário ortodoxo, recorrendo à “contração fiscal expansionista” (GIAVAZZI e PAGANO, 1990). Segundo essa hipótese, a contração fiscal não provoca necessariamente recessão, nem mesmo no curto prazo, pois as ações do governo podem criar ambiente favorável à atuação privada, levando, ao contrário, à expansão econômica. Com base nessa visão, a partir de 2003 o governo orientou as ações fiscais em defesa da redução da dívida/PIB, pois acreditava que, aliada ao cumprimento das regras fiscais, trouxesse confiança do mercado à política macroeconômica e, assim, abrisse espaço ao crescimento (Arantes, Lopreato, 2017, p. 20).

Por intermédio da contração fiscal expansionista, ou seja, uma política de controle fiscal para alcançar superávit primário, o governo adota uma política fiscal restritiva na tentativa de viabilizar o objetivo fiscal e para isso, abandona certas promessas de incremento do gasto público (Barbosa, 2012). A redução dos gastos correntes do Estado com a máquina pública contribuiu para reduzir o escopo dos programas sociais, por exemplo. Os gastos com investimentos em proporção do PIB também sofrem reduções, configurando uma das principais consequências do ajuste fiscal adotado no período.

O foco central da estratégia delineada por Antonio Palocci, teoricamente, próxima aos defensores da ideia de “contração fiscal expansionista”, era garantir o ajuste fiscal com a adoção de um superávit primário de 4,25% e a realização de reformas estruturais capazes de assegurar o equilíbrio orçamentário de longo prazo. [...] As ações do primeiro triênio do governo Lula, com base nessa fundamentação teórica, buscaram defender a âncora fiscal e a solvência da dívida pública, confiantes de que este seria o meio de alcançar a credibilidade da política econômica e a reputação necessária para conquistar a confiança no futuro da economia e abrir caminho ao crescimento. A estratégia atribuiu pouco espaço à ação ativa do Estado como articulador de projetos de investimento e indutor do crescimento. O seu campo de atuação restringiu-se, fundamentalmente, à consecução do projeto de economia de mercado e à necessidade de aperfeiçoar o desenho das instituições, de modo a elevar a eficiência das políticas públicas (Lopreato, 2015, p. 17).

É válido reforçar que o governo Lula manteve e aprofundou a condução da política fiscal, com base no modelo teórico dominante, até 2006, ano em que ocorreu mudanças na sua base teórica e no modo de condução. A partir de então, a política fiscal, embora mantenha algumas características do período anterior (contração fiscal expansionista), esta sofreu importantes alterações e se comprometeu com ações mais diretas sobre a economia e com o Estado retomando seu papel de fomentador do crescimento e desenvolvimento econômico (Arantes; Lopreato, 2017). O primeiro governo Lula é marcado por mudanças que estavam condicionadas a decisões internas acerca da política fiscal expansionista. Essa mudança ocorreu até 2010. Essa fase marca o período de crescimento do país entre 2004 e 2010. Todavia, a periodização em que define-se as mudanças no modelo de crescimento ocorre

entre 2003 e 2005; 2006 e o primeiro semestre de 2010 e entre o segundo semestre de 2010 e 2013 (Corrêa; Santos, 2013).

A partir daí, abre-se uma nova periodização em que se alternam momentos de ajuste fiscal e de apoio ao investimento privado, com posterior tentativa de retomada do investimento público, em uma situação em que se apresentam novos contornos da dinâmica econômica mundial. É justamente a partir de 2010 que o “modelo de crescimento” adotado ficou em cheque, ressurgindo diferentes interpretações sobre os acontecimentos pós-2003 e questionando se a possibilidade de continuidade do referido modelo (Corrêa; Santos, 2013, p. 20).

No segundo governo Lula, verifica-se que políticas econômicas de viés heterodoxo são adotadas. Para Lopreato (2015), a formulação teórica do segundo governo Lula parte da hipótese de que a ocorrência de um maior espaço para atuação da política fiscal não apresentaria inconsistência com a política do tripé macroeconômico, que era característico do regime de política da nova síntese neoclássica sendo, na visão do governo, viável acomodar a expansão do papel do Estado na economia brasileira naquele período.

A mudança na orientação da política econômica, produziu uma inflexão na interpretação dominante no mainstream acerca do governo Lula, adquirindo um viés mais crítico (Lima; Fonseca, 2021). A alteração da condução da política fiscal em seu segundo mandato, caracterizada pela expansão fiscal e aumento da intervenção estatal na economia foi, inicialmente, determinada pela crise política que assolou o governo a partir de 2005, com o conhecido “escândalo do mensalão” (Werneck, 2014). Além disso, a inflexão da política fiscal do governo Lula também coincide com a entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda (Safatle; Borges; Oliveira, 2016).

A inflexão da política foi acompanhada pela manutenção do ambiente externo favorável, o que contribuiu para que o governo acumulasse reservas internacionais e reduzisse a taxa de juros, por conta do efeito do aumento dos preços das commodities sobre a taxa de câmbio (apreciação real). Somado a isso, o governo adota uma política fiscal expansionista com orçamento equilibrado, direcionando o aumento na arrecadação tributária para programas de transferência de renda (salário-mínimo) e investimentos, por exemplo, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Barbosa, 2017).

A política fiscal a partir de então, resultou em uma política econômica de natureza híbrida. Com essa política, verifica-se uma ampliação do crédito ao consumidor, um aumento real do salário-mínimo, uma ampliação de programas de transferência de renda, a implementação do PAC e a ampliação da atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para estimular os investimentos privados no país (Teixeira;

Pinto, 2012). Mesmo que a política fiscal tenha mantido algumas características da fase anterior, ela passou por alterações importantes, principalmente ao que compete à atuação mais expansionista do Estado, com isso, os gastos públicos apresentaram elevação importantes. Essa elevação dos gastos públicos pode ser mensurada a partir das despesas públicas da União. A despesa pública ou orçamentária é a aplicação do dinheiro arrecadado através de impostos ou outras fontes para custear, tanto os serviços públicos quanto para realizar investimentos.

As despesas orçamentárias dos entes federativos (conforme a Lei nº 4.320/1964) são divididas em despesas correntes<sup>5</sup> e despesas de capital<sup>6</sup>. Estas duas classes são subdivididas em seis grupos. Estes grupos são formados por despesas diretamente ligadas a: i) pessoal, a juros e encargos da dívida, a outras despesas correntes (despesas correntes) e; ii) a investimentos, ou inversões financeiras e a amortização da dívida (despesas de capital). A execução da despesa pública é feita ao realizar as despesas previstas no orçamento público a partir de três estágios definidos pela Lei nº 4.320/64, quais sejam, o empenho, a liquidação e o pagamento.

O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro usado para pagar quando o bem ou o serviço for entregue ou concluído. Essa prática, ajuda o governo a organizar os gastos por diferentes áreas, evitando assim, que se gaste mais do que foi planejado. A liquidação ocorre quando se verifica que o governo recebeu o produto ou o serviço solicitado. Ou seja, ocorre quando há a certeza de que o bem foi entregue corretamente ou que o serviço foi prestado. Por fim, estando tudo correto nestas fases mencionadas, o governo faz o pagamento das despesas, repassando o valor ao vendedor ou ao prestador do serviço contratado (Portal da transparência, 2022).

Os grupos de despesas pagas pela União durante entre 2003 e 2018 são apresentados em valores em bilhões de reais, corrigidos a preços de 2017 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), a partir desta seção. Estes grupos são representados por despesa com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública do país.

---

<sup>5</sup> Gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: vencimentos e encargos com pessoal, juros da dívida, compra de matérias-primas e bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, subvenções a entidades (para gastos de custeio) e transferência a entes públicos (para gastos de custeio) (Congresso Nacional, 2022).

<sup>6</sup> Gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: execução de obras e compra de instalações, equipamentos e títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer natureza (Congresso Nacional, 2022).

Despesas com pessoal e encargos sociais são despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, do emprego ou da função de confiança no setor público. Como também do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, bem como da contribuição a entidades fechadas de previdência, de benefícios assistenciais, dentre outras especificações (Manual da despesa nacional, 2008).

Juros e encargos da dívida são despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária do país. As Outras despesas correntes são despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-transporte, bem como de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa (Manual da despesa nacional, 2008).

As despesas orçamentárias com Investimentos são despesas direcionadas ao planejamento e à execução de obras, com a aquisição de imóveis, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. As Inversões financeiras são basicamente despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização. Além de aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie ou natureza, já constituídas, além da constituição ou aumento do capital de empresas de diversas vertentes. Por fim, despesas orçamentárias com amortizações da dívida, são despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária (Manual da despesa nacional, 2008).



**Tabela 1 - Composição das despesas pagas do governo federal (R\$): 2003 - 2010**

| Orçamentário       |                            |            |                            |            |                           |            |                     |            |                       |            |                        |            |          |
|--------------------|----------------------------|------------|----------------------------|------------|---------------------------|------------|---------------------|------------|-----------------------|------------|------------------------|------------|----------|
| Despesas Correntes |                            |            |                            |            |                           |            | Despesas de Capital |            |                       |            |                        |            |          |
| Ano                | Pessoal e encargos sociais | % do Total | Juros e encargos da dívida | % do Total | Outras despesas correntes | % do Total | Investimento        | % do Total | Inversões financeiras | % do Total | Amortizações da dívida | % do Total | Total    |
| 2003               | 179 (b)                    | 9,28       | 145 (b)                    | 7,50       | 522 (b)                   | 26,99      | 5 (b)               | 0,27       | 34 (b)                | 1,81       | 1,04 (t)               | 54,15      | 1,93 (t) |
| 2004               | 187 (b)                    | 9,24       | 157 (b)                    | 8,35       | 567 (b)                   | 30,70      | 10 (b)              | 0,57       | 39 (b)                | 2,09       | 924 (b)                | 48,97      | 1,88 (t) |
| 2005               | 187 (b)                    | 8,70       | 178 (b)                    | 8,29       | 639 (b)                   | 29,63      | 11 (b)              | 0,55       | 37 (b)                | 1,73       | 1,1 (t)                | 51,10      | 2,15 (t) |
| 2006               | 222 (b)                    | 9,96       | 294 (b)                    | 13,20      | 692 (b)                   | 31,04      | 12 (b)              | 0,57       | 39 (b)                | 1,78       | 970 (b)                | 43,46      | 2,23 (t) |
| 2007               | 233 (b)                    | 10,68      | 261 (b)                    | 11,96      | 745 (b)                   | 34,08      | 16 (b)              | 0,74       | 50 (b)                | 2,30       | 880 (b)                | 40,26      | 2,18 (t) |
| 2008               | 248 (b)                    | 11,91      | 194 9b)                    | 9,30       | 773 (b)                   | 37,02      | 15 (b)              | 0,75       | 65 (b)                | 3,14       | 791 (b)                | 37,88      | 2,08 (t) |
| 2009               | 279 (b)                    | 12,42      | 209 (b)                    | 9,31       | 817 (b)                   | 36,34      | 23 (b)              | 1,05       | 44 (b)                | 1,99       | 875 (b)                | 38,89      | 2,25 (t) |
| 2010               | 290 (b)                    | 12,87      | 194 (b)                    | 8,62       | 871 (b)                   | 38,62      | 34 (b)              | 1,52       | 46 (b)                | 2,08       | 819 (b)                | 36,29      | 2,25 (t) |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil (vários anos).

Nota 1: Valores deflacionados em relação ao IPCA de 2018

Nota 2: (b) bilhões e (t) trilhões.

Os resultados da tabela 1, referente às despesas orçamentárias da União durante os governos Lula indicam uma tendência crescente das despesas com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos ao longo de todo o período analisado. Esse conjunto de despesas representava 36,54% do total gasto pela União, em 2003. Em 2010, último ano do governo Lula, a participação desses três grupos de despesas no orçamento do governo federal era de 53,01% do total gasto, um aumento de cerca de 17 p.p. em relação ao ano de 2003. Esse aumento deve ser destacado, pois no universo das despesas da União, os três grupos em questão apresentam maior efeito multiplicador do gasto público sobre a economia. Especificamente em relação ao crescimento das despesas com investimentos, especialmente a partir do segundo mandato de Lula, tal aumento reflete, além da flexibilização na agenda restritiva em termos de política fiscal, a remoção dos entraves orçamentários e uma mudança de posicionamento da política fiscal do governo. Os investimentos saíram de R\$ 27 bilhões em 2003, para quase R\$ 39 bilhões em 2010, apesar de um leve aumento percentual em relação ao gasto total, verifica-se que este apresentou certo crescimento ao longo de todo o período. A média do total pago com estas despesas para o período foi de 0,75%

Com relação às despesas com pessoal e encargos sociais, como as despesas com pensionistas e pessoas consideradas inativas, também é possível identificar uma elevação expressiva durante os dois mandatos de Lula. Essa elevação se dá pelo reconhecimento de determinados direitos que, no período anterior, haviam sido, de certa forma, negligenciados. Tal aumento também ocorreu por conta do progressivo envelhecimento da força de trabalho, acarretando um expressivo número de aposentadorias no período, sendo parcialmente compensada pela criação de novos cargos efetivos e pelo ingresso de novos servidores. O crescimento das demais despesas está diretamente associado à elevação de gastos com manutenção da administração pública, além da execução de políticas públicas por parte do governo federal em áreas como saúde e educação, como também em programas de transferências de renda, por exemplo (Gadelha, 2011). Estas despesas iniciaram o governo na ordem de 9,28% do total gasto (R\$ 179 bilhões) e finalizaram o mesmo com 12,87% do total pago (R\$ 290 bilhões). Ou seja, um aumento expressivo, como pode ser verificado na tabela 1. As despesas com pessoal e encargos sociais representaram, em média, 10,63% do orçamento total da União para o período analisado.

As despesas com juros e encargos da dívida apresentaram elevação de 2003 a 2006, a partir de então se reduziram até o último ano de governo. Em 2003, estas despesas representaram 7,50% do total gasto pela União. Em 2006, esse percentual chega a 13,20%,

em seguida, verifica-se sucessivas quedas, e a participação desse item de despesa no orçamento da União foi de 8,62%, ou R\$ 194 bilhões, no final do governo Lula. Ainda assim, deve-se destacar a elevada participação das despesas com juros e encargos da dívida no orçamento do governo federal. Essa situação pode ser explicada, em grande medida pelo fato de que com o advento do regime de meta, os focos inflacionários são interpretados como pressões de demanda e tal processo tem sido combatido com aumentos sucessivos da taxa de juros, o que por sua vez, tende a encarecer a dívida pública brasileira (Ramos, 2018). A média do total pago com estas despesas para o período foi de 9,56%.

As despesas com inversões financeiras são basicamente despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, bem como a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie ou natureza. As inversões financeiras são despesas de capital, consideradas não correntes e que não são classificadas como investimentos ou amortização da dívida pública. As despesas com inversões financeiras apresentaram oscilações ao longo dos dois governos Lula, apesar de apresentarem pequenas elevações, estas ainda representam percentuais muito baixos, quando se comparadas às demais despesas. Estas despesas representaram 1,81% (R\$ 34 bilhões) do total pago no primeiro ano de governo. No último ano de governo estas já representavam 2,08% do total pago (R\$ 46 bilhões). A média do total pago com estas despesas para o período foi de 2,11%.

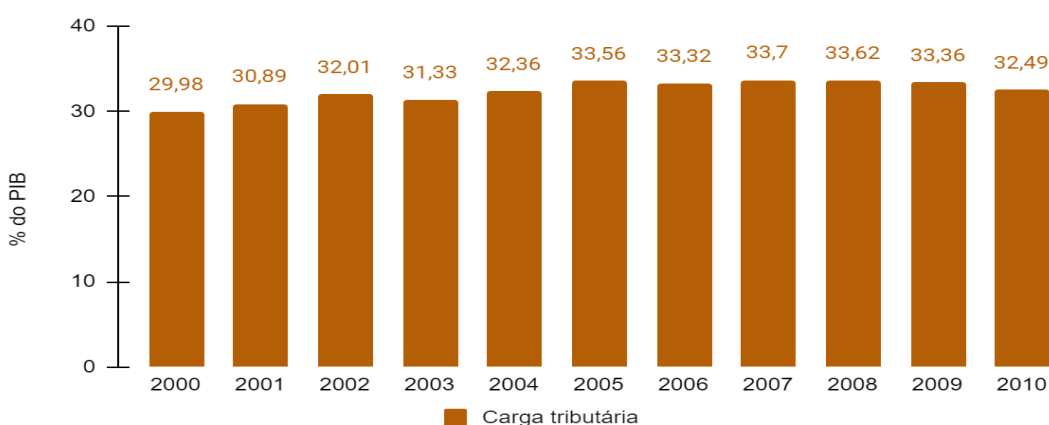
A amortização da dívida pública corresponde ao pagamento do capital principal, ou do valor original que foi atualizado pelo governo, acrescido de valor. Estas despesas se reduziram ao longo dos dois governos Lula, apesar de ainda apresentarem percentuais elevados ao longo de todo o período. No primeiro ano de governo, os gastos totais da União com amortizações corresponderam a 54,15% do total das despesas orçamentárias para aquele ano. Até o final do segundo governo Lula, houve uma queda na participação relativa desse item de mais de 15 p.p. nas despesas orçamentárias totais da União, quando se compara ao ano de 2003, chegando a aproximadamente 36,3% do total (ou R\$ 819 bilhões). A média do total pago com estas despesas para o período foi de 43,9% em relação às despesas orçamentárias totais da União.

Outro importante mecanismo da política fiscal é a política de tributação. A política tributária pode ser conceituada como sendo a escolha de um governo sobre quais impostos impor, em quais valores e sobre quem incidir esses valores. Com a preocupação em alcançar as metas de superávits fiscais estabelecidas (os resultados primários podem ser verificados na tabela a seguir), o governo passa a elevar a carga tributária por meio do aumento das alíquotas e da base de incidência de impostos e contribuições sociais logo nos primeiros

meses. A elevação da carga tributária incidiria sobre os impostos e as contribuições diretas, aumentando a regressividade do sistema tributário do país (Araújo, 2021).

Apesar de o governo Lula insistir que não estava promovendo uma elevação direta da carga tributária (a elevação da arrecadação se dava pela redução de sonegação, segundo o governo), ele se dizia comprometido em reduzir a carga tributária sobre a população de menor renda. No entanto, isso não foi alcançado nos primeiros anos do governo. A minirreforma tributária realizada em 2004, como as mudanças na tributação do PIS/COFINS sobre as empresas, junto com a expansão do PIB no período, promoveu um aumento da arrecadação pública de forma geral no país. Essa elevação foi usada para também elevar o resultado primário e reduzir o indicador dívida/PIB brasileiro do período (Arantes; Lopreato, 2017), como pode ser verificado no gráfico a seguir, em que se apresenta a arrecadação do governo geral entre 2003 e 2010 em percentual do PIB brasileiro.

**Gráfico 1 – Carga tributária do governo geral (2000 – 2010)**



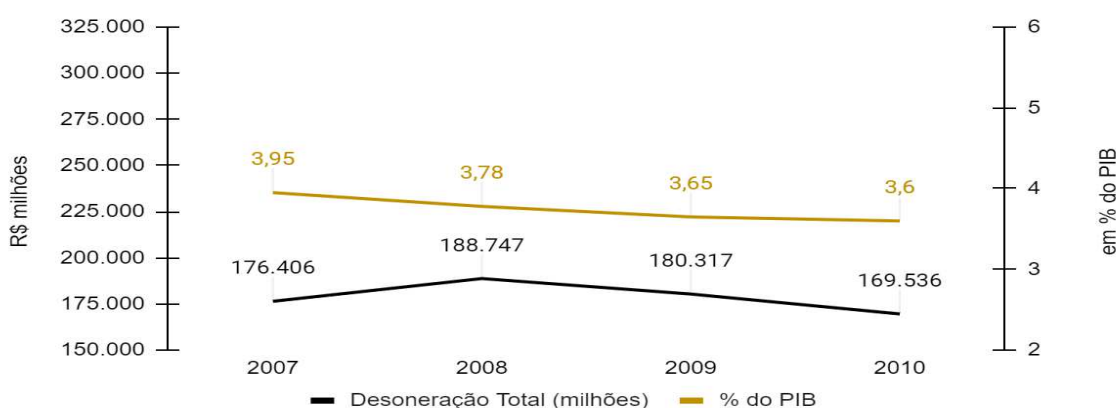
Fonte: Elaboração própria a partir do Banco Central do Brasil (2021)

A condução da política tributária dos governos Lula evidencia que apesar das oscilações cíclicas da carga tributária ao longo dos anos entre 2003 e 2010, prevalece uma tendência de certa estabilidade em proporção do PIB nesse período. No governo Lula, a carga tributária apresenta indicadores mais elevados do que os do governo anterior (como pode ser observado entre 2000 e 2002, no gráfico acima), apesar destes indicadores serem percentualmente próximos, verifica-se uma tendência de crescimento, seja em relação ao mesmo indicador observado durante o final do governo FHC, seja em relação ao período abarcado pelos dois mandatos de Lula (cerca de 1 p.p.).

No segundo governo Lula houve uma mudança na estratégia da política tributária. Essa mudança é marcada pela redução tributária de setores com alta articulação produtiva no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento (PSI). A política de desoneração tributária tornou-se parte da política industrial, materializando-se em medidas como o aproveitamento rápido de créditos tributários para investimentos, depreciação dos investimentos, redução de tributos como o IPI, PIS-PASEP, COFINS, IR e o IOF.

Essa medida visava aumentar os investimentos e as exportações, além da equalização das taxas de juros (Arantes; Lopreato, 2017). No entanto, a mudança na estratégia da política contribuiu para a queda no nível de arrecadação. Essa queda na arrecadação se assemelha à queda da participação da indústria no PIB no mesmo período (Deweck, 2017). No governo Lula, há reduções de impostos da chamada “linha-branca” de eletrodomésticos (IPI), indústria automobilística e para material de construção civil. Essa medida visava evitar o desaquecimento da economia do país, frente à crise internacional a partir de 2008.

**Gráfico 2 – Desonerações fiscais realizadas pelo governo federal (2007 – 2010)**



Fonte: Elaboração própria a partir Tesouro Nacional (2022)

Nota: Preços de dezembro de 2016 - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A partir dos dados do gráfico 2, é possível observar que o montante de renúncias fiscais apresentou resultados expressivos durante o segundo governo Lula. Tal estratégia, cuja finalidade é incentivar a atuação das empresas, é fortemente ampliada no governo Dilma, como será observado mais à frente. As desonerações promovidas pelo governo federal foram compensadas pelo efeito do aumento no trabalho formal, principalmente na arrecadação sobre a folha de pagamentos. Entre 2007 e 2008 há elevação em termos monetários das desonerações para os setores considerados chaves para a economia, saindo de mais de R\$ 176 milhões (3,9% do PIB) para mais de R\$ 188 milhões (3,78% do PIB), valores corrigidos pela

inflação. A partir de então, há redução do montante de desoneração, apesar de permanecer em patamares elevados, finalizando o governo, em 2010, com R\$ 169,5 milhões, ou cerca de 3,6% do PIB brasileiro.

O PAC e a PDP incluíram incentivos tributários para determinados setores, principalmente para os setores de construção pesada associada à infraestrutura, para setores intensivos em tecnologia, como o de produção de computadores, semicondutores e equipamentos para TV digital. Para o período compreendido entre 2007 e 2010, o governo Lula abarca a desoneração sobre a folha de pagamentos, visando tornar as empresas brasileiras mais competitivas e atrativas. Essa medida foi adotada especialmente em setores considerados mais intensivos em força de trabalho humana. No entanto, esta última iniciativa acabou não se concretizando de fato em virtude da redução do espaço fiscal para novas desonerações tributárias após a extinção da CPMF em 2007 (Barbosa; Souza, 2010).

Outra forma de enxergar o papel da política fiscal no desenho da política econômica é através das ações da estabilização da relação dívida/PIB e da dinâmica de geração dos superávits primários das contas públicas. As metas de superávit primário têm passado por constantes revisões desde sua implementação no governo FHC, principalmente, no que concerne aos descontos da parcela de investimento do governo do seu cálculo, na tentativa de acelerar o crescimento econômico do país. O resultado primário indica se os níveis de gastos orçamentários do Estado são compatíveis com sua arrecadação.

O resultado primário é composto pela diferença entre as receitas e as despesas, excluindo-se os juros da dívida pública. A receita primária (ou não financeira) são receitas decorrentes da atividade fiscal do governo, como por exemplo, as receitas tributárias, receitas de transferências recebidas de outros entes e royalties. Já a despesa primária (ou não financeira) são os gastos necessários para promover os serviços públicos à sociedade, abarcando as despesas com pessoal, encargos sociais, transferências para outros entes públicos, além dos investimentos. Quando o valor das receitas é maior que o valor das despesas, ocorre o superávit primário. Na medida em que ocorre o contrário, temos uma situação de déficit primário das contas públicas. Dessa forma, o primeiro compromisso da política econômica do governo Lula foi tentar resolver o problema fiscal das contas públicas. Para tanto, foi dado peso maior ao ajuste fiscal sob o pressuposto de que este ajuste condicionaria as principais variáveis macroeconômicas, como a taxa de inflação, as taxas de juros e a taxa de câmbio (Loureiro; dos Santos; Gomide, 2011).

Quando o governo mantém a política fiscal contracionista entre 2003 e 2005, este gera elevados e crescentes superávits primários no período. Na tabela 2, é possível observar que o

resultado primário ao longo dos governos Lula apresenta resultados superavitários, dado que as receitas primárias foram maiores que as despesas primárias, apesar do percentual se reduzir ao longo do período, finalizando o primeiro governo em 2,1% do PIB em 2006.

No segundo governo, mais precisamente em 2009, o resultado primário representou 1,3% do PIB brasileiro. Esse resultado é explicado pela retirada dos gastos da Petrobras do cálculo do superávit primário pelo governo, demonstrando que o aperfeiçoamento das metas fiscais era possível. No último ano do governo Lula o resultado primário apresentou um leve aumento, correspondendo a 2% do PIB do país, estando um pouco abaixo da meta que era 2,5% do PIB. Todavia, o governo adota essa medida visando preservar os investimentos e evitar que os efeitos da crise global de 2008 compromettesse ainda mais o desempenho da economia do país (Agência Câmara de notícias, 2009).

**Tabela 2: Indicadores fiscais do Brasil: governo Lula (em % do PIB)**

| Ano  | Resultado primário | DLSP | DBGG |
|------|--------------------|------|------|
| 2003 | 2,3                | 54,8 | 59,9 |
| 2004 | 2,7                | 50   | 56   |
| 2005 | 2,6                | 48,4 | 56,4 |
| 2006 | 2,1                | 47,3 | 56,4 |
| 2007 | 2,2                | 45,5 | 58   |
| 2008 | 2,3                | 39,5 | 57,7 |
| 2009 | 1,3                | 42,1 | 60,9 |
| 2010 | 2                  | 39,3 | 53,4 |

Fonte: Banco Central do Brasil (2021)

Ainda na tabela 2, é possível analisar os resultados da dívida líquida e bruta do setor público durante os governos Lula. A dívida líquida do setor público “é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central”. (Banco Central, 2022). Esta dívida é utilizada como base para o cálculo do déficit público "abaixo da linha". Diante disso, pelos dados expostos, é possível apontar que a dívida líquida do setor público tem apresentado sucessivas quedas até 2008, correspondendo a 39,5% do PIB do país neste ano. No ano seguinte, como forma de mitigar os efeitos da crise

internacional de 2008, a dívida líquida sofreu um pequeno aumento percentual, correspondendo a 42% do PIB. Mesmo assim, esse resultado é inferior ao do primeiro ano do governo Lula.

A dívida bruta do setor público tem como tarefa medir a dívida do Governo Federal, dos governos estaduais, dos governos municipais, de suas autoridades perante ao Banco Central, das empresas estatais, além do sistema público financeiro e privado, bem como do setor privado doméstico e do setor externo. Neste conceito, também são incluídas as operações compromissadas pelo Banco Central com os títulos públicos. Essa inclusão permite um melhor acompanhamento da situação fiscal do governo. Como demonstrado na tabela acima, esta dívida se reduz até 2006, correspondendo a 56,4% do PIB do país. Em seguida, tem-se um aumento percentual até 2009 (61% do PIB), e posteriormente, essa dívida se reduz novamente, chegando ao menor nível durante os governos Lula (53,4%). Pode-se concluir que, mesmo o governo ampliando os gastos públicos ao longo do segundo governo Lula, o mesmo conseguiu alcançar as metas estabelecidas (ou ficar muito próximo a elas) de superávit primário e redução da dívida pública/PIB.

## **2.2 - A condução da política fiscal no Brasil durante os governos Dilma: 2011 - 2016**

Dilma Rousseff chega à presidência do Brasil embalada pelo sucesso das realizações do governo antecessor. No entanto, tal governo é impactado pela crise internacional do subprime, principalmente pelo fato de os efeitos mais severos sobre a economia brasileira acontecerem alguns anos após o início da crise. Analisando o governo Dilma de forma geral, entende-se que este se apoiou em um mix de intervencionismo, repressão financeira, políticas de estímulo à produção nacional e algumas “pitadas” de câmbio fixo durante a sua condução (Bolle, 2016).

Em se tratando da política fiscal adotada no governo Dilma, verifica-se que esta dá ensejo a profundas discussões no tocante ao debate macroeconômico. Essas discussões estão atreladas ao entendimento de que a condução da política fiscal assumiu papel central para explicar a trajetória de recessão econômica brasileira, seja pelo ponto de vista dos economistas do campo da ortodoxia quanto da heterodoxia, mesmo que sob perspectivas antagônicas. Os economistas do campo do mainstream apontam que o descontrole dos gastos públicos são os responsáveis pela deterioração fiscal de uma economia. Esta corrente



responsabiliza as opções de política econômica adotadas no governo Dilma (como a nova matriz econômica) pela crise vivenciada no período (Lima; Fonseca, 2021).

Os economistas ortodoxos defendem que após a crise de 2008 (ainda no governo Lula) há uma “guinada” na política econômica adotada no governo Lula e essa guinada mantém-se e se aprofunda no governo Dilma. Diante disso, a corrente ortodoxa aponta que a política fiscal expansionista durante os governos petistas foi responsável pelo descontrole dos gastos públicos e a deterioração fiscal do país, o que resultou em déficits primários crescentes e no aumento da dívida pública. Esse descontrole fiscal, segundo a referida corrente, reduziu a confiança dos agentes econômicos, provocando a queda dos investimentos privados ao longo do governo Dilma (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020).

Na contramão desta visão, há os economistas de orientação heterodoxa para os quais o governo Dilma I é marcado pela inflexão da política fiscal, em que se verifica uma forte redução dos gastos do governo, especialmente, dos investimentos públicos no momento de maior necessidade de ampliação destes gastos. Segundo essa orientação, a redução dos investimentos públicos foi responsável por afetar a capacidade de indução da política em um modelo de crescimento puxado pela demanda agregada do país, o que comprometeu o desempenho da economia ao longo de todo o governo Dilma.

O segundo governo Dilma é marcado por uma virada ortodoxa da política econômica. Durante esse período, o governo põe em prática um forte ajuste fiscal, com foco principalmente no corte de gastos discricionários e de investimentos públicos nos mais diversos segmentos. O ano de 2014, segundo Rossi e Mello (2017), foi o ano de maior desaceleração econômica. Essa desaceleração é puxada pela forte contração dos investimentos. Todavia, o consumo das famílias, nesse ano, continuava contribuindo de forma positiva para o crescimento, mesmo que a taxas decrescentes. O mesmo não ocorreu em 2015 e o resultado do profundo corte das despesas públicas em um período de desaceleração acabou por se tornar uma força importante e intensificadora da recessão e a queda do produto da economia em 3,8% em 2015 (Bem, 2016).

Mudar a política econômica e buscar outra configuração da política fiscal e, inclusive, da própria intervenção do Estado na economia não poderia ser um movimento realizado sem grandes questionamentos dos agentes econômicos, cuja aderência ao tripé fixado ainda no governo FHC parece completa. Mas o pior é que o governo Dilma operou a mudança sem explicitar seu movimento, o que só foi feito em 2013. Não se preocupou em discutir com o mercado e a sociedade sua nova abordagem. Não se preocupou em sustentar seus pontos de vista de que o constrangimento fiscal representava uma restrição ao crescimento do país. Ao contrário, deixou intacta a abordagem vigente desde 1999 e tentou operar toda sorte de manipulações contábeis para demonstrar estar cumprindo as metas fiscais que o

próprio governo propusera. [...] O cumprimento da meta de superávit primário do governo central e também do setor público, em 2012, só foi possível graças a uma complexa, criativa e heterodoxa engenharia fiscal (Biasoto Jr.; Afonso, 2013, p. 252 - 253).

O governo Dilma adotou diversos artifícios para reverter os resultados negativos do primeiro ano de governo. Um conjunto de medidas, visando estimular a atividade econômica brasileira, foram adotadas. Essas novas medidas passam a ser conhecidas como a Nova Matriz Econômica (NME). Essa nova matriz se refere a um pacote de medidas heterodoxas de caráter desenvolvimentista aplicadas a partir de 2011 pelo governo de Dilma Rousseff. Nessa nova matriz, o governo articula a redução dos juros e a desvalorização do câmbio para estimular a indústria brasileira. Para isso, o governo promove fortes desonerações fiscais, implanta o Plano Brasil Maior e estabelece o controle de capitais e do mercado de derivativos cambiais, visando o controle da valorização do câmbio e sua volatilidade.

Uma das características da NME são as medidas fiscais com vistas a estimular o setor industrial. Para tanto, o principal instrumento utilizado pelos formuladores de políticas foi a isenção fiscal, em que se inclui a redução do IPI dos bens de capital, além da desoneração da folha de pagamento de setores que são intensivos em mão de obra. Além destas medidas outras também foram adotadas, tais como o adiamento do recolhimento do Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS); redução da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre operações de crédito a pessoas físicas (De Paula; Pires, 2017).

Mesmo com a mudança no mix da política macroeconômica, o que se verifica é que a economia brasileira não apresenta o crescimento esperado e os resultados do PIB do país são preocupantes. A redução dos juros, a desvalorização do câmbio e as desonerações fiscais implementadas não resultaram nos efeitos esperados, principalmente, sobre a indústria brasileira. No entanto, é necessário considerar que a queda do PIB brasileiro também ocorreu por conta da piora da balança comercial no período, bem como da dinâmica mais fraca do comércio mundial, além do fato de a indústria brasileira estar apresentando certa desaceleração no período (Corrêa; Santos, 2013).

É claro que precisa se considerar a piora do ambiente externo na contaminação do ambiente doméstico dos investimentos, mas o ponto levantado é que a desaceleração dos investimentos públicos foi crucial para a redução do crescimento do país em 2011, visto que essa era uma alavanca central para a dinâmica observada no período imediatamente anterior. O investimento privado, que já vinha se desacelerando, reduziu-se drasticamente no ano em questão. A esse comportamento somou-se a contração relacionada ao não aumento real do salário-mínimo, o

controle do crédito e o aumento dos juros, que comprometeram o consumo (Corrêa; Santos, 2013, p. 45).

Barbosa (2015) pontua que a nova matriz foi adotada em um momento errado, tendo em vista que o governo aplicou uma política fiscal expansionista no momento inoportuno. Além disso, o governo abandona o regime de metas de inflação e adota taxas de juros mais baixas no período (mesmo estas últimas medidas não fazendo parte da política fiscal, elas acabaram por influenciar tal política). Mesmo com essas medidas, o que se verifica é que a indústria brasileira não responde aos estímulos do governo e os investimentos privados não se realizaram conforme era esperado pelo governo.

A tabela 3 apresenta a composição das despesas orçamentárias dos entes federativos propostos pela Lei nº 4.320/1964 a partir das despesas correntes e das despesas de capital. Como anteriormente mencionado, estas duas classes são subdivididas em seis grupos, a saber: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. Assim como no momento anterior, as despesas são apresentadas a partir dos seis grupos durante o governo Dilma em valores em bilhões de reais, corrigidos a preços de 2017 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

Estes grupos são representados por despesa com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública do país. Também neste caso, utiliza-se a definição de despesas pagas. Qual seja, quando o governo faz o pagamento das despesas, há o repasse do valor ao vendedor ou ao prestador do serviço contratado (Portal da transparência, 2022).

**Tabela 3 - Composição das despesas pagas do governo federal (bilhões de R\$): 2011 - 2016**

| Orçamentário       |                            |            |                            |            |                           |            |                     |            |                       |            |                        |            |          |
|--------------------|----------------------------|------------|----------------------------|------------|---------------------------|------------|---------------------|------------|-----------------------|------------|------------------------|------------|----------|
| Despesas Correntes |                            |            |                            |            |                           |            | Despesas de Capital |            |                       |            |                        |            |          |
| Ano                | Pessoal e encargos sociais | % do Total | Juros e encargos da dívida | % do Total | Outras despesas correntes | % do Total | Investimento        | % do Total | Inversões financeiras | % do Total | Amortizações da dívida | % do Total | Total    |
| 2011               | 293 (b)                    | 12,44      | 196 (b)                    | 8,32       | 930 (b)                   | 39,45      | 24 (b)              | 1,06       | 48 (b)                | 2,07       | 864 (b)                | 36,65      | 2,35 (t) |
| 2012               | 287 (b)                    | 11,87      | 189 (b)                    | 7,83       | 982 (b)                   | 40,54      | 30 (b)              | 1,26       | 56 (b)                | 2,35       | 876 (b)                | 36,15      | 2,42 (t) |
| 2013               | 293 (b)                    | 12,32      | 189 (b)                    | 7,95       | 1,03 (t)                  | 43,62      | 22 (b)              | 0,95       | 66 (b)                | 2,81       | 771 (b)                | 32,35      | 2,38 (t) |
| 2014               | 298 (b)                    | 10,94      | 214 (b)                    | 7,86       | 1,09 (t)                  | 40,24      | 23 (b)              | 0,88       | 76 (b)                | 2,82       | 1,01 (t)               | 37,26      | 2,72 (t) |
| 2015               | 289 (b)                    | 11,25      | 236 (b)                    | 9,19       | 1,11 (t)                  | 43,24      | 10 (b)              | 0,43       | 68 (b)                | 2,66       | 855 (b)                | 33,24      | 2,57 (t) |
| 2016               | 294 (b)                    | 10,73      | 218 (b)                    | 7,97       | 1,15 (t)                  | 42,01      | 17 (b)              | 0,65       | 73 (b)                | 2,67       | 988 (b)                | 35,97      | 2,74 (t) |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil (vários anos).

Nota 1: Valores deflacionados em relação ao IPCA de 2018

Nota 2: (b) bilhões e (t) trilhões.

As despesas com pessoal e encargos sociais apresentaram reduções ao longo dos governos Dilma. No primeiro ano, estas despesas representaram 12,44% do total gasto pela União. No último ano de governo, este percentual representou cerca de 10,73%, ou R\$ 294 bilhões do total gasto. Essa redução é resultado do forte ajuste fiscal adotado pelo governo Dilma.

O grupo formado pelas outras despesas correntes apresentaram tendência de crescimento ao longo de todo o governo Dilma, compondo um dos maiores percentuais por grupo de despesa da União, correspondendo a 43,62% (R\$ 1,03 trilhões) do total gasto, em 2013 e 42,01% (R\$ 1,15 trilhões), em 2016. Quando também comparado estas despesas com o governo anterior, percebe que estas foram percentualmente maiores, apesar de acompanhar o crescimento deste gasto no governo, dado que em 2010 tais gastos corresponderam a 38,62% do total pago (R\$ 871 bilhões). A média destas despesas durante o governo Dilma foi de 41,5% do total das despesas orçamentárias da União.

Os investimentos apresentaram reduções significativas ao longo dos dois governos Dilma, saindo de 1,06% (R\$ 24 bilhões) do total pago em 2011, para 0,65% (R\$ 17 bilhões), em 2016. Quando se compara o percentual dessas despesas com as do governo anterior, a queda fica ainda mais evidente, dado que só no último ano do governo Lula, as despesas com investimento representaram 1,52% do total pago (R\$ 43 bilhões).

É até plausível considerar que o resultado dessa queda nos níveis de investimento, em alguma medida, foi responsável pela desaceleração da economia do período. O mal desempenho da economia pode explicar e ao mesmo tempo, ser explicado pela redução do gasto público, principalmente nos momentos considerados chave para superar a crise econômica que o país enfrentava. Indo na contramão dessa concepção, de que os gastos públicos são fundamentais para gerar o crescimento econômico, como pontua os keynesianos e pós-keynesianos, o governo Dilma reduziu constantemente esses gastos/despesas e adotou uma política fiscal altamente restritiva, principalmente durante seu segundo mandato.

Quando se analisa conjuntamente as despesas associadas à gestão da dívida pública, percebe-se que estas apresentaram uma leve tendência entre 2011 e 2016. Ao se comparar essas despesas com as do governo anterior, verifica-se que a tendência do total gasto ao longo do período é de queda significativa. Quando se analisa a média destas despesas durante esse período, percebe-se que a queda é significativa, sendo de 8,2% do total pago com juros e encargos da dívida e em média, 35,27% do total pago com amortizações.

Por fim, as despesas com inversões financeiras durante o governo Dilma, apresentaram tendência de crescimento até 2014, chegando a 2,88% (R\$ 76 bilhões) do total

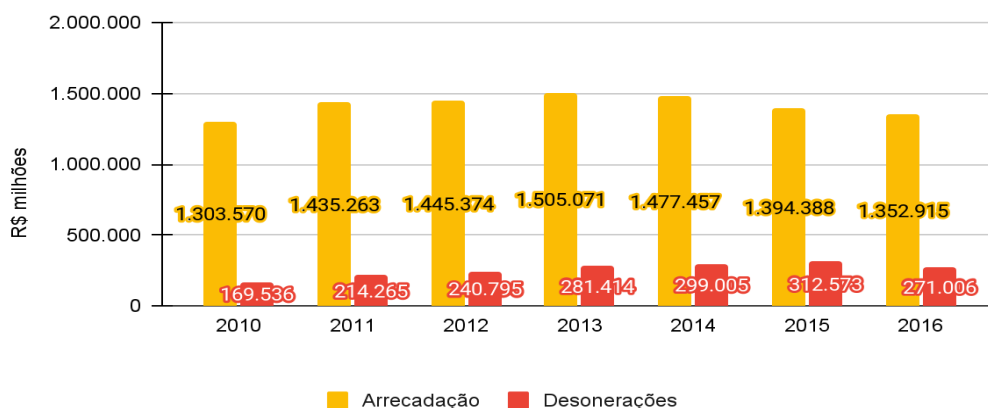
das despesas pagas pelo governo federal. A partir de então, verifica-se uma leve redução e no último ano do governo Dilma, esse item de despesa representou 2,67% do total gasto, ou R\$ 73 bilhões. Estas despesas tiveram uma participação superior nas despesas orçamentárias do governo comparativamente ao governo Lula, quando as despesas com inversões financeiras corresponderam a 2,08% (R\$ 46 bilhões) do total pago em 2010. A média do total gasto com estas despesas durante o governo Dilma foi de 2,56% do total das despesas.

Em se tratando da política de tributação do governo Dilma, é possível observar uma queda consecutiva da arrecadação do governo federal entre 2014 e 2015, como pode ser observado no gráfico 3. Essa queda na arrecadação pode ser resultado da ampliação da política de desoneração adotada ao longo desse governo para poder estimular o setor privado a realizar investimentos e assim, promover a recuperação da economia do país. Esse tipo de tática também foi usado pelo governo Lula, período em que o montante de renúncia foi expressivo. Tal estratégia é ampliada ao longo dos governos Dilma com a finalidade de incentivar a atuação das empresas, chegando a representar quase 5% do PIB do país no período.

Mesmo com o aprofundamento desta política, ela mostrou-se desastrosa como ferramenta de estímulo aos investimentos privados, tendo em vista que o setor privado não realizou os investimentos esperados (Belluzzo; Bastos, 2015). Esse resultado foi responsável por fragilizar ainda mais a capacidade de financiamento do governo federal no período (Ribeiro; Inácio Júnior, 2019). Isso ocorreu porque a política fiscal foi implementada sem a exigência de contrapartidas às empresas beneficiadas. Exigências como elevação de investimentos, geração de emprego, preservação do meio ambiente e garantia dos direitos trabalhistas (Gentil, 2017).

Tendo em vista que modalidades de contrapartidas como estas não foram exigidas pelo governo Dilma, a política de renúncia fiscal mostrou-se um mecanismo inócuo de estímulo às decisões do setor privado, resultando em uma expressiva queda nas receitas do governo federal, prejudicando ainda mais a situação fiscal do país (Ribeiro; Inácio Júnior, 2019). No gráfico 3 a seguir, é possível verificar como as desonerações tributárias sofreram elevações constantes de 2010 (ainda no governo Lula) até 2015.

**Gráfico 3 – Arrecadação e desonerações do governo federal (2010 – 2016)**



Fonte: Elaboração a partir do Tesouro Nacional (2022).

Nota: Preços de dezembro de 2016 - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Com estes resultados, verifica-se uma piora da situação fiscal e a ocorrência crescente de déficits nas contas públicas no final do primeiro governo Dilma. Tal situação não se deve à aceleração das despesas primárias, mas sim à queda das receitas a partir de 2009 e a sua constante redução em termos reais a partir do ano de 2014. A estagnação da economia em termos reais pode ser associada aos impactos da crise internacional sobre a economia brasileira e em virtude das medidas adotadas pelo governo, resultando em queda da receita como proporção do PIB.

Mesmo que a receita tenha crescido em determinados períodos do governo Dilma, esta não chega a recuperar os níveis anteriores. Com o impulso dado às desonerações tributárias a partir de 2012, as receitas voltam a sofrer fortes reduções a partir de 2014, já que as desonerações chegaram a quase R\$ 300 milhões só neste ano, o que de certa forma, serviu para impulsionar a deterioração fiscal que o país enfrentaria nos anos subsequentes (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020).

Essa deterioração fiscal pode ser verificada a partir do resultado primário. Na tabela 4, é possível verificar que o governo obteve superávits primários até 2013. No entanto, a partir de 2014, as despesas primárias foram relativamente maiores que as receitas primárias, e as contas públicas passaram a apresentar constantes déficits. O final do governo Dilma é marcado por um déficit de - 2% do PIB em 2015 (último ano completo desse governo), como pode ser verificado a seguir.

**Tabela 4: Indicadores fiscais do Brasil: governo Dilma (em % do PIB)**

| Ano  | Resultado primário | DLSP  | DBGG  |
|------|--------------------|-------|-------|
| 2011 | 2,1                | 34,47 | 51,27 |
| 2012 | 1,8                | 32,19 | 53,67 |
| 2013 | 1,4                | 30,5  | 51,54 |
| 2014 | -0,4               | 32,59 | 56,28 |
| 2015 | -1,9               | 35,64 | 65,5  |
| 2016 | -2,5               | 46,14 | 69,84 |

Fonte: Banco Central do Brasil (2021)

Essa situação de déficit constantes é resultado da política macroeconômica interna, tanto monetária quanto fiscal, que em certa medida, foram responsáveis pela forte desaceleração do crescimento do produto brasileiro durante os governos Dilma. É relevante destacar que no final do governo Dilma, há um aprofundamento ainda maior da política fiscal contracionista, influenciada por vários choques sobre a atividade econômica, por dificuldades políticas na aprovação de medidas importantes e pelas incertezas sobre o equacionamento da situação fiscal. Com isso, o risco-país (risco de o governo não pagar suas dívidas) elevou-se por conta da elevação da dívida pública brasileira, o que acabou por contaminar as expectativas dos agentes do setor privado (De Paula; Pires, 2017). A dívida líquida do setor público do governo Dilma apresenta tendência crescente ao longo de todo o seu período. Durante todo o período, essa dívida cresceu cerca de 12% do PIB brasileiro, saindo de 34,47% em 2011, para 46,14% em 2016. Quando observa-se a dívida bruta, o crescimento é ainda maior, dado que esta se eleva em 18,5% do PIB do país, chegando a 69,84% só em 2016, como pode ser verificado na tabela acima.

Diante dos dados expostos e das referências acerca da forma como a política fiscal do governo Dilma foi conduzida, é importante destacar que tal política apresentou comportamento contraditório ao longo de sua execução. Para Terra, Ferrari Filho e Resende (2018), a política fiscal do governo Dilma foi mal comunicada à opinião pública, principalmente pelo fato de o governo insistir em anunciar metas consideradas irrealistas de expansão das receitas e de superávit primário. Além disso, o governo passa a elevar as despesas financeiras do governo central com o pagamento de juros, sendo esta de cerca de



5,0% do PIB, o que também é visto como contraditório para o período de baixo crescimento econômico e de recessão.

Os referidos autores também pontuam que os sinais contraditórios da política fiscal do governo Dilma se devem pelo fato de os gastos com investimentos públicos e as isenções tributárias realizadas serem incompatíveis com as metas de superávit primário necessárias para sustentar os elevados desembolsos com os encargos da dívida pública do país. Outro fator contraditório do governo Dilma é o controle da inflação por meio do congelamento dos preços, o que amplia ainda mais a desconfiança dos agentes em relação à condução das políticas adotadas, agravando a situação fiscal do país.

Gentil e Hermann (2017), também apontam que a política fiscal do governo Dilma apresentou certos conflitos e sinais contraditórios ao longo de toda sua extensão. Isso ocorre porque, de um lado, o governo tenta cumprir as metas de superávit primário e controle inflacionário, e do outro, se empenha na realização de uma política fiscal anticíclica a fim de responder à recessão que se instalou na economia brasileira a partir da crise financeira internacional. Nesse esforço, o governo adota uma política fiscal ambígua, caracterizada por medidas e ações expansionistas (caracterizada principalmente pela renúncia fiscal) e em outros casos, medidas totalmente restritivas.

Martins (2015) também destaca que o governo Dilma é marcado por intenções e resultados ambíguos, no que se refere à política econômica adotada. “A ambiguidade aqui se refere tanto à lógica que parece orientar as decisões da equipe econômica quando analisadas em conjunto, quanto às divergentes interpretações sobre as políticas levadas a cabo no período” (Martins, 2015, p. 7). Em relação às decisões tomadas pela presidente Dilma Rousseff, o caráter ambíguo com que o governo se comunica com a sociedade e à incapacidade do mesmo, em emplacar uma estratégia nacional desenvolvimentista, foram responsáveis por deprimir a demanda agregada e abalar a confiança que, de certa forma, alimenta a eficiência marginal do capital, somando-se a intensa deterioração das finanças públicas do país. Também é preciso que se considere o fato de que o governo Dilma não consegue tomar todas as medidas que julgou necessárias por conta das tensões com o Congresso brasileiro. Tais tensões resultaram na interrupção do seu governo a partir do impeachment (Lobo; Greer, 2017).

### **2.3 - A condução da política fiscal no Brasil e seu caráter restritivo do breve governo Temer: 2016 - 2018**

O governo de Dilma Rousseff deixa como herança, uma profunda recessão econômica, déficits no resultado primário e nominal, além de uma alta taxa de desemprego e uma dívida pública em níveis também elevados. É diante deste cenário que o governo de Michel Temer assume a presidência de forma definitiva a partir de 31 de agosto de 2016, após o impeachment da então Presidente. Além das questões econômicas, ao longo de seu governo, Temer precisou lidar com os desdobramentos da operação Lava Jato (operação contra corrupção), além do baixo índice de popularidade em relação à aprovação do seu governo (Campos; Coimbra e Oliveira, 2018).

Sob a justificativa de “resolver” o problema das contas públicas do país herdadas do governo anterior, Temer sugere algumas propostas de mudanças radicais no âmbito da política a partir de determinadas reformas (Santana; Costa, 2017). Estas reformas marcam a mudança no projeto de desenvolvimento brasileiro, principalmente por colocar em prática políticas que afetaram diretamente a população brasileira de renda mais baixa. Algumas das medidas são articuladas ainda no governo Dilma, no entanto, é no governo Temer que estas ganham forma e profundidade.

Entre as reformas estruturais realizadas no governo Temer, destacam-se o regime do teto de gastos com a PEC 55 (inicialmente), a Reforma Trabalhista, a proposta da Reforma da Previdência e a redefinição do papel da Petrobras na economia brasileira no que se refere aos gastos e investimentos realizados pela estatal. Estas foram responsáveis por impactarem diretamente a agenda de desenvolvimento brasileira a partir de 2016 (Ribeiro; Loural; Amaral, 2020).

Antes de adentrar na questão das mudanças estruturais propriamente ditas, é relevante destacar que durante as duas últimas décadas, o país já enfrentava consideráveis mudanças na forma como política econômica era conduzida. Essas mudanças ocorreram principalmente após a implementação da NME em 2012, seguindo até a completa virada para uma política econômica de caráter ortodoxa, em 2015, ainda durante o governo Dilma. Essa agenda política é intensificada durante o governo Temer, dado que os gastos públicos, por exemplo, ao longo de todo o governo, sofrem progressivas reduções, como será detalhado a seguir.

A base fundamental das mudanças estruturais adotadas ao longo do governo Temer está atrelada a uma agenda neoliberal, conceituada pelos economistas como sendo uma agenda de política econômica que visa a direcionar a economia de um país para um novo

modelo de desenvolvimento com papel de destaque para o mercado, dado que o Estado passa a deixar de atuar em setores antes vistos como imprescindíveis e deixa para o mercado privado, determinadas funções (Oreiro; De Paula, 2019). As ações do governo Temer estavam a todo o momento, apoiadas na visão estreita de livre mercado. Tal visão está associada a um programa de ajuste fiscal estrutural e na ideia de que o nível de investimento privado será retomado a partir do afastamento do investimento público (Santana; Costa, 2017). O modelo de desenvolvimento do governo Temer baseia-se em reformas de caráter liberalizante, principalmente ao realizar as reformas mencionadas e pela reafirmação do governo na adoção de políticas econômicas com características ortodoxas. Nesta agenda econômica, a política monetária detém características mais conservadoras, a política fiscal sofre efeitos contracionistas (como foi verificado ao longo de todo o governo) e a política cambial torna-se mais flexível (Oreiro; De Paula, 2019).

O marco da política fiscal neoliberal do governo Temer é a implementação do teto de gastos e a proposta de reforma da previdência para controlar as contas públicas do país. A criação do teto de gastos sinaliza uma política de geração de superávit primário, com o objetivo de estabilizar a dívida doméstica e reduzir o risco-país (Barbosa Filho, 2017). Em relação ao teto de gastos, em dezembro de 2016, o Congresso Nacional brasileiro promulgou a Emenda Constitucional 95 (PEC 55/2016), responsável por limitar os gastos públicos por um período de 20 anos, marcando o Novo Regime Fiscal (NRF).

O NRF é tipo como uma norma simples e inteligível. Seu foco é sobre a despesa primária. Sua vigência é transitória, restrita a vinte exercícios financeiros, compreendendo o período entre 2017 e 2036. “Em que pese denominar-se como um novo regime, as disposições trazidas pela EC nº 95/2016 não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais preexistentes que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas (Santos, 2020, p. 33). Este novo regime impõem restrições às despesas primárias nos orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União. Todavia, a medida exclui o orçamento de investimento das empresas estatais, em que a União detenha (direta ou indiretamente) a maioria do capital social com direito a voto. Os entes como Estados e Municípios, não estão sujeitos ao novo regime. Este é estabelecido para todos os poderes da República, somando ainda, Ministério Público da União (MPU), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a Defensoria Pública da União (DPU) (Santos, 2020).

A metodologia estabelecida pelo NRF baseia-se na limitação do crescimento real da despesa primária da União, utilizando-se do exercício de 2016 como base, pelo período de

vinte exercícios financeiros (vinte anos). O novo regime condiciona a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) aos limites publicizados na mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Com isso, impede o Congresso Nacional de reestimar ou readequar o orçamento. Todavia, veda-se, quando da execução do orçamento, a abertura do chamado crédito suplementar ou especial que aplique o total da despesa primária que é autorizada (Santos, 2020).

O teto de gastos trata-se de uma forte política de austeridade fiscal, caracterizada pelo ajuste da economia a partir da redução dos gastos públicos e do papel do Estado como importante indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar da sociedade em geral. Este tipo de política tende a afetar diretamente a população mais vulnerável, pelo fato de o governo cortar gastos, sobretudo em setores como o de educação, saúde, segurança, transferência de renda, dentre outros (Rossi, Dweck; Oliveira, 2018). Rossi e Dweck (2016) destacam que, no círculo vicioso da política de austeridade fiscal, cortes do gasto público tendem a induzir à redução do crescimento, o que também provoca queda da arrecadação, exigindo novos cortes por parte do governo no curto prazo.

A EC nº 95/2016 previu ainda que, nos três primeiros anos de vigência do NRF, o Poder Executivo poderá compensar eventuais excedentes nos limites dos demais poderes mediante redução equivalente de sua despesa primária. Esse montante, contudo, será limitado a 0,25% do limite estabelecido para o Poder Executivo e a sistemática extinta após o terceiro ano de vigência do teto de gastos. Além de transitória, a compensação depende da discricionariedade do Poder Executivo, uma vez que deve ser expressa no encaminhamento do PLOA e é elemento não passível de alteração pelo Congresso Nacional, quando da tramitação e aprovação do orçamento. Objetivou-se, por essa regra, suavizar a implementação da restrição fiscal nos demais poderes, dado que o Poder Executivo possui limite mais amplo (Santos, 2020, p. 37).

O círculo vicioso só pode ser interrompido através de decisões do próprio governo, a menos que ocorra uma ampliação do nível de exportação, para compensar a retração das demandas interna, pública e privada. Todavia, essa seria uma situação pouco provável, em virtude do cenário externo adverso e instável dos últimos anos, apresentando uma lenta recuperação da demanda, uma maior competição entre os mercados e com o comércio exterior crescendo a taxas menores do que a taxa do PIB mundial. Em contrapartida, as regras do novo regime não permitem que haja crescimento das despesas totais e reais do governo acima do índice de inflação, nem para os anos em que a economia do país apresentar resultados favoráveis, o que provocou fortes reduções do gasto público em todos os grupos de despesas pagas pela União entre 2016 e 2018.

**Tabela 5 - Composição das despesas pagas do governo federal (bilhões de R\$): 2016 - 2018**

| Orçamentário       |                            |         |                            |         |                           |         |                     |         |                       |         |                        |         |          |
|--------------------|----------------------------|---------|----------------------------|---------|---------------------------|---------|---------------------|---------|-----------------------|---------|------------------------|---------|----------|
| Despesas Correntes |                            |         |                            |         |                           |         | Despesas de Capital |         |                       |         |                        |         |          |
| Ano                | Pessoal e encargos sociais | % Total | Juros e encargos da dívida | % Total | Outras despesas correntes | % Total | Investimento        | % Total | Inversões financeiras | % Total | Amortizações da dívida | % Total | Total    |
| 2016               | 294 (b)                    | 10,73   | 218 (b)                    | 7,97    | 1,15 (t)                  | 42,01   | 17 (b)              | 0,65    | 73 (b)                | 2,67    | 988 (b)                | 35,97   | 2,74 (t) |
| 2017               | 314 (b)                    | 12,22   | 210 (b)                    | 8,18    | 1,15 (t)                  | 44,79   | 19 (b)              | 0,74    | 65 (b)                | 2,55    | 812 (b)                | 31,53   | 2,57 (t) |
| 2018               | 243 (b)                    | 9,94    | 279 (b)                    | 11,40   | 1,06 (t)                  | 43,39   | 16 (b)              | 0,69    | 61 (b)                | 2,49    | 786 (b)                | 32,09   | 2,45 (t) |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil (vários anos) e Portal da Transparência (2022).

Nota: Valores deflacionados em relação ao IPCA de 2017.

Nota 2: (b) bilhões e (t) trilhões.

Assim como nos casos anteriores, analisa-se o governo Temer a partir dos gastos sobre os seis grupos de despesas orçamentárias ao longo de todo o seu período. Analisa-se qual foi a tendência desse período, além de fazer comparações desse percentual com os governos imediatamente anteriores. Mesmo que a visão teórica por trás de cada política adotada não seja a mesma, e que o período analisado também não seja numericamente igual em quantitativo de anos, é possível obter insights acerca da forma como os gastos públicos foram conduzidos nesse breve período.

Comparando as Despesas com pessoal e encargos sociais dos últimos anos de cada governo (Lula, Dilma e Temer), verifica-se que o total pago no governo Temer é inferior em relação aos demais, dado que este correspondeu a 9,94% (R\$ 243 bilhões) do total das despesas orçamentárias pagas, enquanto outros corresponderam, respectivamente, a 12,87% (R\$ 290 bilhões) e 10,73% (R\$ 294 bilhões) do total pago pelos referidos governos. A média de gasto com essas despesas no governo Temer é de 10,96% durante o período.

Quando também se compara, entre os três governos, as outras despesas correntes, verifica-se que o maior percentual pago ocorreu no governo Temer. Estes resultados foram de 43,39% (R\$ 1,06 trilhões) em 2018, 42,01% (R\$ 1,15 trilhões), em 2016 e 38,62% (R\$ 871 bilhões) do total pago, em 2010. No governo Temer, essa despesa apresenta tendência de elevação ao longo dos anos analisados e representa, em média, 42,73% do total de despesas orçamentárias do período.

No que diz respeito às despesas com juros e encargos da dívida é possível observar uma tendência de elevação dessa despesa ao longo do governo Temer. No último ano do seu, este item de despesa representou 11,40% (R\$ 279 bilhões) das despesas orçamentárias totais do governo federal. Tal participação é superior àquela observada no último ano de seus dois antecessores, sendo de 8,62% em 2010 (R\$ 194 bilhões) e de 7,97% em 2016 (R\$ 218 bilhões). Em média, no governo Temer, esse item de despesa representou 9,09% das despesas orçamentárias totais da União.

O governo Temer é marcado por quedas sucessivas no total de despesas atreladas a investimentos públicos, seguindo uma trajetória iniciada ainda no final do governo Dilma. Em 2018, último ano do governo Temer tal item de despesa representava cerca de 0,69% das despesas orçamentárias totais, contra 0,65% no último ano do governo Dilma (em 2016) e 1,52% do total pago no governo Lula (em 2010). A redução das despesas com investimentos, é reflexo da adoção de uma agenda restritiva

em termos de política fiscal. A participação média (ao longo do governo Temer) desse item nas despesas orçamentárias totais da União foi de 0,70%.

Quanto à amortização da dívida pública durante os governos Lula, esta despesa apresentou tendência de queda ao longo de seus dois mandatos, correspondendo a 36,3% (R\$ 819 bilhões) das despesas orçamentárias totais em 2010. No governo Dilma, também há uma tendência de queda (ainda que reduzida) nesse item de despesa ao longo de todo o seu mandato presidencial. No governo Temer, essa tendência de queda se mantém, dado que no último ano de seu governo, as despesas orçamentárias pagas com amortizações da dívida corresponderam a 32,09% (R\$ 786 bilhões) do total pago em 2018.

Por fim, ao longo do governo Temer, verifica-se uma tendência de queda nas despesas com inversões financeiras. Ao longo do governo Dilma, há uma tendência de crescimento destas despesas até 2014. Já em seu segundo mandato essa tendência se inverte e, em 2016, as despesas com inversões financeiras representavam 2,67% (R\$ 73 bilhões) das despesas orçamentárias totais da União. Quanto ao governo Lula, verifica-se uma tendência de crescimento constante com relação a esse item de despesas, correspondendo a 2,08% (R\$ 46 bilhões) do orçamento total da União em 2010. A participação média das inversões financeiras na despesa orçamentária total do governo federal no governo Temer foi 2,57%.

Na tabela 6, são apresentados alguns indicadores macroeconômicos importantes ao longo do governo Temer. Primeiramente, cabe ressaltar a existência de sucessivos déficits primários nesse período. Em 2016 este resultado foi de -2,5% do PIB. No ano seguinte, há uma leve redução do percentual, no entanto, este se mantém deficitário (em - 1,62% do PIB). No último ano de governo (2018), o indicador continua a se reduzir, mas a situação de déficit permanece, correspondendo a -1,55% do PIB para o resultado primário.

**Tabela 6: Indicadores fiscais do Brasil: governo Temer (em % do PIB)**

| Ano  | Resultado primário | DLSP  | DBGG  |
|------|--------------------|-------|-------|
| 2016 | -2,5               | 46,14 | 69,84 |
| 2017 | -1,8               | 51,37 | 73,72 |
| 2018 | -1,5               | 52,77 | 75,27 |

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco Central do Brasil (2022)

O processo de deterioração fiscal do governo federal provocou uma ampliação no endividamento, principalmente ao emitir títulos para cobrir o déficit orçamentário que passa a ser potencializado com a combinação de política monetária recessiva e uma forte austeridade fiscal. Segundo dados do Banco Central do Brasil (2022), a dívida bruta do governo geral alcançou 69,84% do PIB, em 2016, e a dívida líquida, 46,14% do PIB, no mesmo ano. Em 2017, a dívida pública bruta do país já se encontrava em 73,72% do PIB e a dívida líquida em 51,37%.

No último ano do governo Temer, a dívida líquida e a dívida bruta apresentaram os piores resultados, quando se compara com os dois últimos governos, correspondendo a 52,77% do PIB e 75,27% do PIB, respectivamente. Esses resultados demonstram como o endividamento público tem se ampliado ao longo dos últimos anos, indo na contramão do que o governo definiu como meta.

O aumento da dívida pública não resultou em crescimento dos investimentos públicos diretamente (Afonso, 2016). Diante da forma como a política fiscal é conduzida ao longo do governo Temer (política fiscal restritiva), fica nítido que a orientação do governo tem como alvo, por um lado, o contingenciamento das despesas correntes e os investimentos e, por outro, a manutenção dos elevados gastos com a gestão da dívida pública. Quando o governo adota uma política de corte de gastos e uma ênfase maior no pagamento da despesa com juros e amortização da dívida, o Estado tende a ficar impossibilitado de atender às demandas sociais, afastando-se dos princípios políticos de uma sociedade democrática, que preza pelas ações de um Estado de bem-estar social (Santana; Costa, 2017).



### **CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA POLÍTICA DE COMPRAS DOS GOVERNOS LULA, DILMA E TEMER**

A política de compras do setor público está atrelada à política fiscal, de certa forma. Isso ocorre porque ambas as políticas estão associadas diretamente à política de gastos realizados por órgãos públicos, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista, além de instituições financeiras vinculadas diretamente ao Estado. As compras públicas estão relacionadas de forma direta tanto aos gastos correntes quanto aos gastos de capital, por sua vez, representando uma parcela importante das despesas públicas e do PIB dos países (Ribeiro e Inácio Júnior, no prelo). Esta política remete-se ao processo de aquisições de bens, serviços e obras realizados pelos governos e pelas autoridades locais, tais como compras, contratações, leasing ou qualquer outro meio contratual que liguem diretamente fornecedores e compradores dos serviços públicos.

A política de compras públicas está ligada a uma política de Estado, principalmente por esta política desenvolver diversos objetivos, visando obter eficiência, geração de emprego, além de desenvolvimento tecnológico, científico, de infraestrutura e local (Ribeiro e Inácio Júnior, 2019). Vale destacar também que as aquisições públicas têm como finalidade suprir certas necessidades da população, além de tornarem possível o funcionamento da máquina pública.

O mercado de compras públicas chega a corresponder a cerca de 12% das economias dos países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No caso do Brasil, o mercado de compras públicas do país é proporcional, em percentual do PIB, ao dos países mais desenvolvidos do mundo, como apontam Ribeiro e Inácio Júnior (no prelo). As compras vão desde a aquisição de materiais de escritório até a execução de obras gigantescas de infraestrutura como aeroportos, rodovias, dentre outros, que acabam por movimentar empresas em todos os setores da economia.

Partindo das contribuições apresentadas pelas correntes teóricas analisadas no primeiro capítulo desta dissertação, o papel do gasto público, particularmente do investimento, é relevante para a consolidação da dinâmica econômica de um país e a política de compras do setor público está diretamente ligada a essa dinâmica. Nesse sentido, o mercado de compras públicas pode ser utilizado como mecanismo para alavancar a economia de um país.

Tendo em vista a importância desse mercado, os países costumam regulamentar o processo de licitação, objetivando garantir transparência, isonomia, eficiência e celeridade durante o processo de compras. Nessa direção, a OCDE e a Organização Mundial do Comércio (OMC) passaram a analisar e definir práticas licitatórias dos seus países membros, com o objetivo de definir quais seriam as melhores e mais adequadas práticas regulatórias. Ao longo das últimas três décadas, o Brasil também reforçou suas normas regulatórias. A Lei nº 8.666/1993 foi a lei que vigorou por mais tempo nesse sentido, mas o Estado brasileiro acabou reforçando suas normas licitatórias com a criação da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011), Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), visando garantir uma maior agilidade, transparência e eficiência do processo.

Com base no exposto e na importância da política de compras públicas, este capítulo tem como objetivo, analisar o mercado de compras governamentais brasileiro ao longo do período entre 2003 e 2018. Para isso, a metodologia utilizada neste capítulo apoia-se em uma pesquisa bibliográfica e documental acerca do assunto, além de uma análise qualitativa dos dados secundários divulgados por fontes governamentais. Além desta introdução, este capítulo está dividido em mais três seções. Na primeira seção, desenvolve-se uma análise acerca da política de compras do setor público de acordo com a literatura especializada. Na segunda seção, faz-se a mesma análise de referencial teórico, no entanto, para o caso específico do Brasil.

Na terceira e última seção, analisa-se dados sobre a política de compras públicas no Brasil ao longo do período entre 2003 e 2018, ou seja, durante os governos Lula, Dilma e Temer. Ainda na terceira seção, analisa-se dados de compras governamentais realizadas por empresas estatais brasileiras, com ênfase no caso da Petrobrás, também ao longo dos governos mencionados, tendo em vista que esta empresa representa um papel importante na composição dos gastos com compras em relação ao PIB brasileiro. Por fim, apresenta-se as considerações gerais do presente capítulo.

### **3.1 - A política de compras governamentais: aspectos gerais**

Para entender a política de compras governamentais, primeiramente é necessário compreender o que está por trás da referida política. A política de compras governamentais está diretamente ligada a aquisições de bens e serviços realizados pelos governos e pelas autoridades locais, seja através de compras, contratações, leasing ou qualquer outro meio contratual que liguem diretamente fornecedores e compradores dos serviços públicos. As aquisições públicas são destinadas às diferentes esferas do governo, estando associadas a bens e serviços tanto simples e de baixo custo (como lápis), quanto a compra de bens e serviços de maior custo e complexidade, como satélites e plataformas petrolíferas, dentre outros (Thorstensen e Giesteira, 2021).

O processo de compras inicia-se a partir da identificação da necessidade pelo departamento responsável e pela aprovação do chefe do departamento, como forma de reconhecimento do requisito (Amemba et al, 2015). Segundo Arrowsmith (2011), tal processo é composto por três fases, tais como: i) o gestor público decide quando e quais bens e serviços precisam ser adquiridos; ii) realização do processo licitatório, definindo-se fornecedor do bem ou serviço solicitado; iii) gestão de contrato para assegurar que os objetivos da aquisição sejam de fato alcançados. Estas fases podem ser resumidas em especificação do produto, seleção de fornecedores, a contratação e o acompanhamento/avaliação do processo (Ribeiro e Inácio Júnior, no prelo).

As especificações dos produtos e serviços podem ser definidas pelos órgãos que fazem a licitação, a partir de fornecedores específicos. A fase de seleção é marcada pela exploração do mercado e seleção dos fornecedores e é influenciada pelas especificações definidas. Estas especificações determinam e podem limitar os fornecedores que passam pela seleção. Após a seleção do fornecedor, um contrato é elaborado com os termos e as condições do acordo.

No que se refere às etapas de acompanhamento e avaliação das aquisições, o departamento de compras deve acompanhar e fazer a avaliação dos seus fornecedores. Nessa etapa, realiza-se a gestão dos fornecedores, o acompanhamento do cronograma físico-financeiro, a obtenção de informações e dados necessários para aferir o desempenho dos fornecedores e a adoção de mecanismos de incentivos e sanções. As etapas de acompanhamento e avaliação de desempenho são vistas como atividades importantes quando há objetivos conflitantes subjacentes à compra, tais como a

priorização de baixo custo e a melhor relação custo-benefício (Ribeiro e Inácio Júnior, no prelo).

A contratação pública é uma das mais importantes funções do governo, por alguns motivos, dentre eles, pela magnitude dos gastos com compras e seu impacto direto sobre a economia (Thai, 2001). O mercado de compras públicas, segundo a OCDE, representa uma parcela importante dos gastos públicos dos países, alcançando cerca de 12% do PIB e 29% em média do orçamento dos governos centrais dos países membros. Um sistema de compras públicas sólido parece ter dois grupos de objetivos: primários e secundários.

O processo de compra pública tem como orientação primária manter a integridade, a eficiência econômica, qualidade, celeridade, responsabilidade e transparência. “As metas de aquisição normalmente incluem qualidade, pontualidade, custo (mais do que apenas o preço), minimização de riscos comerciais, financeiros e técnicos, maximização da concorrência e manutenção da integridade” (Thai, 2001, p. 27). As compras públicas também precisam responder às aspirações, expectativas e necessidades da sociedade alvo (Amemba et al, 2015).

Além dos objetivos primários destacados, a política de compras governamentais detém objetivos secundários, tais como a promoção do desenvolvimento econômico, social, industrial, tecnológico, ambiental, além da preferência às empresas locais, a promoção do uso de bens reciclados, o desenvolvimento de novas tecnologias e geração de empregos (Thai, 2001). Os objetivos secundários decorrem da expressividade dos dispêndios dos governos com vistas a adquirir bens e serviços e do poder deste agente de regulamentar as regras de aquisições, como por exemplo, dar preferência a certos fornecedores.

Dessa forma, frequentemente, os governos utilizam-se de mecanismos em suas aquisições, como por exemplo a margem de preferência, com vistas a fomentar o desenvolvimento e crescimento de empresas domésticas (Moreira; Vargas, 2015). Sob essa ótica e sob o amparo de dispositivos legais, é possível apontar que por trás da política de aquisições, há uma política de Estado em que se abarca objetivos secundários que muitas vezes extrapolam a “eficiência da compra” pública quando se leva em conta os custos para os cofres públicos, ao ter como propósito o desenvolvimento socioeconômico do país.

Em relação aos objetivos secundários da política de compras governamentais Hoekman e Sanfilippo (2018) destacam que:

A contratação pública tem sido uma ferramenta fundamental na combinação de políticas industriais de muitos países que buscam atualizar suas capacidades industriais, incentivar a inovação e atingir metas de desenvolvimento sustentável - por exemplo, por meio das chamadas compras verdes (OCDE, 2013; Rodrik, 2015; UNIDO, 2017). Existem bons argumentos para explicar por que direcionar as compras para criar demanda por tecnologias novas ou inovadoras pode ajudar a complementar as políticas do lado da oferta, como subsídios à P&D. Geroski (1990) observa que a demanda do governo pode estimular a inovação e permitir que as empresas aprendam fazendo. Políticas de preferência de preço para empresas nacionais, conteúdo local ou requisitos de transferência de tecnologia para licitantes estrangeiros podem ajudar a promover a inovação e o aprendizado e, de maneira mais geral, aumentar a competitividade do setor privado doméstico (Hoekman; Sanfilippo, 2018, p.1)

No que diz respeito às perspectivas de utilização do poder de compras do Estado para o alcance de objetivos secundários, pode-se destacar o papel desempenhado pelas chamadas Encomendas Tecnológicas (Etec). As Etecs são um tipo especial de compra pública (direta), em que o Estado adquire o esforço de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para encontrar soluções não disponíveis no mercado para uma determinada aplicação. No Brasil, as Etecs foram criadas a partir da aprovação da Lei nº 10.973/2004, com regulamentação dada pelo Decreto nº 9.283/2018 e com previsão no inciso XXXI do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, onde se estabelece:

Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador (Lei nº 10.973/2004, art. 20).

As Etecs conferem ao setor público, uma ampla possibilidade de atuação, dado que este pode contratar mais de uma empresa para realizar o mesmo objetivo e a seleção pode ser feita em função da maior chance de sucesso e não do menor preço, como nos outros casos. Essa possibilidade foi criada pelo legislador e regulamentada pelo governo federal visando dar tratamento eficiente ao risco tecnológico. Nesse sentido, aplicar outras formas de aquisição, tais como processo licitatório por meio de pregão eletrônico, tende a levar a uma aquisição mais custosa (os fornecedores acabariam por embutir o risco tecnológico para o preço), ou a licitação se tornaria vazia (os fornecedores não aceitariam assumir os riscos sozinhos). Portanto, a Etec surge para

resolver uma falha de mercado. “A Etec protege o gestor quanto à natureza incerta do processo de P&D ao mesmo tempo que confere possibilidades legais para que o Estado crie as condições necessárias para o desenvolvimento tecnológico nacional” (Rauen, 2021, p. 8).

O desenvolvimento de vacinas, por seu elevado risco tecnológico nas diversas fases de P&D, o alto custo e alta relevância social, constitui-se como um dos casos mais emblemáticos de uma Etc, nos últimos anos. Diante disso, a intervenção do Estado, dividindo o risco tecnológico intrínseco ao desenvolvimento da nova vacina de maneira a atrair potenciais fornecedores, não seria possível haver diversas vacinas para combater a pandemia do novo coronavírus. Essa atuação fundamental, foi responsável por evitar um número ainda mais alarmante de mortes no país (Rauen, 2021).

A pandemia do novo coronavírus é um exemplo de incerteza quanto ao futuro, principalmente quando ainda não se tinha uma vacina para combater a doença e a demanda não encontrava solução no mercado, a alguns meses atrás. A criação de vacinas dependia de P&D caracterizada por alto custo tecnológico, elevado risco tecnológico e de certeza sobre a possibilidade de fornecimento até certo período. Visando reduzir essas incertezas e riscos presentes no caso em questão, em outubro de 2020, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) encaminha à Comissão Externa da Câmara dos Deputados de Enfrentamento à Covid-19 o contrato de Encomenda Tecnológica assinado com a empresa inglesa AstraZeneca para a produção da vacina contra a Covid-19 (Fiocruz, 2020).

A Fiocruz, instituição estratégica do Estado Brasileiro, pautou as negociações buscando a economia de recursos públicos e com base no interesse nacional, visando garantir o acesso de toda a população brasileira a vacinas. O contrato entre a Fiocruz e a AstraZeneca foi elaborado no âmbito da Câmara Permanente de CT&I da Advocacia Geral da União (AGU). Os procedimentos de negociação e a elaboração da documentação contratual foram pautados no Projeto de Contratação de Inovação para a Administração Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) e com base no Guia Geral de Boas Práticas de Encomendas Tecnológicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Sendo responsável por conferir segurança jurídica ao procedimento de contratação pública (Fiocruz, 2020).

Além da venda de vacinas para Covid-19, o contrato assinado entre a Fiocruz e o laboratório Astrazeneca Oxford, em junho de 2021, formaliza a transferência da tecnologia desenvolvida pelo laboratório britânico ao Instituto de Tecnologia em

Imunobiológicos (Bio-Manguinhos Fiocruz), pertencente à Fiocruz. Portanto, trata-se de uma encomenda deveras importante, pelo fato de que as aquisições de vacinas realizadas pelo governo brasileiro foram fundamentais para o combate da pandemia, reduzindo óbitos e internações e permitindo que as medidas de isolamento fossem abrandadas e que, além disso, envolveu transferência de tecnologia, de modo a assegurar que o país alcançasse autonomia tecnológica nesse tema nevrálgico para a saúde pública.

Outra experiência brasileira em que é possível observar a preocupação do Estado em utilizar seu poder de compras para fomentar o desenvolvimento tecnológico do país, diz respeito à aquisição do avião cargueiro KC-390 por parte da Força Aérea Brasileira (FAB). Segundo Ribeiro (2018), a encomenda do KC-390 possibilitou uma oportunidade para o país na obtenção de ganhos tecnológicos por parte das empresas locais envolvidas no processo de compras, principalmente pela importância para a inovação brasileira com a produção da aeronave, tendo em vista que este é a maior aeronave projetado e fabricado pela Embraer, a partir do qual, a empresa passou a vislumbrar novas oportunidades no mercado de defesa.

Esses exemplos demonstram que a política de compras governamentais é tida como um dos instrumentos de política industrial utilizados pelos governos nacionais para fomentar setores produtivos domésticos (Ribeiro; Furtado, 2015). Esta política também é vista como uma importante promotora do desenvolvimento industrial tecnológico e científico em um país. A justificativa para esse tipo de fomento reside no fato de que o setor industrial possui importantes efeitos de a jusante e a montante, de modo que sua eficiência traz impactos positivos sobre os demais setores de uma economia (Oliveira; Ribeiro; Martins, 2020).

É emblemático o papel desempenhado pelas compras públicas para o surgimento e desenvolvimento de setores de alta tecnologia como as indústrias aeronáutica, de telecomunicações, de computadores e farmacêutica, por exemplo. Diante disso, a política de compras tem sido usada pelos governos nacionais como forma de alavanca ou instrumento da política comercial, a partir da qual são criadas empresas nacionais com vantagens competitivas internacionalmente (Weiss; Thurbon, 2006).

### **3.2 - Compras governamentais no Brasil: aspectos legais**

Os princípios que norteiam as legislações sobre as compras pelo setor público buscam conferir ao poder público as melhores condições durante o processo de aquisições de bens e serviços. A legislação brasileira responsável por gerir as compras de bens e contratos para a aquisição de serviços segue os princípios básicos previstos no art. 37 da Constituição Federal (CF). De acordo com o referido artigo, “a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade” (Moreira; Morais, 2003, p.111).

Em se tratando de compras governamentais, dispõe o inciso XXI que, obedecidos os princípios destacados e ressalvados os casos específicos, as obras, os serviços, as compras e a alienação, serão contratadas após um processo de licitação pública que visa assegurar igualdade de condições para todos os concorrentes. A lei que passou a reger as compras públicas por um longo período no Brasil foi a Lei de Licitações nº 8.666.

A Lei de Licitações nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é vista como sendo o principal marco normatizador das compras públicas realizadas no Brasil. A referida Lei “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil, 1993). Ficam subordinadas a essa Lei, além de órgãos da administração direta, dos fundos especiais, as fundações públicas, as sociedades de economia mista, as autarquias, as empresas públicas e demais entidades controladas, seja direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 1993). A Lei de Licitações dá enfoque à seleção da proposta considerada mais vantajosa para a administração pública brasileira, além de exigir procedimentos cuja finalidade é evitar desvios e ilícitos em geral (Thorstensen e Giesteira, 2021).

Para ampliar a política de compras públicas através do processo licitatório, o marco regulatório foi ampliado ao longo dos últimos anos. Em 2002 é criado o pregão eletrônico. Através desse mecanismo, as empresas privadas ofertam bens comuns como material de escritório, veículo, material de obra etc., e a administração pública dedica-se a selecionar a oferta mais vantajosa pela Lei nº 10.520/2002 e regulamentado pelo governo federal pelos decretos nº 3.555/2000 e 5.450/2005 (Brasil, 2002). Esta



modalidade de licitação é usada na aquisição de bens e serviços comuns. Nesta modalidade não há limite de grandes valores, no entanto, o pregão é voltado para aquisições de baixa complexidade. Esta modalidade se caracteriza pela inversão das fases do procedimento e apresentação de lances verbais no momento da aquisição. Nessa modalidade, as empresas interessadas entram no sistema do órgão público pela licitação e fazem um cadastro. Após esse cadastro, a empresa interessada finaliza o processo de credenciamento para estar apta a participar do pregão.

Ainda em 2004, instituiu-se a Lei de Inovação através da Lei nº 10.973/2004. Esta lei é vista como sendo um importante marco para as encomendas tecnológicas. A Lei de Inovação estabelece “medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do país” (Brasil, 2004). Vale destacar que a Lei de Inovação é a primeira lei a regulamentar as parcerias entre o setor público e o privado. Essa lei regulamenta a colaboração entre empresas privadas e instituições de ensino, contemplando universidades públicas, instituições de pesquisa federais e estaduais. A referida lei atrela a participação das Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) ao processo inovador, além de buscar aumentar o número de registros de patentes por parte das empresas e de inventores independentes. No entanto, na medida em que a Lei de Inovação passa a entrar em conflito com os dispositivos da Lei de Licitações, a referida Lei é modificada por meio da Medida Provisória (MP) nº 495/2010 e mais tarde, esta transforma-se na Lei nº 12.349/2010.

Completando o conjunto de mudanças com foco no fomento à inovação tecnológica no aparato normativo para gerir as compras públicas no Brasil, o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação entra em vigor através da Lei 13.243/2016. A referida Lei ficou conhecida como Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação e altera a Lei nº 10.973/2004. Esta lei “estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do país” (Brasil, 2016).

Em 2018, é publicado o Decreto nº 9.283/2018, com o objetivo de regulamentar o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação e explicitar os instrumentos atrelados às encomendas e às compras públicas (Thorstensen e Giesteira, 2021). O Novo Marco Legal visa criar um ambiente que seja, de certa forma, mais favorável à pesquisa,

desenvolvimento e inovação nas universidades, nos institutos públicos e nas empresas, por meio da alteração de nove leis. Este marco visa promover atividades científicas e tecnológicas como estratégia para o desenvolvimento econômico e social; a promoção da cooperação e interação entre os entes públicos e privados; o estímulo à atividade de inovação nas empresas e nas instituições de ciência e tecnologia; além da simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação.

Para além das alterações legais que não estão relacionadas diretamente à inovação tecnológica, destacam-se a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPEs), através da Lei Complementar nº 123/2006 e o Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Esta lei estabelece normas gerais para o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensados às microempresas e empresas de pequeno porte, seja referente a recolhimento de impostos federais, estaduais e municipais, obrigações trabalhistas e preferências em aquisições de bens e serviços pelos entes públicos. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte são empresas que tenham receita bruta de até R\$ 360.000,00 para ME e até R\$ 4.800.000,00 para EPP. No que se refere a compras da administração direta e indireta, as ME e EPP recebem tratamento diferenciado. A referida lei institui um tratamento simplificado, diferenciado e favorecido para as MPE, para que estas consigam se manterem fortes e consolidadas no mercado.

Tentando modernizar o processo de compras públicas, em 2021 é aprovada uma nova lei de licitações. A Lei nº 14.133/2021 surgiu após um longo debate sobre a necessidade de substituir a lei nº 8.666/1993 em razão de sua alta rigidez e formalismo excessivo. A nova Lei de Licitações reflete as mudanças no campo da política de inovação, levadas a cabo entre 1995 e 2020. Mostra também, um certo amadurecimento quanto à necessidade de se fazer uso adequado do poder de compras do Estado.

A Lei nº 14.133/2021 direciona para o entendimento de que a demanda pública por bens e serviços privados não deve ser guiada apenas pela busca do menor preço e seus impactos de curto prazo. Muito pelo contrário, ela precisa ser orientada pela busca do maior retorno para o Estado e para a sociedade como um todo. Por isso, a necessidade do uso estratégico das licitações e contratos visando estimular à inovação e o desenvolvimento local (Rauen, 2021).

Entre os princípios propostos pela lei, está o de promover o “desenvolvimento nacional sustentável”. Nesse sentido, a lei busca reconhecer o caráter estratégico da compra pública como sendo um instrumento para promover o desenvolvimento do país através de inovações. Com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos

Administrativos, um novo marco legal passa a ser operado pela gestão pública. Essa nova Lei passa a substituir as Leis nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e nº 12.462/2011 (RDC). Por um período de 2 anos, os órgãos públicos poderão optar por utilizar a legislação anterior ou a nova. Após esse período, a nova Lei passará a ser obrigatória para todos os casos. A nova Lei de Licitações define regras para União, estados, Distrito Federal e municípios.

Mesmo a nova Lei de Licitações não estando em vigência ao longo do período analisado nesta dissertação, verifica-se a necessidade de destacá-la, tendo em vista a sua importância para a política de compras públicas no Brasil. Na próxima seção, será analisado o mercado de compras governamentais no Brasil ao longo do período entre 2003 e 2017, analisando-o à luz das discussões realizadas nos capítulos 1 e 2 desta dissertação.

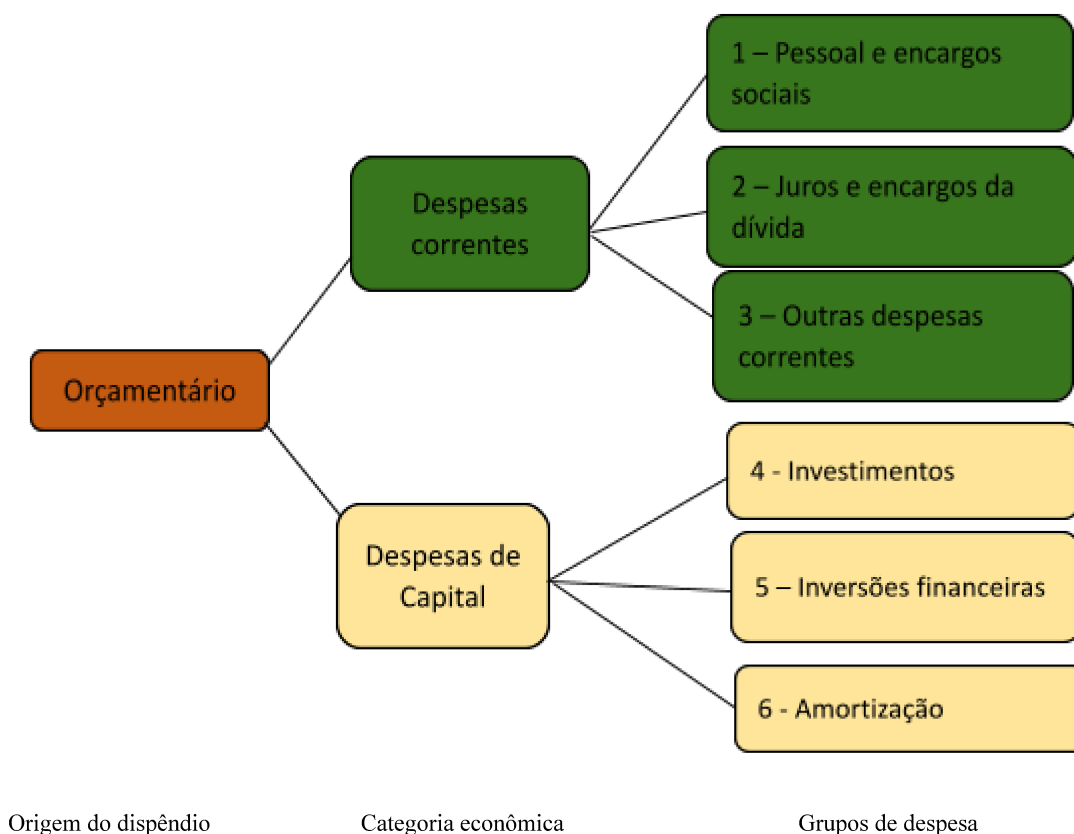
### **3.3 - Análise do mercado de compras governamentais brasileiro entre 2003 e 2018**

Para mensurar o mercado brasileiro de compras governamentais, cabe observar as despesas orçamentárias dos entes federativos, a partir da Lei do Orçamento nº 4.320/1964. Esta lei trata da classificação da despesa por categoria econômica e elementos nos artigos 12º e 13º. O artigo 8º estabelece que os itens da discriminação da despesa serão identificados por números de código decimal. As informações que formam o código são conhecidas como classificação por natureza de despesa. Esse código é responsável por informar a categoria econômica, o grupo ao qual pertence, a modalidade de aplicação e o elemento principal.

Na Lei Orçamentária Anual (LOA), a discriminação da despesa, quanto à sua natureza é feita, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. A classificação por natureza de despesa obedece ao critério econômico. Esta classificação permite-nos analisar o impacto dos gastos públicos na economia do país. Quanto a despesa, esta é classificada em duas categorias econômicas fundamentais, com os seguintes códigos: i) despesa corrente e ii) despesa de capital (ver figura 1).

A primeira é classificada como sendo todas as despesas que não contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital. O segundo grupo é composto pelas despesas que contribuem, de forma direta, para a formação ou aquisição de um bem de capital propriamente dito.

**Figura 1 - Despesas orçamentárias - categorias econômicas e grupos de despesas.**



Fonte: Brasil (2017)

As despesas correntes são divididas em despesa com pessoal, com juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Já as despesas de capital são divididas em investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública. A figura 1 explicita os grupos de gastos pertencentes às duas categorias econômicas orçamentárias, a partir dos quais é possível identificar dois gastos orçamentários que se enquadram no conceito de compras públicas, quais sejam: i) outras despesas correntes; e ii) investimentos. O primeiro grupo de despesas está ligado à categoria de despesas correntes e compreende as despesas com a aquisição de material de consumo, passagens e outras despesas com locomoção, serviços de consultoria, pagamentos de diárias, além de outras despesas associadas à aquisição de bens e serviços. Quanto aos investimentos, tal grupo pertence à categoria de despesas de capital e envolve despesas orçamentárias ligadas à aquisição de software, planejamento e execução de obras, como também

despesas com aquisição de imóveis considerados necessários, além da aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Assim, para cumprir o objetivo de mensurar o mercado de compras governamentais brasileiro, bem como também conseguir identificar os grupos de despesa nas quais as compras públicas se concentram, este estudo utiliza-se de duas bases de dados para analisar os gastos federais com aquisição de bens e serviços.

A primeira base de dados é o Tesouro Gerencial. Esta é utilizada para apurar os dados da administração direta e das entidades da administração indireta (como autarquias, fundações e estatais independentes). O pedido dos dados foi realizado por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). A segunda base de dados se refere ao Relatório do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do extinto Ministério do Planejamento, hoje pertencente ao Ministério da Economia. Essa base versa sobre a execução orçamentária das empresas estatais não dependentes do setor produtivo estatal (SPE), assim como das Instituições Financeiras Oficiais Federais (IFOFs). A consulta dos dados foi feita através do Sistema de Informação das Estatais (SIEST), da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST). No trabalho, utiliza-se o conceito de “pagamentos”, ou seja, o terceiro estágio da despesa orçamentária, além de se considerar todas as despesas pagas no exercício anterior, ou seja, após a “empenho” e a “liquidação”, as despesas públicas são finalmente pagas.

Partindo da análise das despesas governamentais do país e da base de dados utilizada, examina-se os itens pertencentes aos dois gastos orçamentários, com isso, sendo possível identificar as despesas que estão relacionadas a bens e serviços associados à aquisição. No quadro 1, detalha-se as rubricas utilizadas, a partir dos dados tabulados.

### Quadro 1 - Classificação da despesa orçamentária por natureza

| União |                     |  | Empresas estatais (SEP e IFOFs) <sup>7</sup> |   |
|-------|---------------------|--|--|---|
| ID    | Código <sup>8</sup> | Descrição do elemento de despesa <sup>9</sup>  |  |   |
| 1     |                     | Compras governamentais = (2+11)                |  |   |
| 2     |                     | Compras de custeio = (3+4+5+6+7+8+9+10)        |  |   |
| 3     | 3.3.90.30.00        | Material de consumo                            | 2.204.000.000                                | Materiais e produtos  |
| 4     | 3.3.90.32.00        | Material de distribuição gratuita              |  |   |
| 5     | 3.3.90.33.00        | Passagens e despesas com locomoção             | 2.205.000.000                                | Serviços de terceiros   |
| 6     | 3.3.90.35.00        | Serviços de consultoria                        |  |   |
| 7     | 3.3.90.36.00        | Outros serviços de terceiros – pessoa física   |  |   |
| 8     | 3.3.90.39.00        | Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica |  |   |
| 9     | 3.3.90.37.00        | Locação de mão de obra                         |  |   |
| 10    | 3.3.90.38.00        | Arrendamento mercantil                         |  |   |
| 11    |                     | Compras de bens de capital = (12+13)           |  |   |
| 12    | 4.4.90.51.00        | Obras e instalações                            | 2.107.010.000                                | Imobilizado<br>Outros investimentos no ativo imobilizado<br>Software<br>Outras despesas |
|       |                     |  | 2.107.019.000                                |   |
| 13    | 4.4.90.52.00        | Equipamentos e material permanente             | 2.107.020.100                                |   |
|       |                     |  | 2.107.029.000                                |   |

Fontes: Brasil (2019)

O mercado de compras governamentais brasileiro abrange tanto a esfera nacional, quanto a esfera subnacional do setor público do país, todavia, nesta dissertação, apenas a esfera nacional é levada em consideração. Vale destacar que, assim como a literatura reforça, os gastos com as mais diversas aquisições são calculados em proporção ao PIB do país. A tabela 5 apresenta os gastos governamentais da União em termos monetários e em percentual ao PIB do país para cada ano analisado. O período escolhido cobre os governos I e II do ex-presidente Lula, governos I e parte do II

<sup>7</sup> SPE – Setor Privado Estatal; e IFOFs – Instituições Financeiras Oficiais Federais.

<sup>8</sup> A estrutura da natureza da despesa, de acordo com Brasil (2019), é “c.g.mm.ee.dd”, sendo: c – categoria econômica 3 (despesas correntes) ou 4 (despesas de capital); g – grupo de natureza da despesa 3 (outras despesas correntes) ou 4 (investimentos); mm – modalidade de aplicação 90 (aplicações diretas); e ee – elementos de despesa 30,32,33,35,36,37,38 e 39.

<sup>9</sup> Manual Técnico do Programa de Dispêndios Globais – MT PDC

governo Dilma e o governo Temer, que substituiu a ex-presidente Dilma, após esta sofrer um processo de impeachment em 2016.

A referida tabela separa os gastos públicos por governos, para uma melhor visualização dos resultados. A base de dados proporcionou fazer a separação entre administração direta e indireta. O Decreto-Lei 200/1967 instituiu o conceito para classificar a organização administrativa federal em administração direta (presidência da república e ministérios) e administração indireta (Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista). Pela administração indireta, manifesta-se o poder de controle do Estado, usado em sentido estrito e em oposição ao poder hierárquico que existe na administração direta (Brasil, 1967).

As Autarquias respondem pelo serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios. Estas visam executar atividades da administração pública para seu melhor funcionamento com gestão administrativa e financeira descentralizada. As Empresas públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União. Estas são criadas por lei visando a exploração de atividade econômica que o Governo exerça por força de contingência administrativa. As Sociedades de Economia Mista correspondem às entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado. Estas são criadas por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima. As ações das Sociedades de Economia Mista com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou a entidade de administração indireta (Brasil, 1967).

Por fim, as Fundações Públicas correspondem às entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos. Estas são criadas a partir de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público. As Fundações Públicas detêm autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção, além de funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. A administração indireta é composta pelo Banco Central (BC), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SSP), além de agências reguladoras. Neste tipo de administração, leva-se em consideração entidades da administração indireta e estatais dependentes e não dependentes, como os grupos Petrobras e Eletrobrás, além das Instituições

Financeiras Oficiais Federais (IFOFs) (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, BASA e BNB) (Brasil, 1967).

Dentre as entidades da administração indireta federal, este estudo dedica-se a apresentar a importância da Petrobras para a política de compras governamentais brasileira. A petrolífera brasileira foi criada pelo governo brasileiro em 1953 visando reduzir as restrições à industrialização do país no período e pode ser considerada a primeira estatal brasileira a adotar uma política de compras públicas direcionada para o mercado doméstico (Ribeiro; Furtado, 2015).

A partir da década de 1990, pode-se afirmar que as oscilações no pêndulo político têm influenciado sobremaneira o comportamento da política de compras da Petrobras. Quando o pêndulo está situado mais à direita do espectro político, emprega-se uma agenda marcadamente neoliberal/privatizante, de modo que a política de compras da petrolífera brasileira deixa de ser utilizada como instrumento de estímulo ao desenvolvimento da indústria do país. Podemos enquadrar o governo Temer dentro dessa interpretação. Por outro lado, à medida que o pêndulo se movimenta para o centro e à esquerda, adota-se uma agenda novo-desenvolvimentista, um redirecionamento da política de compras da estatal ao mercado doméstico. Durante os governos Lula e Dilma, essa foi a estratégia em relação à Petrobras: ou seja, utilizar seu poder de compras para estimular a economia e as empresas do país (Ribeiro; Furtado, 2015).

Visando detalhar o mercado de compras governamentais da União sob a ótica da administração direta e indireta, a tabela 7 apresenta os resultados auferidos durante os anos entre 2003 e 2018. Estes resultados são apresentados nas seções a seguir.



**Tabela 7 - Compras governamentais da União, segundo classificação (2003 – 2018) - Em R\$ bilhões e % do PIB**

| Ano   | Indireta |      |  |      |                              |     |                  |    |        |    |       |    | Total | PIB |      |       |
|-------|----------|------|--|------|------------------------------|-----|------------------|----|--------|----|-------|----|-------|-----|------|-------|
|       | Direta   |      | Autarquias,<br>Fundações, Empresas<br>Públicas e Estatais<br>Dependentes |      | Não dependentes <sup>3</sup> |     |                  |    |        |    |       |    |       |     |      |       |
|       |          |      |  |      | SPE                          |     |                  |    | IFOFs  |    |       |    |       |     |      |       |
|       | R\$      | %PIB | R\$  | %PIB | Grupo Petrobras              |     | Grupo Eletrobras |    | Demais |    | IFOFs |    |       |     | R\$  | %PIB  |
| Lula  | 2003     | 31   | 0,75   | 18   | 0,45                         | 135 | 3,3              | 36 | 0,88   | 12 | 0,30  | 18 | 0,44  | 251 | 6,1  | 4.100 |
|       | 2004     | 32   | 0,74   | 22   | 0,51                         | 173 | 4,0              | 34 | 0,79   | 14 | 0,31  | 20 | 0,46  | 294 | 6,8  | 4.342 |
|       | 2005     | 26   | 0,57   | 34   | 0,74                         | 170 | 3,7              | 35 | 0,76   | 14 | 0,31  | 20 | 0,44  | 298 | 6,5  | 4.555 |
|       | 2006     | 32   | 0,66   | 31   | 0,63                         | 199 | 4,1              | 35 | 0,71   | 15 | 0,31  | 20 | 0,41  | 332 | 6,8  | 4.902 |
|       | 2007     | 36   | 0,68   | 36   | 0,68                         | 230 | 4,3              | 36 | 0,68   | 15 | 0,28  | 21 | 0,40  | 373 | 7,0  | 5.298 |
|       | 2008     | 37   | 0,65   | 37   | 0,65                         | 286 | 5,0              | 41 | 0,72   | 15 | 0,26  | 27 | 0,46  | 443 | 7,8  | 5.720 |
|       | 2009     | 41   | 0,70   | 47   | 0,80                         | 273 | 4,6              | 37 | 0,63   | 17 | 0,29  | 26 | 0,45  | 441 | 7,5  | 5.877 |
|       | 2010     | 49   | 0,76   | 56   | 0,86                         | 313 | 4,8              | 39 | 0,60   | 19 | 0,29  | 25 | 0,38  | 501 | 7,7  | 6.469 |
| Média |          |      | 0,69   |      | 0,66                         |     | 3,6              |    | 0,72   |    | 0,29  |    | 0,43  |     | 7,02 |       |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil (vários anos)

Obs.: 1 - Valores inflacionados a preços de dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços Amplos (IPCA).

2 – Média Aritmética Simples

3 - \* 2016 refere-se a governo Dilma e Temer

**Continuação tabela 7**

|       | Ano   | Indireta <sup>10</sup> |      |   |      |                 |      |                  |      |        |      |       |      | Total | PIB |       |
|-------|-------|------------------------|------|---|------|-----------------|------|------------------|------|--------|------|-------|------|-------|-----|-------|
|       |       | Direta                 |      | Não dependentes <sup>12</sup>   |      |                 |      |                  |      |        |      |       |      |       |     |       |
|       |       |                        |      | Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Estatais Dependentes <sup>11</sup> |      | SPE             |      |                  |      |        |      |       |      |       |     |       |
|       |       |                        |      |   |      | Grupo Petrobras |      | Grupo Eletrobras |      | Demais |      | IFOFs |      |       |     |       |
|       |       | R\$                    | %PIB | R\$   | %PIB | R\$             | %PIB | R\$              | %PIB | R\$    | %PIB | R\$   | %PIB |       |     | R\$   |
| Dilma | 2011  | 46                     | 0,67 | 51  | 0,75 | 297             | 4,3  | 40               | 0,59 | 21     | 0,30 | 27    | 0,39 | 482   | 7,1 | 6.841 |
|       | 2012  | 47                     | 0,66 | 48  | 0,67 | 370             | 5,2  | 43               | 0,60 | 22     | 0,30 | 31    | 0,43 | 560   | 7,9 | 7.111 |
|       | 2013  | 52                     | 0,69 | 50  | 0,68 | 366             | 4,9  | 45               | 0,61 | 22     | 0,29 | 31    | 0,41 | 566   | 7,6 | 7.435 |
|       | 2014  | 60                     | 0,79 | 52  | 0,68 | 365             | 4,8  | 51               | 0,68 | 20     | 0,26 | 32    | 0,43 | 581   | 7,7 | 7.574 |
|       | 2015  | 52                     | 0,73 | 40  | 0,56 | 267             | 3,8  | 52               | 0,74 | 18     | 0,25 | 25    | 0,35 | 453   | 6,4 | 7.100 |
|       | 2016* | 53                     | 0,76 | 43  | 0,62 | 180             | 2,6  | 44               | 0,62 | 16     | 0,22 | 24    | 0,34 | 359   | 5,1 | 6.985 |
| Média |       |                        | 0,71 |   | 0,66 |                 | 4,2  |                  | 0,64 |        | 0,27 |       | 0,39 |       | 6,9 |       |
| Temer | 2017  | 47                     | 0,65 | 39  | 0,55 | 187             | 2,6  | 42               | 0,58 | 13     | 0,18 | 23    | 0,32 | 350   | 4,9 | 7.125 |
|       | 2018  | 47                     | 0,65 | 38  | 0,52 | 229             | 3,2  | 41               | 0,57 | 13     | 0,18 | 22    | 0,30 | 389   | 5,4 | 7.186 |
| Média |       |                        | 0,63 |   | 0,56 |                 | 2,8  |                  | 0,59 |        | 0,19 |       | 0,32 |       | 5,1 |       |

<sup>10</sup> Soma das entidades da administração indireta federal, além das empresas estatais dependentes e não dependentes.

<sup>11</sup> De acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de janeiro de 2000, a estatal federal dependente é a empresa controlada pela União que recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Alguns exemplos são: Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica avançada S.A. (Ceitec); Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Dentre outras especificações. Para os demais entes da União que fazem parte da administração indireta e são consideradas dependentes são: autarquias, fundação, empresa pública comercial e financeira, economia mista e fundos.

<sup>12</sup> Estatal federal não dependente é a empresa controlada pela União na qual não recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital.

### **3.3.1 - O mercado de compras governamentais no governo Lula: 2003 - 2010**

Lula assumiu a presidência em 2003 com um cenário caracterizado por instabilidade interna, proveniente das turbulências pré-eleitorais, além de certa vulnerabilidade externa, originada da reversão do ciclo de liquidez internacional do início da década de 2000. A primeira medida da política do governo Lula foi estabelecer o chamado ajuste macroeconômico, com vistas à retomada do controle da situação monetária, fiscal e cambial brasileiro. (Lopreato; Arantes, 2017). A opção pela “contração fiscal expansionista”, feita no primeiro governo Lula, concentrava-se em uma política de austeridade fiscal e na solvência da dívida. Assim, o papel do Estado estava restringido pelos pressupostos do NCM. Essa é a principal marca do primeiro governo Lula.

Durante seu segundo mandato, há uma mudança na condução da política fiscal. São adotados estímulos fiscais e monetários que permitiram a realização de programas de transferência de renda, o aumento do salário-mínimo, o aumento de investimentos públicos e a participação do Estado no planejamento a longo prazo (Lopreato; Arantes, 2017). Este é o pano de fundo para as análises acerca da política de compras durante o governo Lula.

Com base nos dados apresentados na tabela 7, é visível a participação expressiva da administração indireta comparativamente à administração direta, no que se refere às compras realizadas pela União ao longo do período analisado. Entre 2003 e 2010, as despesas com aquisições de bens e serviços realizados pela administração direta representam em média 0,69% do PIB do país no período, enquanto as despesas com compras governamentais por parte da administração indireta federal corresponderam, em média, a 6,3% do PIB.

Analisando as despesas da União ainda pela ótica da administração indireta, é válido destacar o papel desempenhado pelo Setor Produtivo Estatal (SPE) não dependente, composto pela Petrobras, grupo Eletrobras e demais empresas. Especificamente em relação à petrolífera brasileira, cabe ressaltar seu protagonismo em relação ao mercado de compras do governo federal. Durante os governos Lula, as aquisições realizadas pela empresa/PIB foi de, em média, 3,6%. Este resultado evidencia a alta representatividade da petrolífera no mercado de compras governamentais do governo federal brasileiro.

Por fim, considerando o governo federal como um todo (administração direta e indireta), é possível identificar um aumento da ordem de R\$ 250 bilhões (de R\$ 251 para R\$ 501) no montante dispendido com a aquisição de bens e serviços, ao longo do governo Lula. Em termos relativos (compras governamentais/PIB), a elevação foi 1,6 p.p. (de 6,1% para 7,7%). Assim, em que pese a influência da agenda do NCM nas políticas macroeconômicas no decorrer dos governos Lula, os dados apresentados indicam uma elevação dos gastos com a aquisição de bens e serviços e expansão no indicador compras governamentais/PIB. Inclusive, durante o segundo mandato de Lula, mais precisamente após a crise subprime, foram adotadas medidas fiscais anticíclicas como a exclusão dos investimentos da Petrobras e da Eletrobrás do cálculo do superávit primário, aderentes às propostas keynesianas e pós-keynesianas. Tais medidas foram importantes para amenizar o impacto da crise internacional sobre a economia brasileiro.

### **3.3.2 – O mercado de compras governamentais do governo Dilma: 2011 – 2016**

O governo de Dilma Rousseff inicia-se embalado com as conquistas econômicas e sociais do governo Lula, seu principal apoiador para o cargo de presidente do país. Dilma enfrenta no primeiro momento, a instabilidade da economia mundial e os seus efeitos diretos sobre a economia brasileira. Para isso, busca compor sua equipe econômica e mantém Guido Mantega (também ministro da Fazenda do governo Lula entre 2006 e 2010) como sendo seu ministro da Fazenda até 2015. O governo de Dilma é marcado por um período de inconstância e ambiguidade na condução da política, principalmente da política de gasto público e de tributação.

Em momentos cruciais, ao invés de adotar uma política fiscal contracíclica, o governo reduz fortemente os gastos públicos, sobretudo atrelados a investimentos e amplia a política de desoneração em setores específicos. A ampliação da política de desoneração não apresentou o resultado esperado e o setor privado não realizou os investimentos necessários, agravando ainda mais o cenário econômico brasileiro. Essa redução dos gastos públicos refletiu-se sobre o mercado de compras públicas brasileiras, como pode ser observado a partir dos resultados apresentados na tabela 7.

Ao longo dos governos Dilma, a presença do SPE também tem papel de destaque, tendo em vista que os gastos realizados pelos grupo Petrobras, grupo Eletrobras e demais empresas estatais independentes, com a aquisição de bens e

serviços, apresentam significativo percentual em relação ao PIB. Novamente, cabe ressaltar o protagonismo da Petrobras, pois, assim como no governo Lula, durante os governos Dilma, os gastos com compras desta empresa correspondem a mais da metade do total gasto com compras do governo federal. Em relação à participação da Petrobras no mercado de compras da União, cabe ressaltar que as aquisições dessa empresa mais do que duplicaram em uma década, saltando de R\$ 135 bilhões para R\$ 370 bilhões, entre 2003 (no início do governo Lula) e 2012 (segundo ano do governo Dilma). Inclusive, o indicador compras/PIB da Petrobras atingiu seu ponto máximo em 2012, quando suas compras representaram 5,2% do PIB brasileiro. Naquele ano, cerca de 65% do mercado de compras do governo federal estava associado às aquisições levadas a cabo pela petrolífera brasileira. Nesse período, a Petrobras representava uma das pontas de lança do programa de desenvolvimento do governo brasileiro e vivia um período extremamente favorável, em virtude da alta no preço do petróleo e da descoberta do pré-sal (Thorstensen e Giesteira, 2021).

Todavia, esse cenário se altera de 2015 em diante. Nesse período há uma queda significativa no volume de compras da companhia, de R\$ 370 bilhões (ou 5,2% do PIB, em 2012) para R\$ 180 bilhões (ou 2,6% do PIB em 2016). O alto endividamento externo da empresa, a queda do preço do barril de petróleo e o fato de ter se tornado o epicentro da crise política brasileira ajudam a compreender a crise que a empresa passou a enfrentar e a consequente redução de seus gastos com a aquisição de bens e serviços.

No que diz respeito ao Grupo Eletrobrás, ainda que seu volume de compras seja substancialmente inferior àquele realizado pelo Grupo Petrobras, trata-se de um volume expressivo, envolvendo dezenas de bilhões de reais por ano. Para se ter uma ideia da magnitude das aquisições levadas a cabo pelo grupo Eletrobras, seu volume de aquisições é equiparável ao gasto com compras efetuadas por toda a administração direta federal ou de todas as entidades pertencentes à administração indireta federal e estatais dependentes.

No que diz respeito ao Grupo Eletrobrás, ainda que seu volume de compras seja substancialmente inferior àquele realizado pelo Grupo Petrobras, trata-se de um volume expressivo, envolvendo dezenas de bilhões de reais por ano. Para se ter uma ideia da magnitude das aquisições levadas a cabo pelo grupo Eletrobras, seu volume de aquisições é equiparável ao gasto com compras efetuadas por toda a administração direta federal ou de todas as entidades pertencentes à administração indireta federal e estatais dependentes.

É possível elencar alguns fatores como responsáveis por essa queda, tais como: a recessão econômica (nos anos de 2015 e 2016) e seu impacto sobre as contas públicas, a crise da Petrobras, a inocuidade da política de desoneração fiscal, a diminuição na arrecadação de impostos e a guinada contracionista a partir do segundo mandato. Alguns desses fatores se retroalimentam, de modo a aprofundar o cenário recessivo durante o (breve) segundo mandato de Dilma e, conseqüentemente, criando um terreno pouco fértil à aplicação de uma política contracíclica a partir do manejo das compras governamentais da União.

### **3.3.3 - O mercado de compras governamentais do governo Temer: 2016 – 2018**

O governo de Michel Temer se inicia em 12 de maio de 2016 após um conturbado processo de impeachment de Dilma Rousseff e finaliza-se em 2018. Como vice de Dilma, Temer assume diretamente o posto de Presidente da República, de acordo com a Constituição Federal brasileira. O governo Temer é caracterizado pelo aprofundamento da visão neoliberal, iniciada no final do governo Dilma com a entrada de Joaquim Levy para o ministério da Fazenda entre 2015 e 2016.

Conforme destacado, durante o governo Temer é aprovado o Novo Regime Fiscal com o intuito de reduzir ainda mais a atuação do Estado na economia do país. Os gastos públicos são obrigatoriamente restringidos a partir de uma margem estabelecida por lei, reduzindo sobremaneira as perspectivas para a realização de despesas públicas, impactando diretamente sobre o nível de investimentos, educação, emprego, dentre outros.

Ainda que seja difícil comparar o governo Temer com o de seus antecessores (pois, a duração do mandato de Temer é menos do que a metade do período em que Dilma esteve à frente da Presidência da República), é importante que se faça um esforço analítico com vistas a enquadrar tal governo dentro de um quadro mais amplo, considerando o recorte temporal investigado. Assim, no que diz respeito ao mercado de compras governamentais durante o governo Temer, é possível chamar a atenção para as seguintes características e tendências:

- Manutenção do protagonismo do SEP no universo representado pelo mercado de compras da União, particularmente da Petrobras, empresa cujos gastos com a aquisição de bens e serviços continuaram a representar mais da metade do

mercado de compras do governo federal. Todavia, o volume de aquisições da petrolífera brasileira se situa significativamente abaixo em comparação aos anos de bonança da empresa, durante os governos Lula e Dilma e antes da crise que se iniciou entre 2014/15. Além disso, cabe ressaltar que a partir do governo Temer, a utilização das compras da Petrobras para fomentar a indústria de fornecedores locais (atrelada à política de conteúdo local da ANP), deixou de fazer parte da agenda do governo brasileiro.

- Recuo, entre 2016 e 2018, em termos absolutos e relativos (compras/PIB), das aquisições realizadas pela: i) administração direta; ii) autarquias, fundações, empresas públicas e estatais dependentes; Grupo Eletrobrás; Demais estatais independentes e IFOFs.
- Considerando a administração pública federal como um todo, a partir da análise do montante total despendido com compras, bem como do indicador compras/PIB, observa-se uma tendência de manutenção do desaquecimento/estagnação do mercado de compras governamentais do país. À título de comparação, em 2008 (durante o governo Lula), as aquisições de bens e serviços por parte do governo federal corresponderam a R\$ 441 bilhões, o equivalente a 7,8% do PIB, enquanto em 2018 (último ano do governo Temer), a administração pública federal despendeu o montante de R\$ 389 bilhões com a compra de bens e serviços, o que corresponde a 5,4% do PIB daquele ano.

#### **3.3.4 - Compras governamentais da União por grupos de despesas: 2003 - 2018**

Como descrito na subseção 3.3, a LOA discrimina a despesa pública por categoria econômica, por grupo de natureza de despesa e por modalidade de aplicação. A classificação por natureza de despesa obedece ao critério econômico. Esta classificação permite-nos analisar o impacto dos gastos públicos na economia do país. Quanto a despesa, esta é classificada em duas categorias econômicas fundamentais em: i) despesa corrente e ii) despesa de capital. Esta seção, se esforça em analisar as despesas da União pela ótica da despesa corrente e da despesa de capital em termos monetários e em proporção ao PIB, a partir dos dados apresentados na tabela 8.

**Tabela 8 - Compras governamentais da União por grupos de despesas (2003 - 2018) - Em bilhões e % do PIB**

| Ano          |      | União                    |             |                    |             |              |            |
|--------------|------|--------------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------|------------|
|              |      | Segundo grupo de despesa |             |                    |             |              |            |
|              |      | Total                    |             | Despesas Correntes |             | Investimento |            |
|              |      | R\$                      | % PIB       | R\$                | % PIB       | R\$          | % PIB      |
| Lula         | 2003 | 251                      | 6,1         | 192                | 4,7         | 58           | 1,4        |
|              | 2004 | 294                      | 6,8         | 229                | 5,3         | 66           | 1,5        |
|              | 2005 | 298                      | 6,5         | 225                | 4,9         | 73           | 1,6        |
|              | 2006 | 332                      | 6,8         | 248                | 5,1         | 84           | 1,7        |
|              | 2007 | 373                      | 7,0         | 275                | 5,2         | 99           | 1,9        |
|              | 2008 | 443                      | 7,8         | 318                | 5,6         | 125          | 2,2        |
|              | 2009 | 441                      | 7,5         | 282                | 4,8         | 159          | 2,7        |
|              | 2010 | 501                      | 7,7         | 319                | 4,9         | 182          | 2,8        |
| <b>Média</b> |      |                          | <b>7,02</b> |                    | <b>5,06</b> |              | <b>1,9</b> |



**Continuação tabela 8**

| Ano          |       | União                    |            |                    |            |              |            |
|--------------|-------|--------------------------|------------|--------------------|------------|--------------|------------|
|              |       | Segundo grupo de despesa |            |                    |            |              |            |
|              |       | Total                    |            | Despesas Correntes |            | Investimento |            |
|              |       | R\$                      | % PIB      | R\$                | % PIB      | R\$          | % PIB      |
| Dilma        | 2011  | 482                      | 7,1        | 320                | 4,7        | 163          | 2,4        |
|              | 2012  | 560                      | 7,9        | 386                | 5,4        | 174          | 2,4        |
|              | 2013  | 566                      | 7,6        | 388                | 5,2        | 178          | 2,4        |
|              | 2014  | 581                      | 7,7        | 417                | 5,5        | 163          | 2,2        |
|              | 2015  | 453                      | 6,4        | 338                | 4,8        | 115          | 1,6        |
|              | 2016* | 359                      | 5,1        | 276                | 4,0        | 83           | 1,2        |
| <b>Média</b> |       |                          | <b>6,7</b> |                    | <b>4,9</b> |              | <b>2,0</b> |
| Temer        | 2017  | 350                      | 4,9        | 278                | 3,9        | 72           | 1,0        |
|              | 2018  | 389                      | 5,4        | 281                | 3,9        | 108          | 1,5        |
| <b>Média</b> |       |                          | <b>5,1</b> |                    | <b>3,9</b> |              | <b>1,2</b> |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil (vários anos).

Nota 1: \* 2016 representa os governos Dilma e Temer

Nota 2: Média Aritmética Simples

Obs.: Valores inflacionados a preços de dezembro de 2019 pelo IPCA

Durante o primeiro governo Lula, em que pese a existência de uma política fiscal marcada pela excessiva preocupação em reduzir gastos e alcançar as metas estabelecidas em termos de superávit primário, observa-se que há uma constante elevação das compras associadas a gastos correntes tanto em bilhões de reais quanto em percentual do PIB entre 2003 e 2008. As aquisições associadas a gastos corrente são em média 5,06% do PIB do país, durante o período entre 2003 e 2010. No que se refere às compras atreladas a investimentos, também é possível observar sucessivas e constantes elevações durante todo o primeiro e segundo mandato do ex-Presidente Lula. Esse grupo de despesa finaliza o primeiro governo com 1,7% do PIB (R\$ 84 bilhões) em 2006 e alcança o patamar de 2,8% do PIB (R\$ 182 bilhões), no último ano do segundo mandato.

Já o governo de Dilma Rousseff, é marcado por adotar uma política de redução dos gastos públicos, principalmente a partir do seu segundo mandato, o que impactou diretamente sobre os indicadores dos gastos com compras da União por grupo de despesa, tanto em termos monetários quanto em percentual do PIB do país. As compras associadas às despesas correntes apresentaram tendência de crescimento ao longo de todo o primeiro governo. Tais despesas correspondiam a 4,7% do PIB em 2011, alcançando o patamar de 5,5% do PIB em 2014. A partir de então, verifica-se constantes quedas no percentual gasto com estas despesas por parte da União, finalizando o governo em 2016, com 4,0% do PIB. Nos três primeiros anos de governo Dilma, pelos dados apresentados na tabela 8, verifica-se que as compras atreladas a investimentos se mantiveram constantes, na ordem de 2,4% do PIB. No entanto, a partir de 2014, verifica-se sucessivas reduções nesse indicador, chegando apenas a 1,2% em 2016.

Vale destacar que 2016 é finalizado pelo governo Temer, ao assumir a presidência após o processo de impeachment de Dilma. Assim como nos governos anteriores, observa-se um indicador mais elevado para as compras associadas a gastos correntes/PIB (3,9%), comparativamente ao indicador compras atreladas a investimentos/PIB (1,5%). Em média, esses dois indicadores foram, respectivamente, de 3,9% e 1,2% do PIB. Além disso, durante o governo Temer não se observa uma recuperação digna de nota (tanto em termos absolutos, como em termos relativos), seja em relação às compras ligadas a gastos correntes, seja no que diz respeito àquelas associadas a investimentos.

A partir dos dados da Tabela 8, é possível chamar a atenção para o fato de que em relação a todos os anos investigados, as compras relativas às despesas correntes têm uma participação relativa maior em comparação às aquisições ligadas a investimentos (essa

proporção chega a quase 4 para 1 em alguns anos). Conforme destacado na seção anterior desta dissertação, há uma tendência de encolhimento do mercado de compras governamentais. Tal redução, pode ser explicada tanto pela diminuição das compras associadas a gastos correntes, como aquelas atreladas a investimentos. Ainda que a queda tenha sido mais expressiva no caso das compras ligadas a gastos correntes, com base nos referenciais teóricos keynesiano e pós-keynesiano, trabalhados no primeiro capítulo desta dissertação, pode-se afirmar que os investimentos públicos cumprem um papel nevrálgico do ponto de vista do funcionamento da economia, especialmente em períodos recessivos. Todavia, os dados presentes na Tabela 8 indicam que o governo brasileiro optou por contrair as despesas com investimentos justamente em 2015 e 2016 (biênio em que o país enfrentou um quadro de desaceleração econômica) e manteve tais despesas em patamares reduzidos, nos dois anos subsequentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Estado tem papel importante para a superação da instabilidade e da ineficiência do mercado, principalmente quando este faz uso da política fiscal expansionista. Ao se apegar a expectativas otimistas em relação ao lucro futuro, os agentes tendem a realizar mais investimentos, de modo a gerar mais emprego, renda e consumo na economia. No entanto, considerando uma situação oposta, as perspectivas pessimistas de lucro dos agentes geram frustração de lucro da indústria, provocando queda do nível de emprego e de renda, redução nos níveis de consumo e poupança e, conseqüentemente, crises econômicas.

Para as teorias keynesiana e pós-keynesiana, as crises no capitalismo decorrem da insuficiência de investimentos na economia. Para superar tal situação, as referidas teorias apontam que o papel do Estado e suas responsabilidades são demasiadamente importantes. Essa responsabilidade é necessária na organização direta dos investimentos. Já a política fiscal, é vista como sendo a forma mais eficaz de atuação do Estado por conta do seu impacto direto sobre a demanda agregada de uma economia. Nessas perspectivas teórico-normativas, o setor público é fundamental para o equilíbrio econômico, dado que tal agente detém poder multiplicador ao adotar políticas expansivas através do gasto público.

Partindo de correntes do pensamento, como a keynesiana e pós-keynesiana, é possível apontar que a atuação do Estado na realização de uma política fiscal expansionista é fundamental para superação das crises ou abrandar a intensidade desse fenômeno. A política fiscal não pode ser vista apenas como uma política imediata de gastos públicos, a qual deve ser elaborada a cada ano a partir das leis orçamentárias de um determinado país. Esta política pode ter uma dimensão estrutural. Dessa forma, reformas institucionais capazes de alterar a estrutura de tributação e de gastos do governo no longo prazo, podem ser consideradas como parte do arcabouço da política fiscal. Uma política fiscal com característica contracíclica e que promove a distribuição de renda tende a guiar os agentes em meio a incertezas, além de conseguir coordenar a formação das expectativas privadas para estimular a realização do investimento privado. Com isso, o cenário será composto por uma maior demanda agregada, seja por via elevação dos investimentos ou por um maior nível de consumo.

Quando voltamos o olhar para a economia brasileira ao longo dos últimos anos, percebemos a ocorrência de consideráveis modificações na condução da política fiscal pelos governos recentes. Ao longo dos governos Lula (2003 - 2010), a política fiscal apresenta duas fases distintas. Seu primeiro mandato é marcado por uma política fiscal mais restritiva e pragmática, tendo em vista que o governo tinha como focos o equilíbrio das contas públicas e

a estabilização da inflação. Este período é marcado pelos ideais do NCM, que tomam como meta, um ajuste fiscal com forte redução dos gastos públicos, além de medidas como as adotadas a partir do tripé macroeconômico. No segundo governo Lula, a política fiscal, responsável por estabilizar a demanda agregada e promover o crescimento econômico, passa a ter um caráter expansionista e com isso, o gasto público aumentou de forma importante, permitindo que se alcançasse resultados positivos em indicadores econômicos ao longo do segundo governo Lula, principalmente após a incidência da crise de 2008. Cabe destacar o aumento nas despesas associadas aos seguintes grupos: investimentos, outras despesas correntes e pessoal e encargos sociais. O aumento dos gastos com estas despesas é importante, tendo em vista seu efeito multiplicador e influência sobre a demanda agregada.

Já a política fiscal do governo Dilma apresentou certos conflitos e sinais contraditórios ao longo de toda sua extensão. Isso ocorre porque, de um lado, o governo tenta cumprir as metas de superávit primário e inflação, e do outro, se empenha na realização de uma política fiscal anticíclica a fim de responder à recessão que se instalou na economia brasileira a partir da crise financeira internacional. Nesse esforço, o governo adota uma política fiscal ambígua, caracterizada por medidas e ações expansionistas (caracterizada principalmente pela renúncia fiscal) e em outros casos, medidas totalmente restritivas, principalmente no seu segundo governo. Inconsistência das políticas adotadas, agravamento das contas públicas, descontrole inflacionário, déficits sucessivos, aumento do desemprego, fortes reduções do gasto público, além da crise política, deram ensejo a um quadro de crise econômica vivenciada pelo país entre o final do governo Dilma e começo do governo Temer .

Quanto ao governo Temer, é preciso chamar a atenção para as mudanças promovidas no projeto de desenvolvimento brasileiro, principalmente por colocar em prática reformas estruturais que afetaram diretamente a população brasileira de renda mais baixa. A política fiscal é conduzida ao longo desse governo com característica restritiva, com redução nas despesas correntes e investimentos e, por outro lado, manutenção dos elevados gastos com a gestão da dívida pública, a partir da adoção de um NRF. O NRF pode ser interpretado como uma medida eminentemente ortodoxa, que se coaduna com a hipótese da contração fiscal expansionista, indo na contramão dos postulados keynesiano e pós-keynesiano em termos de políticas fiscais (especialmente em tempos de crise econômica). A política fiscal é conduzida ao longo do governo Temer com característica restritiva, reforçando que a orientação da política macroeconômica à época tinha como alvo, por um lado, a redução das despesas e, por outro, a manutenção dos elevados gastos com a gestão da dívida pública. Quando o governo adota uma política de corte de gastos e uma ênfase maior no pagamento da despesa com juros

e amortização da dívida, o Estado tende a ficar impossibilitado de atender às demandas sociais, afastando-se dos princípios políticos de uma sociedade democrática, que preza pelas ações de um Estado de bem-estar social.

Conforme destacado, a política de compras governamentais permite que o Estado cumpra suas funções, seja em virtude da utilização dos bens e serviços por parte da máquina pública, seja para o cumprimento de seus compromissos perante a sociedade. Esta política remete-se a aquisições de bens e serviços, (tais como compras, contratações, leasing ou qualquer outro meio contratual) realizados pelos governos que ligam diretamente fornecedores e compradores dos serviços públicos e está diretamente ligada à política fiscal. Dado que os gastos atrelados a despesas com compras ocorrem conforme é a condução da política fiscal.

Esta dissertação dá atenção ao tema de compras governamentais, por considerar que a mensuração detalhada do mercado de compras é capaz de subsidiar a tomada de decisões do gestor público em todos os entes federativos. Além de poder contribuir para trabalhos futuros com a mesma temática. O presente estudo buscou conectar o tema compras governamentais com a discussão acerca da política fiscal brasileira no período recente. O objetivo principal é atrelar a teoria proposta, com os dados disponibilizados. Para isso, analisou-se os gastos com compras governamentais da União entre os governos Lula e Temer. Tal análise levou em conta a separação entre a administração direta e indireta, valores absolutos (corrigidos pela inflação) e o indicador de compras governamentais/PIB, bem como a subdivisão entre gastos correntes e de capital.

A partir dos dados apresentados no capítulo 3 desta dissertação, é possível afirmar que, não obstante a influência da agenda do novo consenso macroeconômico e sua ênfase no superávit primário e na gestão da dívida pública, os dados apresentados indicam uma tendência (entre Lula e o primeiro mandato de Dilma) de elevação dos gastos com a aquisição de bens e serviços e expansão no indicador compras governamentais/PIB. Em relação a essa tendência, cabe salientar que durante o segundo mandato de Lula, como reação à crise subprime, foram adotadas algumas medidas fiscais anticíclicas com vistas a debelar os efeitos da crise internacional sobre a economia brasileira. Entre tais medidas, pode-se chamar a atenção para a exclusão dos investimentos da Petrobras e da Eletrobrás do cálculo de superávit primário. Conforme apresentado no capítulo anterior, as aquisições de bens e serviços realizadas por essas duas empresas representam cerca de 70% do mercado de compras do governo federal. É possível associar essa medida às propostas keynesianas e

pós-keynesianas para a superação de quadros recessivos e, além disso, destacar seu papel no sentido de amenizar o impacto da crise subprime sobre a economia brasileira.

No que diz respeito à magnitude do mercado de compras ao longo do governo Dilma, após um período de elevação entre 2011 e 2014 (em termos absolutos), em seu segundo mandato, essa tendência se inverte. Os dados apresentados no capítulo anterior evidenciam uma tendência de queda a partir desse período, tanto em termos absolutos, como em termos relativos, no mercado de compras do governo federal. O encolhimento nos gastos com compras por parte do governo federal se mantém durante o governo Temer.

A desaceleração econômica (entre 2015 e 2016) e seu impacto sobre as contas públicas, a crise da Petrobras, a inocuidade da política de desoneração fiscal, a diminuição na arrecadação de impostos e a guinada contracionista a partir do segundo mandato do governo Dilma, podem ser citados como principais fatores responsáveis pelo encolhimento no mercado de compras da União durante esse período. Particularmente em relação à adoção de medidas pró-cíclicas, justamente em um cenário recessivo, tal estratégia não trouxe os resultados esperados, seja em termos fiscais, seja no que diz respeito à retomada de confiança dos agentes privados. Nesse sentido, cabe aqui reiterar a validade das críticas keynesiana e pós-keynesiana às proposições ortodoxas, visto que, após a crise de 2015/16, o país tem registrado taxas diminutas de crescimento do PIB.

À guisa de conclusão, e com base nas contribuições de Keynes e dos pós-keynesianos acerca da importância do Estado, da política fiscal, particularmente do gasto público, notadamente (mas não apenas) em períodos recessivos, nos parece inadequada a ênfase excessiva no controle das despesas públicas e na gestão da dívida do governo. Assim, medidas como a aprovação do Novo Regime Fiscal, os desinvestimentos da Petrobras (leia-se, venda de ativos), a priorização da maximização do lucro dessa empresa e da remuneração aos acionistas em detrimento de outros objetivos (econômicos, industriais, tecnológicos, principalmente), o esvaziamento da política de conteúdo local e a privatização da Eletrobrás apontam para um cenário de desmonte do Estado e, conseqüentemente, de perda de importantes mecanismos anticíclicos que estão ao seu alcance. Tais medidas apequenarão o Estado brasileiro, dando ensejo a novas amarras ao processo de desenvolvimento do país.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Keynes, crise e política fiscal. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMEMBA, C. S; NYABOKE, P. G; OSORO, A; MBURU, N. Challenges Affecting Public Procurement Performance Process in Kenya. *European Journal of Business and Management*, vol.7, nº.7, 2015.

ANDRADE, R. P. O eterno retorno de Keynes. *Revista de economia contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 18, n. 121 - 127, 2014.

ARANTES, F; LOPREATO, F. L. C. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula. *Revista economia contemporânea*, v. 21, n. 3, p. 1- 34, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/198055272131>.

ARAÚJO, V. L. O primeiro governo Lula (2003-2003): retomada do crescimento e bonança internacional. In: Victor Leonardo de Araujo; Fernando Augusto Mansor de Mattos. (Org.). *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações*. 1 ed.São Paulo: Hucitec, 2021, v. 1, p. 465-486.

ARESTIS, P; SAWYER, M. Keynesian economic policies for the new millennium. *The Economic Journal*, v. 108, n. 446, 1998. DOI: 10.7603/s40706-014-0026-6.

ARESTIS, P. Fiscal policy: a strong macroeconomic role. *Review of Keynesian Economics*, n. 1, 2012.

ARESTIS, P; SAWYER, M. Reinventing fiscal policy. In.: *Re-examining monetary and fiscal policy for the 21 st Century*. Massachusetts, 2004, p. 219.

\_\_\_\_\_. The case for fiscal policy. In.: *Re-examining monetary and fiscal policy for the 21 st Century*. Massachusetts, 2004, p. 2019.

ARROWSMITH, S. Public procurement: basic concepts and the coverage of procurement rules. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). *Public procurement regulation: an introduction*. Nottingham: University of Nottingham, p. 1-32, 2011.



BANCO CENTRAL DO BRASIL. SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais. 2022  
Disponível em:  
<<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>> . Acesso em 20/01/2022.

BANCO MUNDIAL. Brazil: fiscal policy for reduced vulnerability. 2004.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. “A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda”. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs). Brasil: Entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.

BARBOSA, L. G. C. O governo Lula e a política econômica brasileira: continuidade ou ruptura? Revista Todavia, ano 3, nº 4, p. 1 - 18, 2012.

BARBOSA, F. H. Crises econômicas e políticas de 2015: origens e consequências. Revista Conjuntura Econômica, v. 69, n. 9, p. 53, 2015.

BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. Estudos Avançados, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017.

BELLUZZO, L. G. M.; BASTOS, P. P. Z. Introdução: austeridade para quem? In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, p. 131-137, 2015.

BEM, A. P. Gestão fiscal do governo Dilma e a depreciação do resultado primário. Indicadores econômicos FEE. Porto Alegre, v. 44, n.3, p. 9-26, 2016.

BLANCHARD, O. Fiscal dominance and inflation targeting. Lessons from Brazil. In:

BIASOTO Jr, G. e AFONSO, J.R. “Política fiscal no pós-crise de 2008: a credibilidade perdida.” In: NOVAIS, L.F., CAGNIN, R.F. e BIASOTO Jr, G. A economia brasileira no contexto da crise global. FUNDAP, p. 251-279, 2014.

BOLLE, M. B. Como matar a borboleta azul: uma crônica da era Dilma. Editora Intrínseca, p. 241, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.520, de junho de 2002. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.973 de dezembro de 2004. Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.349 de dezembro de 2010. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei 13.243 de janeiro de 2016. Esta Lei dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 123 de dezembro de 2006. Estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520 de julho de 2002. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.462 de agosto de 2011. É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.133 de abril de 2021. A Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666 de junho de 1993. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1993

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Manual de contabilidade aplicada ao setor público: exercício 2017. 7ª. ed. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <[http://portaria3992.saude.gov.br/images/legislacao/MCASP\\_7\\_edicao\\_Versao\\_Republicacao\\_2017\\_06\\_02.pdf](http://portaria3992.saude.gov.br/images/legislacao/MCASP_7_edicao_Versao_Republicacao_2017_06_02.pdf)> . Acesso em: 20/07/2021.

\_\_\_\_\_. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP. 2019. 8ª edição. Brasília: MF, 2019. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484)>. Acesso em: 20/07/2021.

\_\_\_\_\_. Manual de Despesa Nacional: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. – 1. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Quanto o Governo Federal gastou com Inversões Financeiras?, 2022. Disponível em: <[114](https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/inversoes_financeiras.html#:~:text=Somaram%20R%24%20130%20bilh%C3%B5es%C2%B9%2C%20equivalentes,Fonte%3A%20Siop%20e%20IBGE.> . Acesso em: 12/02/2022</a></p></div><div data-bbox=)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 5470/2009. Agência Câmara de notícias, 2009. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=439747>>

Acesso em: 15 de agosto de 2021.

\_\_\_\_\_. LDO: despesas com PAC ficarão fora do superávit primário. 2009. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/130894-ldo-despesas-com-pac-ficaro-fo-ra-do-superavit-primario/>> . Acesso em: 10/10/2021.

CALDENTEY, E. P. Chicago, Keynes and Fiscal Policy. *Investigación Económica*, Vol. LXII, 246, p. 15 - 45, 2003.

CAMPOS, M. M. S; CHIARINI, T. Incerteza e não ergodicidade: crítica aos neoclássicos. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 2 (135), p. 294-316, 2014.

CAMPOS, M. M; COIMBRA, M. R; OLIVEIRA, L. A. Crise política: uma análise das estratégias de comunicação do governo de Michel Temer (PMDB). *Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política*, São Paulo, v.11, n.32, p. 149-167, 2018.

CARVALHO, F. J. C. Mr. Keynes and the Post Keynesians. Aldershot: Edward Elgar, 1992.

CARVALHO, F. J. C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, Gilberto Tadeu de, SICSÚ, João PAULA, Luiz Fernando de (Org.). *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CARVALHO, F. J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Revista análise econômica*, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-27, 2008.

CARVALHO, F. J. C. Políticas Econômicas para Economias Monetárias. In: G. T. LIMA, J. SICSÚ E L. F. R. DE PAULA. *Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, Cap. 12, pp. 258-283, 2008.

CHAIB, D. C; VENTURA, T. P; ROSA, E. R; RESENDE, M. F. C. A política fiscal no Brasil entre 2003 e 2018: uma interpretação pós-keynesiana. *A Economia em Revista*. Curitiba, v.29, n. 2, p. 1-15, 2021.

CHERNAVSKY, E; DWECK, E; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflação? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3(70), p. 811 - 834, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art06>.

CHICK, V. Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral. Tradução de Jefferson Chaves Boechat e Daniel Camarinha. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 438, 1993.

CORRÊA, V. P; SANTOS, C. H. Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural: avanços e limites. In: CORRÊA, V. P (org). *Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. cap. 1 , p.17 - 55.

CORAZZA, G. Estado e teoria econômica: o caso de Keynes. *Revista Análise Econômica*, ano 1, nº 2. p. 47 - 64, 1983.

DAVIDSON, P. *Post Keynesian macroeconomic theory*. 2 ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

DEWECK, E; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Texto de discussão*. Unicamp. IE, Campinas, nº 303, p. 1 - 43, 2017.

DE PAULA, L. F; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Revista Estudos Avançados*, 31(89), p. 125 - 144, 2017. DOI: 10.1590/s0103-40142017.31890013.

DILLARD, D. *A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária*. São Paulo: Pioneira Editora, p. 334, 1964.

EDQUIST, C.; HOMMEN, L. Public technology procurement and innovation theory. In: EDQUIST, C.; HOMMEN, L.; TSIPOURI, L. (Eds.). *Public technology procurement and innovation. Economics of Science, Technology and Innovation*, Kluwer Academic Publishers, 2000, v. 16, p. 5-70

FATTORELLI, M. L.; ÁVILA, R. Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. Auditoria Cidadã da Dívida. 2022. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>>. Acesso em: 03/02/2022.

FERRARI FILHO, F. Como reverter a atual situação econômica? Estudos Avançados, 2017, v. 89, p.

FILHO, F. F. ; TERRA, F. H. B. O modus operandi das políticas econômicas keynesianas. Cadernos IHU Idéias (UNISINOS) , v. 10, p. 5-20, 2012.

FILHO, F. F.; TERRA, F. H. B. Reflexões sobre o método em Keynes. Revista de Economia Política, vol. 36, nº 1 (142), p. 70-90, 2016.

FIOCRUZ. Fiocruz divulga contrato de encomenda tecnológica com a AstraZeneca. 2020. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-contrato-de-encomenda-tecnologica-com-astrazeneca>>. Acesso em: 10/05/2022.

FOSS, Maria Carolina; BONACELLI, Maria Beatriz Machado; "COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE ESTÍMULO À DEMANDA POR INOVAÇÃO: PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA PAULISTA DE INOVAÇÃO", p. 303-322 . In: Anais do 1º Encontro da Nacional de Economia Industrial e Inovação [=Blucher Engineering Proceedings, v.3 n.4]. São Paulo: Blucher, 2016.

GADELHA, S. R. B. Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 5 (125), p. 794-812, Edição especial, 2011.

GENTIL, D. L. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, Niterói, n. 46, p. 10-31, jan./abr. 2017.

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e sociedade*, v. 26, n. 3, p. 793-816, 2017.

HERMANN, J. Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34, Salvador, 2006.

HOEKMAN, B; SANFILIPPO, M. Firm performance and participation in public procurement: evidence from Sub-Saharan Africa. European University Institute, 2018.

HUNT, E. K. História do pensamento econômico. 5 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

KEYNES, J. M. A Tract on Monetary Reform (CWJMK, v.IV). London: Cambridge University Press, 1971.

KEYNES, J. M. Activities 1940 – 1946: Shaping the Post-War World employment (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXVII). London: Royal Economic Society, 1980.

KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Nova Cultural. 1985.

KEYNES, J. M. Os economistas. Teoria geral do emprego do juro e da moeda. Tradução. São Paulo - SP: Editora Atlas S.A, 1992

KING, J. E. (Ed.) The Elgar companion to Post Keynesian economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

KREGEL, J. A. The Viability of Economic Policy and the Priorities of Economic Policy. *Journal of Post Keynesian Economics*, 2016.

LAVOIE, M. Foundations of Post Keynesian economic analysis. Aldershot: Edward Elgar, 1992.

LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de (Orgs.) Manual de macroeconomia: básico e intermediário. 2.ed. São Paulo, Atlas, 2000.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. IPEA. Texto de discussão 2039. Rio de Janeiro, p. 1 - 52, 2015.

LERNER, A. P. Functional finance and the federal debt. Social Research, vol. 10, nº. 1, 2013.

LIMA, L. G; FONSECA, P. C. D. Interpretações da política econômica nos governos Lula e Rousseff. Análise econômica. Porto Alegre, v. 39, n.79, p. 251 - 275. 2021.

LIBANIO, G. Cardim de Carvalho and the post keynesians on fiscal policy: the economic consequences of austerity. Revista de Economia Contemporânea, v. 24, nº 2, p. 1 - 17, 2020.

LOBO, V. G; GREER, V. R. A. O primeiro governo Dilma e a retração do lulismo. Cadernos do desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 12, nº 20. p. 61 - 97, 2017.

LOUREIRO, M. R; SANTOS, F. P; GOMIDE, A. A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. Revista brasileira de ciências sociais, vol. 26, nº 76, p. 63 - 76, 2011.

MARTINS, N. M. Ensaio sobre a “nova” travessia (ou: O programa de ajuste econômico do segundo governo Dilma: uma nova investida neoliberal?). Texto para discussão. Instituto de Economia. UFRJ. 2015.

MAZZUCATO, M. Da ideologia da crise à divisão do trabalho inovador. In: MAZZUCATO, M. O Estado empreendedor. Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Schwarcz S.A, 2014. cap. 1, p. 33 - 48.

MINSKY, H P., Finance and Stability: The Limits of Capitalism (May 1993). Levy Economics Institute Working Paper No, 1993.



MINSKY, H. P. A deep recession but not a depression in 1975: the impact of big government. In: MINSKY, H. P. Stabilizing an unstable economy. Ed. 1. Nova York: McGraw Hill, 2008. cap. 2, p. 15 - 42.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A questão da austeridade na política econômica. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Austeridade pra quem? Balanço e perspectiva do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Fundação, p. 83-88, 2015

MONTES, G. C; ALVES, R. C. O debate acerca dos objetivos e condução da política fiscal: uma abordagem crítica à visão convencional. Economia e sociedade. Campinas, v. 21, n.2 (45), p. 363 - 386, 2012.

MOREIRA, H. C; MARAIS, J. M. Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil. CEPAL - SERIE estudios y perspectivas - Oficina de la CEPAL en Brasilia, 2003.

MOREIRA, M. F; VARGAS, E. R. Indução de Inovações em Serviços: Compras Governamentais para a Inovação ou Compras de Inovações? Revista Gestão e Tecnologia. Pedro Leopoldo, v. 15, n. 2, p. 186-210, 2015

NERY, H. B. A não-neutralidade da moeda e suas implicações macroeconômicas uma análise pós-keynesiana do governo Dilma. 2019. 68 f. Orientador (a): Daniela Freddo. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

NEVES, A. L. Uma análise pós-keynesiana do regime de metas de inflação sobre a distribuição de renda e o crescimento econômico. 2007. 149 f. Orientador: José Luis da Costa Oreiro. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Faculdade Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2007.

OLIVEIRA, A. S. ; Ribeiro, Cássio Garcia ; MARTINS, H. E. P. . A Evolução Recente da Indústria de Transformação no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. ECONOMIA ENSAIOS , v. 35, p. 75-101, 2020.

ORAIR, R; GOBETTI, S. Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Texto para Discussão n. 2.288. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.

OREIRO, J. L; SICSÚ, J; DE PAULA, L. F. Controle da dívida pública e política fiscal: uma alternativa para um crescimento auto sustentado da economia brasileira. Agenda Brasil, 2004.

OREIRO, J. L; DE PAULA, L. F. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. VIII FÓRUM DE ECONOMIA NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Brasília, 2019.

PALLEY, T. I. Post Keynesian economics: debt, distribution and the macro economy. New York: St. Martin’s Press, 1996.

PIVATTO, V. A política fiscal brasileira no período pós-lei de responsabilidade fiscal: uma análise sob a ótica da teoria keynesiana. Orientador: Fernando Ferrari Filho. 2018. 105 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Execução da despesa pública. Controladoria Geral da União. Brasília. 2022. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-public>> Acesso: 12 de fevereiro de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controladoria geral da União. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/>> . Acesso em: 12/01/2022.

RAMOS, André Paiva . O quadro fiscal e o novo regime fiscal (EC 95): potenciais impactos para o desenvolvimento do Brasil. In: XXIII Encontro Nacional de Economia Política, 2018, Niterói-RJ. Crise, austeridade e luta de classes: o Brasil num beco sem saída, 2018.

RAUEN, A. T. Compras públicas de inovações segundo o texto final do PL nº 4.253/2020. Nota técnica. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura. IPEA 2021.

REZENDE, F. Finanças Públicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RIBEIRO, C. G.; FURTADO, A. T. Public procurement for innovation in developing countries: the case of Petrobras. In: EDQUIST, C. et al. (Eds.). Public Procurement for Innovation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 263-298, 2015.

RIBEIRO, C. G. DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NACIONAL: O CASO KC-390. In: André Tortato Rauen. (Org.). POLÍTICAS DE INOVAÇÃO PELO LADO DA DEMANDA NO BRASIL. 1ed. Brasília: IPEA, v. 1, p. 11-481, 2018.

RIBEIRO, C. G; INÁCIO JÚNIOR, E. O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. IPEA. Texto para discussão 2476. Rio de Janeiro, p. 1 - 38, 2019.

RIBEIRO, C. G; LOURAL, M. S. ; AMARAL, M. S. . Neoliberalismo reloaded: contrarreformas para barrar o social-liberalismo estatal dos governos PT. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2020, Salvador - BA. Anais do XXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2020.

RIBEIRO, C. G; INÁCIO JÚNIOR, E. Caracterização dos contratos de compras públicas existentes no SIASG. In: Rauen, A. T. Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais (no prelo).

RODRIGUES, Ana Lúcia Aquilas. Impacto de um programa de exercícios no local de trabalho sobre o nível de atividade física e o estágio de prontidão para a mudança de comportamento. Orientador: Mario Ferreira Junior. 2009. 82 f. Dissertação (Mestrado em Fisiopatologia Experimental) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROSSI, P; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. Caderno Saúde Pública, nº 32 (12):e00194316, 2016.

ROSSI, P; MELLO, G. Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré. Centro de estudos de conjuntura e política econômica - IE/UNICAMP. Campinas, nota do Cecon, n.1, 2017.

ROSSI, P; DWECK, E; OLIVEIRA, A. L. MATOS. Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

SAFATLE, C.; BORGES, J.; OLIVEIRA, R. Anatomia de um desastre: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SANTANA, P. M; COSTA, L. S. S. As políticas fiscal e monetária do Brasil no governo Temer: deterioração da situação fiscal e recessão econômica. Bahia análise dados, salvador, v. 27, n.2, p. 175 - 189, 2017.

SANTOS, J. R. C. L. Novo regime fiscal: contexto e resultados recentes. Orientador: José Oswaldo Cândido Júnior. 2020. 62 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 55. Agência Senado, 2006. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>> Acesso em: 15/08/2021.

SIGA BRASIL. Portal do orçamento. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>> Acesso em: 10/01/2022.

SHIKIDA, P. F. A. Notas sobre a contribuição de Keynes à teoria econômica. Revista Teoria e Evidência Econômica, ano 3, nº 6, p. 93 - 101, 1995.

SILVA, José Cláudio Ferreira da. Modelos de análise macroeconômica: um curso completo de macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

TERRA, F. H. B; FERRARI, F. F. Reflexões sobre o método em Keynes. In: XIX Encontro Regional de Economia e o XX Fórum BNB de Desenvolvimento., 2014, Fortaleza. Anais do XIX Encontro Regional de Economia e o XX Fórum BNB de Desenvolvimento. Fortaleza, v. XIX, 2014.

TERRA, F. H. B; FILHO, F; RESENDE, M. F. da C. Macroeconomia desenvolvimentista: uma avaliação pós-Keynesiana. REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA (ONLINE) , v. 38, p. 76-98, 2018.

TERRA, F. H. B. A política fiscal na perspectiva pós-keynesiana. In: Carmem Feijó; Eliane Araújo. (Org.). Macroeconomia moderna: as lições de Keynes para economias em desenvolvimento. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, v. 1, p. 57-68, 2019

THAI, K. V. Public procurement re-examined. Journal of Public Procurement, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

THORSTENSEN, V; GIESTEIRA, L. F. Cadernos Brasil na OCDE. IPEA, p. 1 - 51, 2021.

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.

TESOURO NACIONAL. Por conta das contas públicas. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:42798](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:42798)> . Acesso em 12/01/2022.

TEIXEIRA, A. M; MISSIO, F. J. O “novo” consenso macroeconômico e alguns insights da crítica heterodoxa. Economia e sociedade. Campinas, v. 20, n. 2 (42), p. 273 - 297, 2011.

WEISS, L.; THURBON, E. The business of being american: public procurement as trade strategy in the USA. Review of International Political Economy, v. 13, n. 5, p. 701-724, 2006.

WERNECK, R. L. F. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. In: ABREU, M. P. (org.). A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 357-381.

ZINI JÚNIOR, A. A. O acordo sobre compras governamentais da organização mundial do comércio e a economia brasileira. Estudos Econômicos, v. 28, n. p. 181-198, 1998.