



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

303

A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica

Esther Dweck
Rodrigo Alves Teixeira

Junho 2017

A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica ¹

Esther Dweck
Rodrigo Alves Teixeira

Introdução

O Governo Dilma começou com os resultados positivos da política econômica de combate à crise de 2008, na gestão do Presidente Lula, por meio da qual o governo brasileiro viabilizou uma rápida recuperação da economia, já em 2010, o que levou a uma forte redução da taxa de desemprego, mantida nos anos subsequentes, até o final de 2014. Ainda assim, durante o primeiro mandato houve uma desaceleração do crescimento econômico.

Boa parte do debate a respeito da desaceleração do crescimento a partir de 2011, bem como a recessão de 2015, centrou-se na condução da política fiscal, frequentemente tendo como pano de fundo o cumprimento das regras fiscais. Assim, o presente capítulo procura analisar a gestão fiscal do governo Dilma, de 2011 a 2015, procurando demonstrar que as diversas inflexões ao longo dos cinco anos, responderam, em parte, às mudanças nos cenários fiscal e macroeconômico, mas também a constrangimentos das regras fiscais adotadas. Em que pese as críticas às políticas adotadas nesse período, até 2014 logrou-se manter o nível de desemprego nos menores patamares da série histórica.

O ano de 2011, primeiro ano do governo Dilma, foi marcado tanto pelo efeito do ciclo político, primeiro ano de mandato, quanto por uma tentativa de reduzir o papel da política fiscal em favor da monetária. Após a rápida recuperação da crise e início de preocupações com a aceleração inflacionária, houve mudanças no arranjo de política econômica, com reversão da política fiscal expansionista dos anos anteriores, paralelamente ao início da redução da taxa de juros pelo Banco Central. O superávit primário foi ampliado e houve contenção do ritmo de crescimento das despesas. .

Todavia, a partir do final de 2011 e início de 2012, as condições internacionais começaram a mudar drasticamente, tornando-se cada vez mais

(1) Este texto é uma versão preliminar de capítulo do livro coletivo “Para além da política econômica: crescimento, desaceleração e crise no experimento desenvolvimentista” em discussão no âmbito do Instituto de Economia da Unicamp.

adversas. A crise da Zona do Euro combinou-se com desaceleração da economia chinesa e uma recuperação muito lenta dos EUA, com impacto negativo na atividade doméstica. A política monetária manteve o viés expansionista, com o início de um ciclo de rápida redução da taxa básica de juros, combinada com a redução dos *spreads* bancários empreendida por uma intensa concorrência dos bancos públicos com os privados, por meio de expressiva redução das taxas de juros das suas diversas linhas de crédito. Embora com um relativo atraso, comparado à crise de 2008/2009, como observam De Paula, Modenesi e Pires (2015), houve, em meados de 2012, nova inflexão da política fiscal com uma atuação, em tese, mais expansionista.

O conjunto de medidas adotadas a partir de 2012, de estímulo à atividade, passou a ser conhecido – frequentemente com sentido pejorativo – como “nova matriz macroeconômica”². No entanto, pode-se também analisar essas políticas dentro de uma perspectiva mais ampla, que durou de 2004 a 2014, quando foi retomada, no Brasil, a “convenção do crescimento” na forma definida, por exemplo, por Castro (1993), após um longo período de preocupação exclusiva com a estabilidade.

Ao final de 2014, frente a novos choques econômicos, houve uma forte desaceleração da atividade, que acelerou a retração da arrecadação e houve piora significativa do resultado fiscal. Ao longo de 2015, foi rompida a “convenção do crescimento”, e foram adotadas medidas restritivas em todas as áreas, principalmente, na área fiscal, quando foi realizado um dos maiores ajustes fiscais da história recente, maior inclusive que os de 1999 e 2003.

O comportamento da economia brasileira passou de desaceleração, ao longo do primeiro mandato de Dilma, para uma recessão a partir do primeiro ano do segundo mandato, o que intensificou o debate a respeito do papel da política fiscal sobre o ritmo de atividade. No debate macroeconômico que se seguiu, a política fiscal teve papel central para explicar a desaceleração da atividade e a posterior recessão, tanto no campo da ortodoxia como na heterodoxia. Neste capítulo vamos detalhar este debate desenvolvendo as principais questões que ele suscita e avaliar empiricamente a sustentação das teses levantadas.

(2) A caracterização da “nova matriz econômica” trata não apenas da política fiscal e monetária, mas também das políticas creditícia e cambial, bem como de controles de preços, política industrial, etc. Da mesma forma, muitos autores usam outros elementos para explicar a crise. Neste capítulo, porém, nos concentramos apenas no aspecto da política fiscal, visto que os demais aspectos serão abordados em outros capítulos deste livro.

Na seção 1, fazemos uma breve revisão da literatura recente para apresentar o debate sobre a política fiscal e seus efeitos na atividade econômica durante o governo Dilma, na desaceleração de 2011-2014 e também na recessão a partir de 2015.

Na seção 2, serão apresentados os principais dados de receitas, despesas, resultado primário e evolução da dívida desde o governo FHC, para avaliar se faz sentido a ideia corrente de que os governos do PT e, em particular, o governo Dilma podem ser caracterizados como tendo promovido uma “gastança” irresponsável, tese que se tornou bastante difundida.

Na seção 3, o foco estará na análise das mudanças ocorridas na política econômica, em particular nas diferenças entre o governo Dilma e o governo Lula, para avaliar em que medida houve rupturas e continuidades.

Na seção 4, apresentamos nossa posição a respeito do debate sobre o papel da política fiscal, bem como uma breve discussão do regime fiscal brasileiro, baseado nos dados apresentados nas seções II e III.

A seção 5 apresenta as considerações finais, levantando pontos do campo da economia política para identificar o rearranjo das forças políticas e seus reflexos na política fiscal, ou seja, entender a política fiscal no campo das disputas políticas entre classes e grupos e também inclui um prognóstico para os próximos anos, apontando o impacto esperado das medidas que têm sido adotadas pelo novo governo sobre a trajetória do crescimento e da distribuição da renda.

1 O debate sobre a política fiscal

Esta seção procura situar a discussão que se travou no Brasil, em torno da política fiscal, em especial, quanto ao cumprimento das regras fiscais por meio de um breve panorama do debate internacional visto que, a partir da crise de 2008, mesmo órgãos como o FMI passaram a rever suas posições históricas a respeito do papel da política fiscal na crise e, especialmente, das regras fiscais rígidas, adotadas nos anos 1900 e 2000.

1.1 O debate internacional e a nova geração de regras fiscais

A política fiscal, em especial seu papel diante de uma crise econômica, é objeto de intenso debate na teoria econômica. Em termos teóricos, grosso modo, pode-se dividir o debate atual sobre o papel do Estado e da política fiscal em duas posições canônicas.

De um lado, situa-se a posição dos adeptos da Nova Síntese Neoclássica, que defendem o papel restrito do Estado e o uso da política fiscal com o objetivo fundamental de garantir a sustentabilidade da dívida pública, de modo a sinalizar ao mercado que não haverá risco de *default* e evitar a instabilidade das principais variáveis macroeconômicas, especialmente as taxas de juros e de inflação. Esta posição é reforçada pela tese da “contração fiscal expansionista”, segundo a qual a credibilidade em uma política fiscal austera e no compromisso com a sustentabilidade da dívida pública produz efeitos benéficos sobre as expectativas dos agentes econômicos, elevando assim os investimentos e a taxa de crescimento. O aumento de gastos, ao contrário, tende a produzir expectativas de elevação de impostos no futuro e a levar os agentes privados a reduzir os investimentos, com conseqüente desaceleração da atividade.

De outro lado, situam-se os pensadores de tradição keynesiana, para os quais os gastos públicos têm papel relevante para o crescimento econômico, inclusive na geração de um ambiente favorável aos investimentos privados, capaz de sustentar as expectativas dos agentes econômicos. Isto se dá pelo mecanismo do multiplicador keynesiano ou até pelo supermultiplicador, devido ao efeito induzido do investimento privado, pelo qual os aumentos do gasto público trazem uma expansão da demanda agregada em magnitude maior que a dos gastos, o que num contexto de existência de fatores de produção ociosos, leva à expansão da atividade econômica e estimula os investimentos privados. Nos momentos de crise, mas não só, defendem ainda mais a atuação do Estado por meio da política fiscal, visto que a demanda privada reprimida tende a levar à redução da produção, aumento do desemprego dos fatores produtivos e conseqüentemente da renda, do consumo e investimento, num círculo vicioso que aprofunda a recessão. Nesta situação, apenas um impulso exógeno na demanda, vindo do gasto público (ou da demanda externa) pode reverter o quadro recessivo.

Antes da crise de 2008, com base na primeira visão canônica, predominava a tese da contração fiscal expansionista, apoiada na ideia de que os efeitos expansionistas, via multiplicadores do gasto público, eram baixos e que seriam menores que os efeitos contracionistas gerados pela piora nas expectativas dos agentes devido à deterioração do resultado fiscal e elevação da dívida pública. Esta hipótese foi defendida por Giavazzi e Pagano (1990) e Alesina e Perotti (1995), que analisaram casos de ajustes fiscais na Europa nos anos 1980.

Esse quadro sofreu alteração após a crise econômica mundial de 2008, quando diversos países fizeram uso intenso da política fiscal para estimular a

demanda agregada e evitar o aprofundamento da crise. O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), que foi um dos principais centros propagadores das ideias de austeridade fiscal, apoiou o debate sobre o tema, publicando um texto assinado por seu economista chefe no qual os autores assumem que a magnitude da recessão em curso exigia questionar todo o conhecimento que se pensava estar consolidado a respeito da política econômica desde o período conhecido como “A grande moderação” (Blanchard, Dell’Aricia e Mauro, 2010).

Outros dois estudos publicados recentemente pelo FMI merecem destaque neste debate. O primeiro, intitulado “Accounting devices and Fiscal Illusions” (Irwin, 2012) mostra que os recursos ao que no Brasil se convencionou chamar de “contabilidade criativa” e “pedaladas fiscais” não são exclusividade brasileira, mas foram utilizados amplamente por diversos países, inclusive desenvolvidos, para contornar regras fiscais rígidas num contexto de necessidade da adoção de políticas anticíclicas após a crise de 2008.

O segundo estudo é sobre regras fiscais (Schaechter et al., 2012) e mostra como as regras fiscais foram sendo adaptadas nos diversos países após a crise, visando dar maior flexibilidade para se fazer uso da política fiscal anticíclica. Esta nova geração de regras se caracteriza basicamente pela maior flexibilidade das metas fiscais de curto prazo, com adoção de cláusulas de escape que permitem ao governo fazer uso ativo da política fiscal nos momentos de forte desaceleração econômica, ao mesmo tempo em que também se adota medidas para garantir a sustentabilidade da dívida no médio e longo prazos, como a adoção de limites para a trajetória da dívida pública ou para os gastos.

1.2 O Debate Nacional sobre Política Fiscal

No Brasil, há duas vertentes antagônicas sobre o papel da política fiscal no governo Dilma. A primeira delas, que podemos chamar de a tese da “gastança”, defende que o descontrole fiscal teve papel fundamental para explicar a desaceleração e a crise. O argumento é que o aumento de gastos públicos teria sido elemento característico da política econômica do governo Dilma, levando a um aumento da dívida pública e à crise fiscal, da qual decorreria a crise econômica. Nessa interpretação é a crise fiscal que leva à retração do crescimento.

A segunda vertente defende o oposto: decisões equivocadas de política fiscal do governo Dilma, influenciadas por ideias ortodoxas dentro do governo, levaram à redução de gastos e, principalmente, de investimentos públicos, retirando um impulso fundamental ao modelo de crescimento econômico

impulsionado pela demanda que havia sido implantado ainda no governo Lula. Nessa visão, a crise fiscal é que foi consequência da crise econômica, cuja raiz está na guinada ortodoxa da política fiscal.

Na primeira vertente, podemos citar os economistas de orientação liberal ou ortodoxa, como Barbosa Filho e Pessoa (2014), Barbosa Filho (2015), Mesquita (2014), Biasoto e Afonso (2014) defendem que houve uma guinada da política econômica no pós-crise de 2008, que prevaleceu no governo Dilma, e colocam no centro desta mudança a condução da política fiscal expansionista e uma nova visão papel do Estado na dinâmica do crescimento. Associa-se a este argumento da elevação de gastos a adoção de diversas outras medidas da chamada “nova matriz econômica” – controles de preços, controles cambiais, subsídios, maior tolerância com a inflação, etc. – que teriam conduzido a um excesso de intervencionismo estatal e ao progressivo desmonte do chamado tripé da política macroeconômica: o regime de metas de inflação, a meta fiscal de superávit primário e o regime de câmbio flutuante (Barbosa Filho, 2015).

Esta explicação para a desaceleração econômica ganha força especialmente a partir de meados de 2013, mas se consolida principalmente durante a campanha das eleições de 2014. Tais autores defendem a guinada na política macroeconômica de 2015, especialmente o ajuste fiscal implementado por Joaquim Levy, visto como fundamental para garantir a volta da confiança dos agentes econômicos para a retomada do crescimento sustentado. Os economistas ortodoxos no Brasil aparentemente ficaram totalmente alheios às mudanças no debate internacional descrita acima, visto que seguiram insistindo na tese da “contração fiscal expansionista”.

Outra corrente interpretativa, que classificamos ainda dentro dessa primeira vertente, o novo-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, 2016; Oreiro e Marconi, 2016) compartilha da visão liberal de que a política fiscal expansionista, com o forte aumento dos gastos públicos, contribuiu para a crise de 2015, evidenciando o esgotamento do que seria o modelo de crescimento econômico dos governos Lula e Dilma, chamado de modelo social-desenvolvimentista.

A explicação dos novos-desenvolvimentistas para a desaceleração do crescimento no governo Dilma, além da questão fiscal, destaca outros elementos, sendo o principal de caráter estrutural, que é a regressão da estrutura produtiva, caracterizada pela desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora. Esta regressão teria sido provocada por dois preços macroeconômicos fundamentais que ficaram por muito tempo fora do lugar, a taxa de juros elevada e a apreciação da taxa real de câmbio, para as quais a

política fiscal expansionista teria contribuído. Para estes economistas, a recessão a partir de 2015 foi a combinação da desaceleração estrutural com questões extra econômicas, mas afirmavam que não há divergência com os liberais no que diz respeito à necessidade do ajuste fiscal para a retomada do crescimento em 2015 (Oreiro e Marconi, 2016).

A visão heterodoxa da política fiscal³ apresenta argumento oposto ao dos liberais e dos novos-desenvolvimentistas. Nesta linha de argumentação, Serrano e Summa (2015) apontam como causa para o que chamam de “desaceleração rudimentar” da economia brasileira, a mudança deliberada, pelo governo Dilma, da política econômica virtuosa do governo Lula, que foi fundamental no bem-sucedido modelo de crescimento impulsionado pela demanda. Refutando os argumentos de que a crise internacional ou a sobrevalorização cambial tiveram forte influência na atividade doméstica, defendem que as medidas de contração fiscal e monetária no primeiro mandato da presidente Dilma, em particular a forte contração dos investimentos públicos, foram a causa fundamental da desaceleração econômica no período de 2011 a 2014. Na recessão que tem início em 2015, vão atribuir papel fundamental ao forte ajuste fiscal realizado sob o comando do ministro Joaquim Levy, além da elevação da taxa de juros pelo banco central (Serrano e Summa, 2015, p. 30).

Serrano e Summa argumentam ainda que, ao se deparar com a desaceleração do crescimento, o governo Dilma tentou diversas medidas de estímulo ao investimento privado, na tentativa de fazer o setor privado liderar o crescimento. Porém, ao não produzirem efeito significativo sobre a demanda agregada, tais políticas foram inócuas para elevar os investimentos (Serrano e Summa, 2015, p. 31).

Ainda nessa segunda vertente, de que não foi o descontrole dos gastos que levou à desaceleração, uma outra linha de interpretação, semelhante em alguns aspectos à de Serrano e Summa, destaca a mudança na composição do gasto público para explicar a crise. Segundo Gobetti e Orair (2015), as medidas para tentar acelerar o crescimento a partir de 2011 se concentraram, em especial, nas desonerações tributárias e aumento de subsídios. Para estes autores, a explicação para a desaceleração não está no tamanho do gasto público, mas na mudança de sua composição. No governo Dilma teria havido desaceleração dos investimentos e crescimento das desonerações fiscais e subsídios, que não teriam efeito multiplicador tão expressivo quanto os gastos sociais e investimentos, o que explicaria o fracasso destas políticas em sustentar

(3) Algumas referências são: Serrano e Summa (2015), Gobetti e Orair (2015), Orair, Gobetti e Siqueira (2016) e Gentil e Hermann (2015)

a atividade econômica. Tal conclusão é reforçada em Orair, Gobetti e Siqueira (2016), no qual os autores estimaram os multiplicadores para os diferentes tipos de gasto e para as diferentes fases do ciclo econômico (fase ascendente e recessão). Obtiveram como resultado que os multiplicadores do gasto são mais expressivos na fase recessiva do ciclo que na ascensão, além de que o efeito multiplicador dos investimentos e gastos sociais é muito mais expressivo que o dos subsídios ou incentivos fiscais.

Para essa segunda vertente de interpretação sobre o papel da política fiscal, a recessão de 2015 foi consequência do ajuste fiscal implantado naquele ano, bem como da política monetária também contracionista, políticas equivocadas quando a economia já estava debilitada. A deterioração do resultado fiscal não é, portanto, a causa da crise, mas consequência da desaceleração da atividade pelo impacto na queda das receitas.

Por isso, não se pode dizer, para esta vertente, que a redução do resultado primário tenha significado uma política expansionista e, menos ainda, uma “gastança” desenfreada, como argumentam os autores da primeira vertente. Voltaremos a este ponto na próxima seção.

2 A Evolução das Variáveis Fiscais

Como apresentado na seção anterior, há uma grande polêmica sobre a trajetória das variáveis fiscais e suas relações de causalidade com a atividade econômica. Apresentaremos nesta seção os principais dados fiscais para que se tenha um panorama de como evoluíram essas variáveis. Na sequência será feita uma análise sobre as possíveis inflexões da política fiscal durante o primeiro mandato da Presidente Dilma.

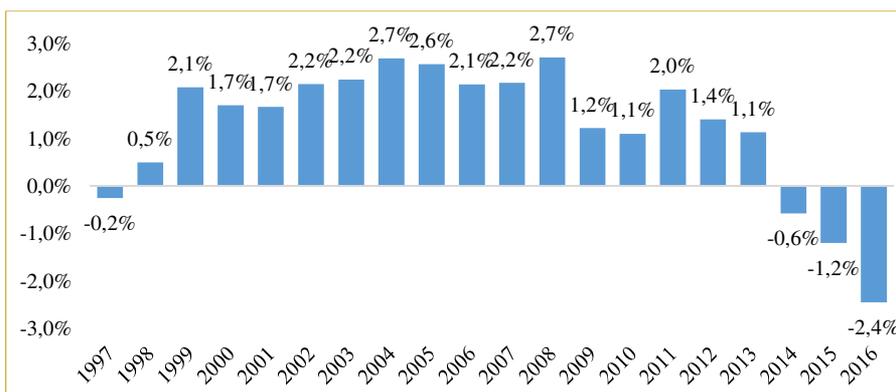
Começemos por olhar para o resultado primário desde 1997⁴, que desde 1999 assumiu papel central como meta da política fiscal, impondo um caráter intrinsecamente pró-cíclico como será visto abaixo. A série apresentada a seguir foi ajustada, retirando o efeito de alguns fatores esporádicos que afetaram o resultado primário divulgado, mas que, do ponto de vista

(4) O intervalo das séries apresentadas irá variar para cada variável de acordo com a disponibilidade dos dados. Em geral, as séries fiscais só são apresentadas a partir do Plano Real, devido à redução da inflação que permite séries mais confiáveis.

econômico, com relação à influência na demanda agregada⁵, não devem ser considerados⁶.

Como podemos ver no Gráfico 1, de fato há uma significativa redução do superávit primário de 2009 a 2013 (com exceção de 2011) com relação ao período de 2003 a 2008, e a partir de 2014 os resultados se tornam-se crescentemente negativos.

Gráfico 1
Resultado Primário Governo Federal Ajustado* (% do PIB)



*ajustado passivos, sem FSB e sem Cessão Onerosa e Capitalização da Petrobrás

Fonte: STN ajustada. Elaboração Própria

A evolução do resultado primário depende, por definição, da evolução do comportamento da arrecadação primária e da despesa primária. No entanto, como se pretende demonstrar, o comportamento do resultado primário pode ser explicado, mais intensamente, pelo comportamento da receita, uma vez que a evolução da despesa parece inclusive ter um sinal invertido ao que seria esperado, com um crescimento menor em períodos de piora do resultado primário do que em períodos de elevado superávit primário.

Para analisar a arrecadação, é importante manter a distinção feita pela Receita Federal entre as receitas administradas, inclusive as previdenciárias,

(5) Nesse sentido não foi retirado do primário os efeitos dos REFIS tributários, como se costuma fazer nos cálculos de primário recorrente, pois de fato trata-se de um pagamento efetuado pelas empresas no ano em que é permitido o refinanciamento.

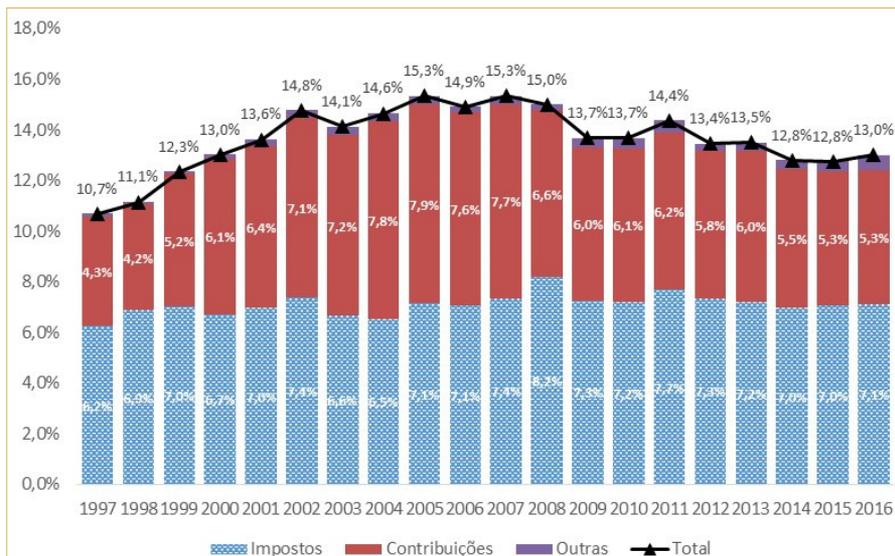
(6) É o caso do depósito (2008) e saque (2012) do Fundo Soberano, a capitalização da Petrobrás e a cessão onerosa dos barris de petróleo (2010), a compensação pelas desonerações da folha de pagamentos (2012 em diante) bem como o pagamento dos passivos apontados pelo TCU (afetando principalmente a partir de 2010).

das demais receitas, pois as primeiras estão mais associadas ao ciclo econômico.

Entre 1997 a 2002, há uma clara tendência ao aumento da arrecadação de impostos e contribuições, sendo que o aumento foi basicamente todo puxado pelo crescimento das contribuições, que saíram de 4,3% do PIB em 1997 para 7,1% em 2002, enquanto, no mesmo período, as receitas de impostos subiram cerca de um ponto percentual, passando de 6,2% em 1997 para 7,4% em 2002.

Entre 2003 a 2008, houve certa estabilidade na soma da arrecadação de impostos e contribuições, mesmo com a perda da CPMF em 2007, que gerou a perda de 1 ponto de PIB de arrecadação, sendo parcialmente compensada pelo aumento do IOF. Com a crise, há uma clara mudança de nível pela forte perda de arrecadação em 2009, seguida de nova redução do nível em 2014. A queda da participação da arrecadação no PIB ocorreu mesmo em um período de redução do crescimento do PIB, o denominador nessa razão, o que aponta para uma forte queda na taxa de crescimento do numerador, a arrecadação.

Gráfico 2
Receita de Impostos e Contribuições (% do PIB)



Fonte: STN. Elaboração própria.

No caso da arrecadação previdenciária, o comportamento foi um pouco distinto, o que pode ser explicado pela dinâmica do mercado trabalho, que

manteve o crescimento da massa salarial, até 2014, decorrente de aumentos reais dos salários e queda do desemprego, mesmo em um período de desaceleração econômica. O Gráfico 3 apresenta a trajetória das receitas da previdência com e sem a compensação da folha. O que se observa é que se não houvesse a desoneração da folha a trajetória seria representada pela linha azul, onde a queda só se verificaria em 2014.

Gráfico 3
Arrecadação RGPS (% do PIB) – com e sem compensação pela desoneração da folha



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional - STN. Elaboração Própria.

Em resumo, do ponto de vista da arrecadação, há uma importante inflexão após a crise de 2008/2009 e, portanto, anterior ao período das desonerações do governo Dilma, que serão discutidas em mais detalhes na próxima seção.

Vamos olhar mais detalhadamente para a despesa. Fazendo os ajustes referidos anteriormente, observa-se que há um crescimento quase contínuo da despesa primária como proporção do PIB desde 1997 até 2007. Tomando-se apenas o governo Dilma, em 2011 e 2012 as despesas ficaram em torno de 17% do PIB, mesmo nível de 2007, antes da crise, mas começam a crescer a partir de 2014.

Gráfico 4
Despesa Primária Federal Total* (% do PIB)



*Sem capitalização da Petrobrás, sem compensação ao RGPS e ajustando o pagamento dos passivos apontados pelo TCU

Fonte: STN ajusta. Elaboração Própria.

A redução do superávit primário a partir de 2011, resultado da combinação da queda da receita e aumento da despesa como proporção do PIB, levou à tese de “gastança”. No entanto, como será visto em mais detalhes, esse forte aumento das despesas no PIB, no período recente, ocorreu justamente quando houve a menor taxa de crescimento das despesas. Esse fenômeno é facilmente explicado porque trata-se de uma razão, cujo comportamento depende da evolução tanto do numerador quanto do denominador. Sendo assim, se a queda na taxa de crescimento do PIB for mais acentuada do que a queda na taxa de crescimento das despesas, a razão despesa/PIB irá se elevar.

No Gráfico 5, apresenta-se a decomposição⁷ da variação da participação da despesa no PIB para entender o peso relativo do numerador (despesa) e do denominador (PIB). A participação relativa da variação do PIB tem sinal negativo, pois quanto maior o crescimento do PIB, menor será a variação da razão despesa PIB.

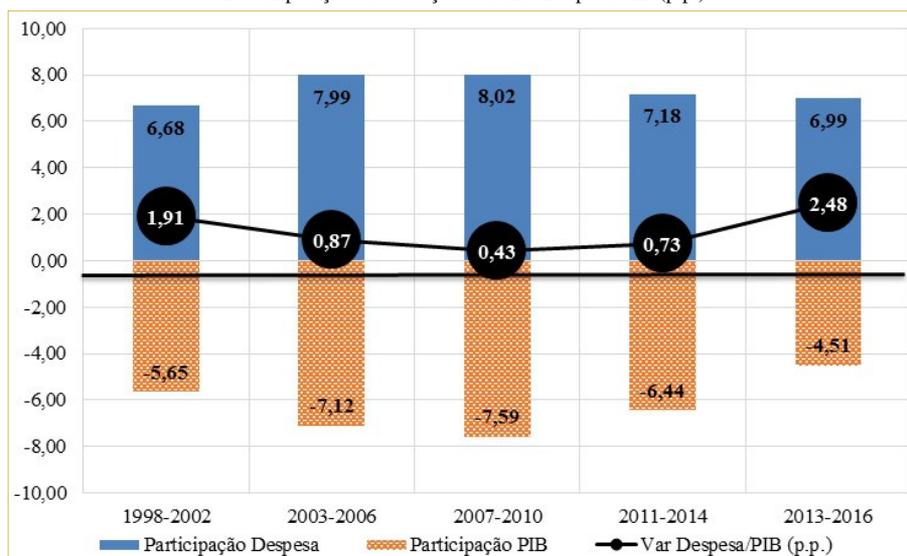
A linha preta apresenta a variação em pontos percentuais (p.p.) da participação da despesa no PIB em 5 períodos distintos de 4 anos. Como pode ser observado, a menor variação da despesa PIB ocorreu no intervalo de 2007

(7) A decomposição foi feita utilizando a seguinte equação:

$$\frac{D_1}{Y_1} - \frac{D_0}{Y_0} = \frac{D_0}{Y_1} (g_D - g_Y) = \frac{D_0}{Y_1} g_D - \frac{D_0}{Y_1} g_Y = \text{Part. Despesa} - \text{Part. PIB}$$

a 2010, apenas 0,4 p.p., e o maior aconteceu no período recente, 2,5 p.p., entre 2013 e 2016. No entanto, como pode ser observado, o fator explicativo mais relevante para a variação da despesa no PIB foi o comportamento do denominador, que apresentou mudanças mais relevantes do que o numerador. Aliás, a participação do numerador parece inclusive ser contraditória com o comportamento da participação da despesa no PIB. Quanto maior a variação, menor o peso do aumento da despesa.

Gráfico 5
Decomposição da Variação da razão Despesa/PIB (p.p.)



Fonte: STN ajustada. Elaboração própria.

De fato, esse comportamento fica mais evidente quando olhamos as taxas de crescimento real nos diferentes períodos, apresentadas na tabela 1. Como pode ser observado, o período de 2007 a 2010 foi o período de maior crescimento real das despesas primárias (8,2% a.a.), mas também o período com o maior crescimento do PIB (4,6% a.a.), o que resultou no período de menor crescimento da relação despesa/PIB, que permaneceu basicamente estável (0,43 p.p.). Esse resultado aponta para uma possível causalidade entre crescimento da despesa e o crescimento do PIB e, conseqüentemente, do resultado fiscal, gerando um círculo virtuoso de crescimento com estabilidade fiscal.

Em sentido contrário, os períodos de 2011-2014 (5.1% a.a.) e 2013 a 2016 (2,9% a.a.) foram de baixo crescimento da despesa. No período 2011-2014 (primeiro mandato de Dilma) a taxa de crescimento das despesas praticamente iguala a do segundo mandato de FHC e é bem inferior aos dois mandatos do presidente Lula, a despeito do senso comum. Porém, nestes dois períodos as despesas como percentual do PIB estavam se acelerando, como vimos, graças ao círculo vicioso de menor crescimento da despesa, menor crescimento do PIB e das receitas e a piora acentuada do resultado fiscal. Sendo assim, não houve a chamada “gastança”, a redução do resultado primário decorreu da queda da receita e não do aumento do ritmo de crescimento da despesa, o que, possivelmente, explica porque a redução do superávit não seguiu o crescimento como seria esperado, o que será explorado no próximo capítulo.

Tabela 1

Variação real das despesas primárias e PIB, média anual por períodos selecionados

	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2013-2016*
Variação do PIB	2,3%	3,5%	4,6%	2,3%	-1,0%
Variação da Despesa Total**	5.0%	5.9%	8.2%	5.1%	2.9%
Despesas Obrigatórias	5.6%	7.8%	7.3%	4.3%	3.6%
d/q Previdência	6.0%	8.6%	6.3%	5.1%	4.6%
d/q Pessoal	5.4%	2.2%	7.0%	1.0%	0.5%
Despesas Discricionárias	3.5%	0.1%	11.5%	7.7%	0.6%

* Para a 2016 foi utilizada a previsão da taxa de crescimento do PIB projetada do Boletim Focus, mediana de 03/02/2017.

** O cálculo da taxa de crescimento, desconsidera a capitalização da petrobrás e a compensação pelo Tesouro ao RGPS decorrente das desonerações, além disso, os passivos apontados pelo TCU são apurados pelo regime de competência

Fonte: STN ajustada e IBGE.

3 Mudanças na política fiscal no governo Dilma

Nesta seção entraremos no debate sobre se houve inflexões na política fiscal do governo Dilma, comparado aos mandatos do Presidente Lula. Em especial, serão destacados os mecanismos que explicam a queda do resultado primário, destacando os papéis da arrecadação e da despesa, bem como apontar os elementos que indicam a relação de causalidade entre crescimento econômico e as variáveis fiscais a partir da crise de 2009.

Como pano de fundo da análise, iremos abordar o papel da política fiscal no modelo brasileiro de crescimento liderado pela demanda, que caracterizou o governo Lula, conforme descrito por Dweck et. al. (2013). Esse modelo pode ser descrito como social desenvolvimentismo, no qual tanto os investimentos públicos quanto às políticas redistributivas têm papel central para determinar a trajetória de crescimento. Para identificar as possíveis semelhanças e diferenças do governo Dilma, a análise será feita com base nos pontos destacados por Palley (2002, apud Palley, 2011) sobre os elementos imprescindíveis para uma estratégia de crescimento liderado pela demanda doméstica, seja pelo consumo, pelo investimento ou demais gastos do governo: (a) a existência de redes de proteção social para reduzir a necessidade de poupança precaucional de forma a estimular o consumo; (b) a implementação de um salário mínimo para aumentar a ligação entre crescimento da produtividade e dos salários, com, melhorar proteções trabalhistas e reforçar a negociação coletiva via sindicatos; (c) aumento do investimento em infraestrutura pública como alavanca para os investimentos públicos; (d) aumento da provisão de bens públicos, como saúde e educação; (e) reequilíbrio das estruturas tributárias, aumentando os impostos sobre os grupos de renda mais elevada e diminuindo os impostos sobre os grupos de renda mais baixa.

Com base nesses cinco elementos, podemos avaliar a condução da política fiscal brasileira, para identificar se houve uma alteração no papel dessa política no governo Dilma, que explicaria uma mudança na capacidade de atuar dentro de um modelo de crescimento liderado pela demanda, relativamente ao governo do presidente Lula. Os elementos (a) e (b) serão tratados na seção 3.1, e os elementos (c), (d) serão tratados, respectivamente, nas seções 3.2 e 3.3, e o elemento (e) será tratado nas seções 3.4 e 3.5.

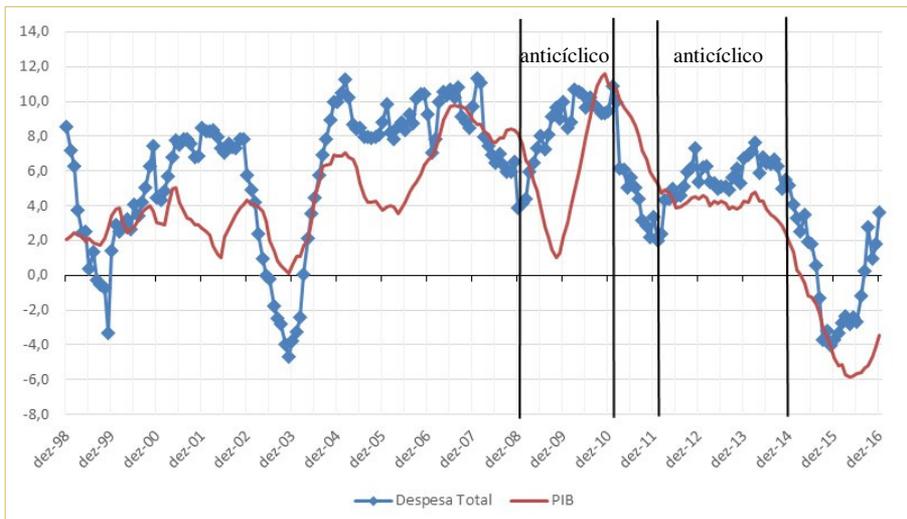
No Gráfico 6, apresenta-se a trajetória das despesas e do PIB, com a variação real acumulada em 12 meses. Como é possível observar, até dezembro de 2008 as despesas apresentavam um comportamento pró-cíclico, com o comportamento da despesa e PIB muito semelhantes, fruto de uma meta de resultado primário rígida. Em 2009 estas variáveis evoluem em direções opostas, indicando uma política fiscal anticíclica. Assim que a trajetória do PIB demonstrou sinais de queda muito rápida, as despesas foram ampliadas, invertendo a tendência de desaceleração observada em 2008.

Já em 2011, primeiro ano do governo Dilma, após a rápida recuperação da crise em 2010, houve mudanças no arranjo de política econômica, com

reversão do ritmo de crescimento das despesas e a adoção das medidas macroprudenciais. O superávit primário foi ampliado frente à contenção do ritmo de crescimento das despesas e a recuperação da arrecadação, como será detalhado a seguir.

Todavia, a partir do final de 2011 e início de 2012, as condições internacionais começaram a mudar drasticamente, tornando-se cada vez mais adversas. Embora com um relativo atraso, quando comparado à crise de 2008/2009, como observam De Paula, Modenesi e Pires (2015), houve nova inflexão da política fiscal com reversão de algumas medidas anteriores e a retomada de uma atuação mais expansionista. Em particular, houve novamente um aumento da taxa de crescimento das despesas, conforme pode ser observado no Gráfico 6, embora em ritmo inferior ao de outros anos.

Gráfico 6
Despesa Primária Total Ajustada* e PIB mensal (BCB) Var Real 12 meses acumulados



Fonte: STN e BCB.

*Sem capitalização da Petrobrás, sem compensação ao RGPS e ajustando o pagamento dos passivos apontados pelo TCU.

Esse comportamento das despesas será discutido a luz do que se costuma chamar de “conflito distributivo” dentro do orçamento, que se acirrou a partir de 2011. Sendo assim, é importante olhar por dentro o comportamento das despesas, pois, como pode ser observado na Tabela 2, as despesas de transferência de renda às famílias, bem como as demais discricionárias,

mantiveram uma trajetória de crescimento até 2014 e, a partir de 2013, houve um aumento considerável dos subsídios, incluindo parte do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (a parte de crédito via FGTS)⁸. Já o investimento, quando incluímos o MCMV/FAR⁹, apresentou uma trajetória relativamente estável em porcentagem do PIB até 2015, ano em que despencou.

Tabela 2
Despesas Primárias Federais % do PIB

Discriminação	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pessoal (ativo e inativo)	4,43	4,33	4,15	3,91	3,85	3,85	3,97	4,09
Transferência de renda as famílias	8,21	8,26	8,18	8,44	8,66	8,83	9,22	10,17
Investimento GND 4 + MCMV/FAR	0,63	1,17	1,12	1,18	1,10	1,25	0,79	0,84
Subsídios + CDE + MCMV FGTS	0,32	0,24	0,25	0,25	0,47	0,49	0,56	0,42
Outras Transferência a estados e Municípios*	0,21	0,25	0,32	0,31	0,23	0,28	0,40	0,33
Demais Obrigatórias	0,28	0,39	0,23	0,24	0,35	0,29	0,39	0,40
Demais Discricionárias	2,66	2,54	2,57	2,62	2,71	2,92	2,78	3,18
Total**	16,7	17,2	16,8	17,0	17,4	17,9	18,1	19,4

* Complemento FUNDEB, Lei Kandir e FCDF

** Sem capitalização da Petrobrás, sem compensação ao RGPS e ajustando o pagamento dos passivos apontados pelo TCU.

Fonte: SIAFI.

3.1 Transferência de Renda às Famílias e Salário Mínimo

Do ponto de vista das transferências de renda às famílias não parece ter havido uma grande inflexão entre o período de 2006 a 2010 e 2011 a 2014. Como será discutido em capítulo específico desse livro, sobre as políticas sociais, em algumas áreas houve ampliação das políticas, como nos casos do

(8) Na análise aqui apresentada, não se considera como despesa primária a compensação pelo Tesouro da desoneração da folha para a Previdência Social, pois não pode ser considerada como um gasto efetivo, sob pena de dupla contagem.

(9) Optou-se aqui por separar do programa MCMV a parcela do crédito FGTS e do (Fundo de Arrendamento Residencial) FAR, visto que esta última tem muito mais caráter de investimento por parte do Estado na construção residencial do que de subsídio. Entretanto, pode-se afirmar que os efeitos multiplicadores deste tipo de investimento são inferiores ao investimento na capacidade produtiva, como investimentos em infraestrutura. Voltaremos a esta questão adiante.

Brasil Sem Miséria, em especial o Brasil Carinhoso, que ampliou o benefício do Bolsa Família.

Os demais benefícios sociais não tiveram modificação significativa em suas regras e têm o seu comportamento muito vinculado ao crescimento vegetativo, à formalização do mercado de trabalho e ao aumento do salário mínimo. Como pode ser visto na Tabela 3 no período de 2011 a 2014, foi mantida a regra de reajuste do salário mínimo que garantiu um aumento real médio de 3,0% ao ano, ligeiramente inferior ao período de 2007 a 2010 que foi de 4,1% a.a. Apenas em 2015-2016 ocorre uma forte desaceleração do crescimento do salário mínimo, já durante a recessão¹⁰.

Tabela 3
Salário Mínimo - Variação Média Anual em períodos selecionados

Ano	Real	Nominal
1996-1998	3,7	9,1
1999-2002	1,8	8,0
2003-2006	8,4	15,0
2007-2010	4,1	9,9
2011-2014	3,0	9,2
2015-2016	1,2	10,2

Elaboração: IPEA, deflacionado pelo INPC.

É interessante que alguns autores, em sua avaliação sobre as despesas, ressaltam que “o governo federal passou a correr atrás dos números fiscais e tem grande dificuldade para controlar suas contas” (Biasoto Jr. e Afonso, 2014, p. 260). Para estes autores houve uma expansão contínua dos gastos e que foi generalizada. Apontam o crescimento do PAC, mas na sequência ressaltam que houve um forte aumento em alguns benefícios sociais. O que os autores não apontam é que o RGPS se encontrava relativamente equilibrado. Enquanto a economia crescia, as receitas da seguridade cresciam mais do que as despesas, principalmente entre 2006 e 2014.

Esse tipo de análise, que foca nos aumentos da despesa decorrente dos benefícios sociais, foram a base para as propostas de cortes nos gastos sociais e da crítica ao crescimento do salário mínimo (ao qual boa parte dos gastos

(10) Importante destacar que com a EC95/2016, que estabeleceu o teto de gastos equivalente à correção apenas pela inflação irá impedir a continuidade da política de valorização de salário mínimo.

sociais está vinculada), que seriam propostas nos anos posteriores. Em 2016, de forma mais explícita, os gastos sociais passaram a ser diretamente responsabilizados pelo descontrole fiscal, sem uma análise mais criteriosa das razões para seu aumento.

No entanto, a piora no resultado não se deve a um aumento no ritmo de crescimento das despesas. Em média, o crescimento das despesas da previdência diminuiu nos últimos anos, enquanto as receitas despencaram como na tabela abaixo:

Tabela 4
Variação Real RGPS média anual

	1998-2002	2003-2010	2011-2014	2015-2016
Receita	3,6	7,8	5,8	-5,4
Despesa	6,8	7,4	5,1	4,3

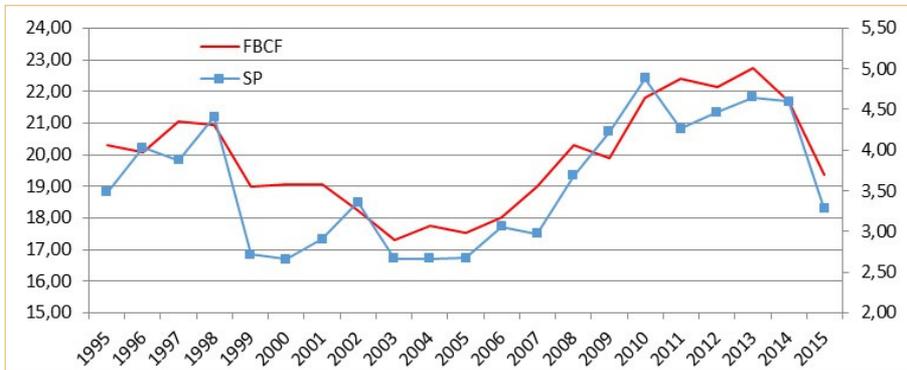
Fonte: Resultado STN Dez. 2016.

3.2 Investimento Público

A teoria macroeconômica coloca o investimento como o elemento mais importante da demanda agregada para explicar as flutuações econômicas de curto prazo, dada a relativa estabilidade do consumo das famílias e do governo. Duas análises recentes (Cerqueira, 2016; Orair, 2016) são muito importantes para avaliar o papel do investimento público no Brasil nos últimos anos e colocam o debate dentro de uma avaliação do regime fiscal e de orientação de política econômica.

Embora a participação dos investimentos do setor público, incluindo as empresas estatais, seja menor hoje que na década de 70, auge do processo de industrialização, os dados mostram que o setor público (Nível Federal e subnacional, orçamento fiscal e estatais) ainda tem importância crucial na formação de capital na economia brasileira, e conseqüentemente, exerce influência significativa na taxa de crescimento do PIB. No primeiro ano do governo Lula, também um forte ajuste fiscal contraiu os investimentos públicos para algo próximo a 1999 e se manteve relativamente baixo até 2006, quando há uma forte aceleração até 2010. A partir daí, há uma relativa estabilidade até 2014, como pode ser vista no Gráfico 7.

Gráfico 7
Investimento Total e Público Reais* (%do PIB)



* SP (setor público, eixo da direita) e FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo Total, eixo da esquerda) deflacionados pelo deflator da FBCF.

Fonte: IBGE (série antiga), Orair (2016) (ajustado Setor Público para incluir PMCMV FAR).

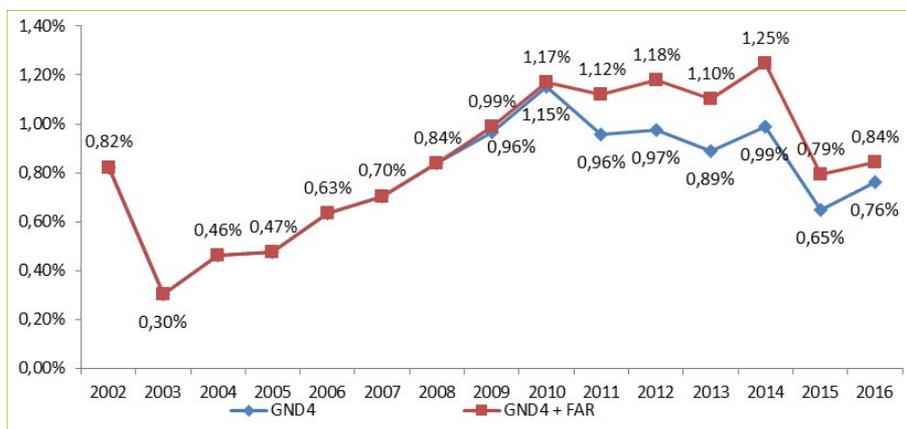
No caso do governo Federal, do pondo de vista das Contas Nacionais, considera-se como investimento apenas as despesas referentes ao Grupo de Natureza de Despesa 4, que corresponde a Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública direta no âmbito Federal. No entanto, do ponto de vista de análise das despesas públicas, parte do que é comumente considerado como subsídios às famílias tem, do ponto de vista macroeconômico, um comportamento praticamente idêntico ao da formação bruta de capital fixo, qual seja, a contratação pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) dos empreendimentos do PMCMV. No caso da contratação pelo FAR, o efeito é similar à contratação de uma obra pública pelo governo federal e, tais empreendimentos, não existiriam sem esse aporte do governo¹¹, que chega a 95% do valor do imóvel.

No Gráfico 8, é apresentada a série dos investimentos anuais desde 2002, com e sem a parte referente ao FAR do PMCMV. Como se pode ver, com o FAR, há uma relativa estabilidade dos investimentos entre 2011 a 2014, com aumento nesse último ano, atingindo o maior nível, mas com uma forte queda,

(11) No caso da contratação pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ele se destina a famílias da chamada Faixa 1 do PMCMV. A “execução das obras do empreendimento é realizada por construtora contratada pela CAIXA, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados” (CEF, site). Portanto, se assemelha muito à contratação de uma obra pública pelo governo federal e, tais empreendimentos, não existiriam sem esse aporte do governo Federal que equivale a quase 95% do total do empreendimento. É possível questionar, entretanto, que o FAR não gera o mesmo efeito multiplicador que outros investimentos na capacidade produtiva, como já apontado anteriormente.

em 2015, semelhante à de 2003. A queda dos investimentos foi uma constante nos anos de maior ajuste fiscal, 1999, 2003 e 2015.

Gráfico 8
Investimento Governo Federal com e sem MCMV FAR (% do PIB)



Fonte: SIAFI.

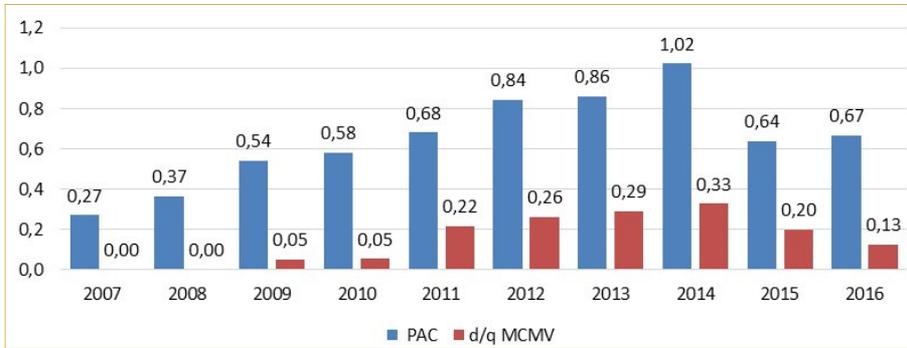
Alguns pontos precisam ser analisados para interpretar tais dados. Em primeiro lugar, a queda dos investimentos, que ocorreu em todos os processos de ajuste fiscal, levou à adoção, desde 2005, da possibilidade de abatimento da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do resultado primário¹². Como ressaltaram Abreu e Câmara (2015), as regras inseridas na LDO “tiveram um grande alcance para o financiamento dos investimentos em infraestrutura, pois garantiram um maior volume de recursos e maior flexibilidade na gestão orçamentária da carteira do PPI” (p. 84), e foi permitida por duas alterações legais importantes: (a) As despesas do PPI, posteriormente PAC, poderiam ser retiradas da base do cálculo do resultado primário; e (b) introduziu-se um dispositivo de flexibilidade nos remanejamentos entre as programações orçamentárias do PPI (PAC) em até 30% de cada uma delas.

Quando olhamos os dados do PAC (Gráfico 9), financiado com recursos primários federais, desde a sua criação, percebemos que a tendência de aumento foi mais acentuada no período de 2011 a 2014 do que a do investimento total. No entanto, a retração em 2015 foi semelhante para ambos. Isto significa, que mesmo com uma relativa estabilidade do investimento total,

(12) Inicialmente era o Projeto Piloto de Investimento (PPI) e a partir de 2007 foi substituído pelo PAC.

houve um aumento dos investimentos prioritários que tinham uma proteção fiscal, dada pela regra fiscal adotada desde 2005¹³.

Gráfico 9
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) despesas primárias federais (% PIB)



Fonte: STN.

Mesmo diante da queda da arrecadação, no período de 2011 a 2014, houve uma ampliação do espaço fiscal para os investimentos, conforme a Tabela 4.

Tabela 5
Meta Fiscal Primária

Ano	% do PIB		Amplitude da Banda
	Valor Máximo	Valor Mínimo	
2005	3,6	3,5	0,1
2006	3,9	3,8	0,1
2007	3,7	3,2	0,5
2008	3,5	3,0	0,5
2009	2,4	1,6	0,8
2010	2,9	2,0	0,9
2011	2,9	2,1	0,8
2012	3,2	2,2	1,0
2013	3,2	0,9	2,3
2014	3,1	0,9	2,2

Fonte: SOF/MPOG.

(13) A regra de abatimento da meta foi eliminada a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016. A possibilidade de remanejamento foi reduzida pelo relator do Orçamento da Lei Orçamentária Anual de 2016. Além disso, interessante observar que a possibilidade de remanejamento por meio de ato do Poder Executivo foi um dos argumentos utilizados para o processo de impeachment da Presidente Dilma.

As mudanças na meta tinham o intuito de manter espaço para políticas anticíclicas, em especial de estímulo ao investimento público, como a regra do PAC e a não compensação pelo nível Federal da redução do resultado primário de estados e municípios. Essas alterações na meta se somaram à retirada do cálculo primário as duas grandes estatais brasileiras, Petrobrás e Eletrobrás em 2008 e 2009. Ainda assim, como será discutido a seguir, não foi possível manter o ritmo de crescimento das despesas de investimento observado no período anterior.

A queda no ritmo de crescimento dos investimentos pode ser explicada por alguns motivos principais que vão além da visão de que houve uma tentativa deliberada de redução do ritmo de investimentos do governo federal para beneficiar o investimento privado. A ideia principal é que a tentativa de ampliar o investimento privado foi decorrente de limitações encontradas à expansão do investimento público, bem como a estagnação do setor industrial após a crise de 2009.

Em primeiro lugar, como apontado acima, a mudança de patamar da arrecadação, diante de um cenário de menor crescimento econômico e de regra fiscal rígida tornou o limite fiscal agregado mais imperativo, amplificando o chamado conflito distributivo dentro do orçamento. De fato, a cada projeto de lei orçamentária o volume total destinado aos investimentos, independentemente das limitações posteriores decorrentes da LRF, não era ampliado mais no mesmo ritmo do que nos anos anteriores. Portanto, a contratação total apesar de crescente, não apresentou a mesma tendência do período anterior. Além da queda da arrecadação, havia também um efeito base. O crescimento ocorrido entre 2006 a 2010, fez o investimento saltar de 0,6% do PIB para 1,17%, portanto, quase dobrar a sua participação. Para manter um ritmo semelhante de crescimento, seria necessário um aumento de 1 p.p. de PIB, diante de um cenário de perda de 2 p.p. de arrecadação.

Na disputa pelo orçamento, muitas vezes, investimentos não prioritários, como aquisição de mobiliário e equipamentos para repartições públicas e até obras maiores não prioritárias foram muitas vezes preteridos frente a outras prioridades dos ministérios na disputa pelos espaços fiscais discricionários, levando à ampliação de gastos correntes em detrimento dos investimentos.

Um segundo ponto relevante eram as questões não fiscais relativas à capacidade de execução das obras. É importante lembrar que a ausência de

projetos volumosos de investimentos levou a uma atrofia do Estado que perdeu a capacidade de ser minimamente empreendedor. Novas carreiras precisaram ser estruturadas, como os analistas de infraestrutura, para capacitar os ministérios no acompanhamento das obras prioritárias. Por sua vez, o sistema de fiscalização e controle, que se desenvolveu muito nas últimas décadas, também não estava preparado para o volume de obras e os problemas associados a essas e, muitas vezes, contribuiu para a execução lenta dos projetos de investimento. Assim, mesmo nesses anos de menor restrição fiscal global, em muitos anos, nem mesmo o volume de recursos destinados aos investimentos foi completamente executado, por dificuldades que iam além da restrição fiscal.

Mesmo mais lento, houve uma pequena expansão dos investimentos da Administração Pública Federal direta, mas esse crescimento não ocorreu de forma linear e outro componente acabou pesando para reduzir o potencial dessa expansão. O comportamento dos estados e das estatais também flutuou e nem sempre de forma semelhante ao do investimento da Administração Pública direta federal, em muitas vezes anulando os efeitos da expansão do investimento Federal.

Apesar da restrição macro, entre 2011 e 2014, o investimento público foi mantido em níveis superiores a outros períodos recentes da história recente brasileira. Assim, com a manutenção dos investimentos públicos federais em patamar elevado, comparado aos 20 anos anteriores, esse foi um período em que em termos de Km de estradas e ferrovias, modernização de portos e aeroportos, houve um grande avanço absoluto, embora não mantendo as taxas de crescimento do período anterior.

3.3 Despesa com Saúde e Educação

No caso de saúde e educação, abre-se espaço para discutir um ponto importante, ainda não abordado, sobre a dicotomia gasto de custeio *versus* gasto de capital. No caso desses dois setores, ao contrário da infraestrutura física, a ampliação dos investimentos tem que ser acompanhada mais intensamente por aumento do gasto de custeio, sob o risco de se criar grandes esqueletos.

Ao longo de todo o Governo Dilma, assim como já tinha ocorrido com o governo Lula, alguns setores foram completamente protegidos dos contingenciamentos, até 2015. Além dos investimentos prioritários incluídos no PAC, as áreas de saúde, educação, desenvolvimento social e Ciência e

Tecnologia tinham tratamento diferenciado nos momentos de aplicação do artigo 9º da LRF. No entanto, dentro do espaço fiscal destinado a essas áreas, houve mudança na composição dos gastos.

Na Tabela 6, são apresentados os dados das despesas primárias de saúde e educação, abrindo os componentes principais. No caso da educação, houve uma queda relativa no crescimento real, embora possa ser explicada principalmente pelo comportamento dos investimentos e do complemento do FUNDEB, esse último decorrente do ritmo de crescimento mais lento da arrecadação. Quando olhamos o gasto de custeio, o crescimento real manteve-se praticamente o mesmo, e bastante alto, mesmo com a base muito ampliada após anos de crescimento acelerado. No caso do investimento, foi mantido o mesmo valor nominal de R\$ 5,0 bilhões durante todo o período, levando à queda real próxima a média do IPCA. Já o FUNDEB, manteve um ritmo alto, de 10% real, mas menor do que antes. No caso da saúde, o crescimento real médio foi mantido, mas os investimentos apresentaram um aumento real.

Tabela 6
Despesas Primárias com Saúde e Educação

	% do PIB			Var. Real % a.a.		Participação % no crescimento total*	
	2006	2010	2014	2006- 2010	2010- 2014	2006- 2010	2010- 2014
Educação	0.9	1.2	1.4	17.0	8.1	12.5	11.4
Pessoal	0.5	0.6	0.6	9.1	6.4	3.7	4.1
FBKF e Inversões Financeiras	0.0	0.1	0.1	50.1	-7.2	2.5	-0.9
Complemento FUNDEB	0.0	0.2	0.2	96.5	10.0	3.1	1.8
Custeio discricionário	0.3	0.4	0.5	14.1	14.3	3.2	6.4
Saúde	1.7	1.6	1.7	5.9	5.2	7.4	9.3
Pessoal	0.3	0.3	0.3	7.0	1.8	1.6	0.6
FBKF e Inversões Financeiras	0.1	0.0	0.0	-5.3	4.9	-0.2	0.2
Custeio discricionário	1.3	1.3	1.4	6.1	5.9	6.0	8.5
Saúde e Educação	2.6	2.8	3.1	9.9	6.4	19.8	20.7

* É o peso de cada componente para o crescimento total das despesas primárias, exceto transferência de renda.

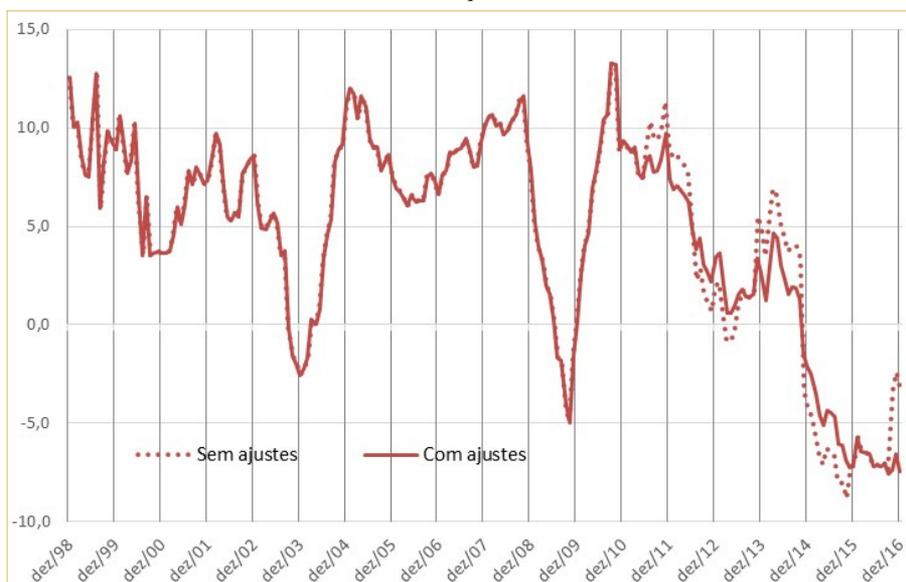
Fonte: SIAFI.

3.4 Arrecadação Federal e as Desonerações

Como demonstrado acima, desde a crise de 2009, houve uma mudança no nível da arrecadação federal de impostos e contribuições, muito semelhante à queda da participação da indústria no PIB. A queda no período imediato à crise foi, inicialmente, compensada por receitas não tributárias, como dividendos e concessões, ou extraordinárias, como REFIS.

Esse contexto de queda da arrecadação, combinado com a existência de uma regra fiscal rígida de curto prazo, ainda que flexibilizada, é fundamental para entender o manejo da política fiscal do período e a redução no ritmo de expansão dos investimentos públicos apresentada acima.

Gráfico 10
Receita Primária Líquida* (Var % real)



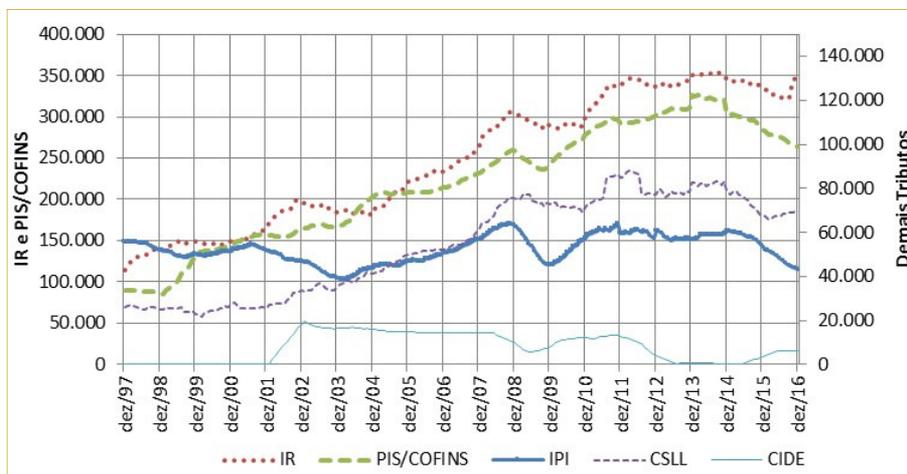
Fonte: STN, * em ambas foi retirado o efeito da Cessão Onerosa dos Barris de Petróleo e o aporte do Tesouro para compensar a desoneração da folha. Na série com ajustes, foram descontados os principais programas de refinanciamento de dívidas tributárias¹⁴.

(14) Foram retiradas algumas receitas atípicas em 2011, 2013 e 2016. Em 2011 foi retirado o “recolhimento, em junho de 2011, no valor de R\$ 6,7 bilhões, em decorrência da consolidação/antecipação de parcelas de débitos do parcelamento especial previsto na Lei 11.941/2009” e o “recolhimento, em julho de 2011, de débito em atraso relativamente à CSLL, no valor de R\$ 5,8 bilhões, em razão de encerramento de questionamento na esfera judicial sem contrapartida em julho de 2012” (RFB, 2012). Em 2013, foi retirado o efeito da arrecadação de R\$ 21,8 bilhões referentes ao REFIS permitido pela Lei n. 12.865/2013, com efeito principal em novembro de 2013, e, em 2016, foi retirado o efeito da arrecadação de R\$ 46,8 bilhões do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária – RERCT (repatriação), com efeito principal em outubro de 2016.

Muitos autores atribuem essa queda na arrecadação às desonerações. No entanto, cabe avaliar com mais cuidado as mudanças no comportamento das receitas no período e o impacto efetivo das desonerações na queda da arrecadação.

Para entender os resultados apresentados no Gráfico 10, podemos observar o comportamento da arrecadação real dos principais tributos que compõem a receita administrada pela RFB, exceto a previdenciária, no Gráfico 11. No geral, há uma inflexão importante na trajetória, pós crise, com uma forte desaceleração na taxa de crescimento, voltando a um padrão próximo ao do final da década de 1990.

Gráfico 11
Arrecadação Real Receita Administrada RFB, principais Tributos



Fonte: STN.

É interessante observar, no caso do PIS/COFINS que, apesar de desacelerar, houve um crescimento até final de 2013, o que pode ser atribuído a ter como base de arrecadação o faturamento e não valor adicionado. Os picos de CSLL em 2011 e 2013 e de PIS/COFINS em 2013, referem-se a programas de refinanciamento ou ajuste de legislação¹⁵, bem como o IR em 2016. O salto

(15) Ver nota de pé de página 14.

do IR ao longo de 2011 parece mais um ajuste decorrente do forte crescimento de 2010, ano em que a arrecadação ficou praticamente estagnada.

A CSLL e o IPI, praticamente, ficaram estagnados desde a crise de 2009. No caso do IPI, o comportamento é idêntico ao da produção industrial e, portanto, parece mais influenciado pelo comportamento geral da indústria, do que pelo efeito das desonerações, muitas delas iniciadas em 2009.

Ainda que seja necessária uma análise mais refinada, podemos avaliar que o comportamento da arrecadação, segue, de forma relativamente próxima, o comportamento de sua variável explicativa principal.

Em relação ao papel das desonerações, em primeiro lugar, é importante destacar que há duas fontes principais de dados para analisá-las. A primeira é o Demonstrativo de Gasto Tributário, enviado anualmente junto com a Lei Orçamentária, que faz uma previsão de todos os gastos tributários, conforme a classificação da RFB¹⁶. De acordo com essa classificação, quando avaliamos o documento da RFB, as estimativas das bases efetivas para 2013 apontam para uma desoneração total de R\$ 223 bilhões.

Na Tabela 7, apresentamos os impactos anuais das desonerações instituídas entre 2011 e 2014 abaixo. Nesse caso, o valor para 2013 é de R\$ 74,8 bilhões, sendo que muitas são postergações de desonerações anteriores, como é o caso do IPI, e, portanto, não podem ser consideradas como uma nova desoneração, mesmo sendo um novo ato normativo. Do quadro abaixo, podemos apontar como desonerações efetivamente instituídas entre 2011 e 2014 a desoneração da folha, com impactos exclusivos na arrecadação do RGPS, a CIDE, a desoneração dos últimos produtos ainda onerados da cesta básica (IPI e PIS/COFINS); a Depreciação Acelerada Bens de Capital e Caminhões e Vagões, alguns novos setores com IPI reduzido e o Inovarauto.

(16) Há uma importante controvérsia sobre o que é gasto tributário. Como exemplo, podemos citar o SIMPLES. Para alguns o Simples é considerado uma Reforma Tributária, mas para a RFB é o maior gasto tributário existente. O interessante é que a forma de cálculo, supõe como base, que todos os contribuintes do SIMPLES estariam formalizados se não houvesse o sistema, algo pouco provável empiricamente, embora não se tenha um contrafactual. Ainda assim, ao fazer essa hipótese, claramente, a forma de cálculo superestima o cálculo da desoneração, pois todo o ganho na base, que antes não sofria qualquer tributação, passa a contar para efeito do cálculo da desoneração.

Tabela 7
Impactos Anuais das Desonerações Instituídas entre 2011 e 2014 (R\$ bilhões)

Desonerações	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Desoneração da Folha	3,7	12,3	22,1	24,1	14,5	14,5
Simplex	5,3	5,9	6,8	10,5	11,3	4,3
IPI Manutenção/Prorrogação	6,4	10,9	9,6	6,0	7,1	1,6
CIDE	8,5	11,5	12,2	5,4	0,0	0,0
Cesta básica (IPI e PIS/COFINS)	0,0	5,7	8,1	9,0	9,7	0,0
SUDAM/SUDENE	0,0	0,0	5,0	5,3	5,7	0,0
IOF Crédito PF	2,3	3,6	3,8	0,3	0,0	0,0
Demais IRPF	0,5	1,7	1,9	2,1	2,2	0,7
PLR (IRPF)	0,0	1,7	1,9	2,1	2,2	0,0
Correção da Tabela IRPF	2,4	2,6	2,8	0,0	0,0	0,0
IOF demais	0,6	1,3	1,6	1,6	1,6	0,1
Depreciação Acelerada Bens de Capital e Caminhões e Vagões	0,0	2,0	1,5	1,6	1,7	0,0
IPI Diversos (Novos)	2,4	0,7	0,5	0,5	0,6	0,0
Inovarauto	0,0	0,9	0,8	0,9	0,9	0,0
Demais	13,4	14,2	22,6	30,3	22,0	5,2
Total	45,5	74,8	101,3	99,7	79,5	26,3
Total (% do PIB)	0,9%	1,4%	1,8%	1,7%	1,3%	0,4%

Fonte: RFB.

As desonerações, assim como outras políticas mais explícitas, como evitar o controle inflacionário por meio de valorização cambial, a redução dos spreads bancários, a redução do preço de energia e fortalecimento das políticas de conteúdo local, tinham por objetivo incentivar a indústria que, desde 2010, estava estagnada e não tinha recuperado a capacidade de crescimento. Ainda assim, por questões que serão exploradas em outro capítulo do livro, essas políticas não surtiram o efeito esperado.

Ainda que se desconsidere o efeito da superestimação do cálculo e se considere o efeito cheio, as desonerações podem até ser responsabilizadas, parcialmente, pela piora do resultado fiscal, mas não pela ausência de espaço fiscal, uma vez que, como comentado acima, a meta de superávit foi alterada para permitir o abatimento das desonerações.

O sistema de meta fiscal rígido foi observado até o final de 2008, período em que receita e despesa tiveram um comportamento similar, gerando

um movimento fortemente pró-cíclico, ainda que, entre 2005 a 2008, tenha sido a fase mais ascendente do ciclo. A partir de 2009, a correlação entre as duas séries deixa de ser tão exata e há períodos de correlação negativa e positiva, com o resultado primário sendo o mecanismo de ajuste, garantindo uma atuação mais anticíclica da política fiscal.

Até a crise, o crescimento real médio da receita foi superior ao da despesa, garantido as condições para a obtenção do resultado primário positivo. A partir da crise (2009-2013), inverteu-se a relação, com a receita líquida crescendo a taxas menores que a despesa. No último período (2015-2016) essa tendência se acentuou e a despesa, apesar de não ter apresentado crescimento real, cresceu bem acima da receita que caiu muito em termos reais.

Tabela 8
Taxa média real de crescimento por períodos selecionados

	1999-2008	2009-2014	2015-2016
Despesa Total*	5.7	6.6	-0.1
Receita Líquida**	6.8	3.4	-7.2

*Ajustada conforme descrito acima; ** Ajustada retirando as principais receitas atípicas.

Fonte: STN.

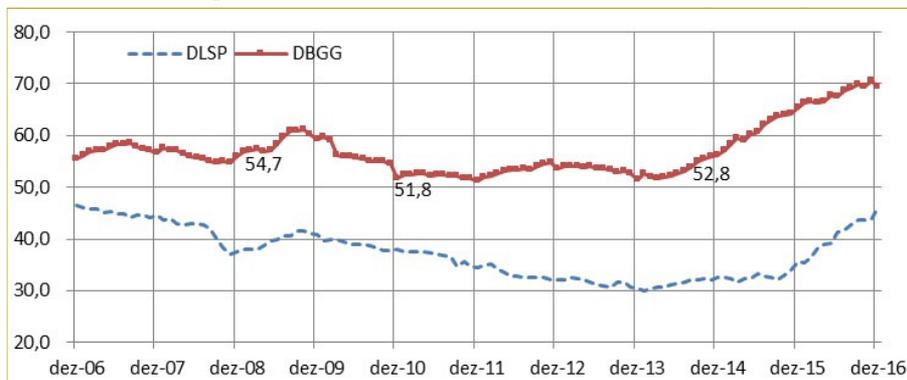
Ainda assim, mesmo reduzido, nos anos de 2012 e 2013 houve uma tentativa de manter um resultado primário relativamente alto, frente à desaceleração da receita, levando à adoção de práticas que foram posteriormente contestadas. Só em 2014 e 2015, houve uma redução mais acentuada da meta de resultado fiscal.

3.5 Trajetória do Endividamento, despesa primária e juros

A redução do resultado primário desde 2012 levou muitos analistas a responsabilizarem esta mudança pela elevação do endividamento. No entanto, é possível demonstrar que a trajetória recente de aumento da dívida tem muito pouco a ver com as despesas primárias. Após uma trajetória de declínio quase ininterrupto, desde 2004, a dívida pública apresentou uma trajetória ascendente, no caso da dívida bruta, desde meados de 2014 e, no caso da dívida líquida, apenas desde setembro de 2015¹⁷, como pode ser visto no Gráfico 12.

(17) Importante notar que a diferença entre a trajetória da dívida líquida e da dívida bruta em 2015 decorre do impacto oposto da depreciação cambial. No caso da dívida líquida, a desvalorização cambial amplia o valor em R\$ das reservas e o Banco Central transfere o ganho para o tesouro, ampliando a Conta Única, ou seja, ampliando os ativos. No caso da dívida bruta, não há o ganho dos ativos, portanto, todo o aumento do custo da dívida decorrente dos swaps cambiais elevou a dívida bruta.

Gráfico 12
Dívida Líquida Setor Público e Dívida Bruta Governo Geral (% do PIB)



Fonte: BCB – Série nova.

Mas essa trajetória da dívida não decorre majoritariamente da redução do primário, nem dos empréstimos ao BNDES, que são destacados pelos críticos da ortodoxia. Os dois motivos principais foram o aumento do pagamento de juros e a o crescimento real negativo do PIB. Isso pode ser visto na tabela abaixo, com dados divulgados pelo Banco Central que demonstra os componentes explicativos da dívida. Os dados mostram que os dois componentes que mais destoaram em relação aos anos anteriores foram o pagamento de juros e a queda real do PIB.

Tabela 9
Fatores Condicionantes da Dívida Bruta (% do PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida bruta do governo geral – saldo	56,7	56,0	59,2	51,8	51,3	53,8	51,7	57,2	66,5
Dívida bruta do gov. geral - var. acum. no ano	1,4	-0,7	3,2	-7,4	-0,5	2,5	-2,1	5,5	9,3
Fatores condicionantes:	7,6	6,4	7,0	1,0	5,3	7,1	3,1	8,9	11,4
Emissões líquidas	1,6	-1,3	2,2	-4,7	-0,9	1,6	-2,5	3,0	2,3
Juros nominais	6,6	6,5	5,7	5,6	5,8	5,2	5,1	5,5	7,6
Ajuste cambial	-1,0	1,2	-1,2	-0,1	0,3	0,2	0,4	0,4	1,6
Demais	0,4	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Efeito do crescimento do PIB sobre a dívida	-6,2	-7,1	-3,7	-8,4	-5,8	-4,6	-5,2	-3,4	-2,1

Fonte: BCB.

No caso dos juros, em 2015, o pagamento dobrou. Esse crescimento decorreu, principalmente, do impacto do aumento do valor do dólar em 2015, o que elevou o pagamento de juros relativo aos swaps cambiais de 2013. O efeito era tão específico, que em agosto de 2016, o pagamento de juros já tinha recuado para 6,9% do PIB. Portanto, tanto o resultado primário de 2015 e 2016 quanto a trajetória recente da dívida, são resultados de situações conjunturais e não de algum problema estrutural da economia brasileira, muito menos de um aumento descontrolado das despesas.

3.6 Continuidades e inflexões

Podemos concluir esta seção dizendo que, no que diz respeito à política fiscal, houve continuidades e rupturas no governo Dilma, relativamente ao governo Lula. Retomando os elementos apontados por Palley (2002) e citados no início deste capítulo, podemos avaliar em cada um se houve ruptura ou continuidade:

(a) Existência de redes de proteção social para reduzir a necessidade de poupança precaucional e

(b) Implementação de um salário mínimo para aumentar a ligação entre crescimento da produtividade e dos salários, com, melhorar proteções trabalhistas e reforçar a negociação coletiva via sindicatos.

O governo Dilma manteve e até mesmo ampliou programas sociais, como atestam o Programa Brasil sem Miséria e Brasil Carinhoso, além de manter a política de valorização do salário mínimo, ainda que num ritmo um pouco menor que o do segundo mandato de Lula, mas ainda mais significativo dada a desaceleração do crescimento ocorrida de 2011 a 2014.

(c) Aumento do investimento em infraestrutura pública

O nível dos investimentos durante o governo Dilma se manteve elevado para padrões históricos recentes, especialmente se se considera o MCMV/FAR, mas de fato houve uma desaceleração no ritmo de crescimento. Mas não se pode atribuir essa desaceleração a um objetivo deliberado, já que o espaço fiscal para os investimentos foi mantido a partir das regras que permitiam abater os investimentos prioritários (PAC) da meta de resultado primário. Ou seja, sob o aspecto fiscal, buscou-se manter o espaço para os investimentos. A desaceleração pode ser explicada por outros motivos, como as dificuldades de execução do investimento, bem como o próprio efeito de escala, visto ser mais

difícil seguir elevando a taxa de investimento no mesmo ritmo que o do governo Lula, que partiu de um patamar muito baixo.

(d) Aumento da provisão de bens públicos, como saúde e educação

Como vimos, no caso da Educação, houve uma pequena desaceleração na taxa de crescimento real do gasto com relação ao governo Lula, mas ainda assim seguiu com crescimento real relativamente alto. A dificuldade de manter a taxa de crescimento do período Lula em parte pode ser explicada pela base elevada, visto que o Brasil foi um dos países que mais elevou os gastos em educação no mundo, no período entre 2001 e 2011.

No caso da saúde, a taxa de crescimento real foi um pouco inferior à do governo Lula (5,3% contra 5,9%), o que não permite falar-se em uma inflexão.

(e) reequilíbrio das estruturas fiscais, aumentando os impostos sobre os grupos de renda mais elevada e diminuir os impostos sobre os grupos de renda mais baixa.

Quanto a este tópico, pode-se dizer que mesmo no governo Lula não houve uma mudança para que o sistema tributário auxiliasse no modelo de crescimento pela demanda, visto que a estrutura tributária permaneceu praticamente a mesma, uma estrutura regressiva e que concentra renda, uma vez que a carga tributária está concentrada nos impostos sobre o consumo e não sobre a renda ou patrimônio.

Mas pode-se dizer, sob o aspecto fiscal, que a política de desonerações, que visava sobretudo estimular o setor industrial que patinava desde o início da crise internacional de 2008, acabou tendo um efeito concentrador, uma vez que há dúvidas sobre sua eficácia em estimular o emprego e os investimentos, e muitos analistas julgam que serviu apenas para os industriais recuperarem margens.

Por fim, como vimos na seção 3.5, a evolução recente da dívida bruta se deu muito menos pelo resultado primário do que pelo pagamento de juros, incluindo aí os resultados das operações de swap cambial do Banco Central. Assim, também por este aspecto a questão fiscal não contribuiu para um modelo de crescimento liderado pela demanda, visto o caráter concentrador de renda do pagamento de juros, que se deu em detrimento dos demais gastos com investimentos, serviços públicos, assistência social e previdência.

Podemos concluir então que, do ponto de vista do crescimento dos gastos fundamentais para um modelo de crescimento impulsionado pela demanda, não houve grandes inflexões ou guinadas no governo Dilma com relação ao governo Lula. Mas seguramente a composição dos gastos foi alterada, como apontado por Gobetti e Orair (2015), tanto no que diz respeito ao aumento dos subsídios, em detrimento dos investimentos, como também dentro dos investimentos, um aumento da participação daqueles que têm menor impacto multiplicador, como o MCMV/FAR. Tudo indica que, se as taxas de crescimento dos gastos fundamentais para o crescimento não mudaram de forma significativa, a despeito da crise internacional e da desaceleração do crescimento, a mudança na composição do gasto é um componente importante para explicar a desaceleração e a ausência de resposta da atividade econômica aos estímulos fiscais no período de 2011 a 2014.

Entretanto, a passagem de uma mera desaceleração para uma recessão a partir de 2015 não pode ser explicada apenas pela política fiscal ou mesmo a política econômica como um todo. Voltaremos a este ponto adiante.

4 Política fiscal anticíclica e regras fiscais

Com base nos dados apresentados anteriormente, a tese de que no governo Dilma teria havido uma “gastança” desenfreada não se sustenta. Em primeiro lugar porque a redução do resultado primário deveu-se principalmente à retração das receitas, não ao aumento do gasto. E quando houve uma tentativa de recuperar o resultado fiscal com corte de gastos, em 2015, a economia entrou em um círculo vicioso no qual corte de gastos só resultaram em piora no resultado fiscal, pois aceleraram a desaceleração e conseqüentemente a queda da receita. Em segundo lugar, a taxa média de crescimento do gasto no governo Dilma foi até mesmo menor que em governos anteriores. Em terceiro lugar, a evolução da dívida pública bruta e líquida como percentual do PIB (que são os dados apresentados pelos defensores de que houve um aumento desenfreado de gastos) está associada principalmente ao comportamento das despesas com juros (incluindo os swaps cambiais) e à desaceleração do crescimento do PIB, e não ao crescimento mais acelerado dos gastos correntes ou à própria queda do resultado primário.

As dificuldades na condução da política fiscal em um contexto de desaceleração econômica devem ser levadas em conta ao analisar o governo Dilma. Com a desaceleração da arrecadação, o conflito distributivo dentro do

orçamento foi acirrado, diante do caráter extremamente pró-cíclico de uma regra fiscal baseada exclusivamente em resultado primário. Em 2011, a base de diversas despesas já era muito superior àquela observada em 2003 ou 2006 o que dificultava a manutenção de um crescimento tão acelerado das despesas, em especial do investimento, que foi mantido em um patamar relativamente alto, ainda que com um crescimento mais moderado, até 2014. As desonerações, embora tenham tido impacto fiscal, não parecem ser o fator explicativo mais relevante para a trajetória observada da arrecadação, que apresentou uma inflexão muito forte no período pós-crise, muito semelhante a redução da participação da indústria no PIB, principal setor pagador de impostos.

Com a crise de 2008, ocorreu no Brasil fenômeno muito parecido ao verificado em vários países: o conflito entre metas fiscais rígidas no curto prazo, que só podem ser alteradas por via legislativa (sujeitas, portanto, ao tempo político e à capacidade do governo de aprovação de medidas no Congresso), e a necessidade de uma resposta rápida em termos de política econômica para evitar a crise (tempo econômico). Tal conflito é típico dos estabilizadores automáticos das economias com Estado relevante, na medida em que, no sistema fiscal brasileiro, as despesas são rígidas (com as despesas obrigatórias constituindo mais de 80% da despesa total) e as receitas são fortemente pró-cíclicas.

Diante das dificuldades com o custo político de alteração da meta, a primeira reação da política fiscal, além da desaceleração de algumas despesas, foi a utilização de expedientes descritos anteriormente em Irwin (2012), ou seja, o uso de mecanismos contábeis para contornar a rigidez da meta fiscal de curto prazo, porém sem explicitar esta mudança (ver Biasoto e Afonso, 2014).

Entretanto, o segundo tipo de reação apontado anteriormente nos estudos do FMI, que foi a mudança das regras fiscais em direção a maior flexibilidade para permitir o uso anticíclico da política fiscal, não ocorreu no Brasil de forma clara. Houve alguma flexibilidade com a ampliação da banda fiscal que permitia abatimentos de algumas despesas para o cálculo da meta, como investimentos do PAC, desonerações e a não compensação do resultado de estados e municípios. Entretanto, tais alterações se davam sempre na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo fruto muitas vezes de intensa resistência e negociação política, não tendo havido mudanças no sentido de flexibilizar a

meta de curto prazo na Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a que regulamenta a meta fiscal.

O governo seguiu afirmando seu compromisso com o cumprimento da meta de resultado primário, mas recorrendo à postergação de pagamentos e à chamada contabilidade criativa para atingi-la, abalando a credibilidade da meta fiscal¹⁸. Sem dúvida, é necessário, em linha com o debate internacional e com a abertura dada pelo próprio FMI, abrir um debate sobre a adoção de regras fiscais mais flexíveis no curto prazo e com regras adicionais de sustentabilidade da dívida pública no médio e longo prazos. Este debate, infelizmente, até o momento não ocorreu, ao contrário, recentemente, com a aprovação da EC 95/2016, houve a constitucionalização do ajuste fiscal permanente no Brasil.

Fato é que, como vimos, o debate sobre a política fiscal no governo Dilma acabou sendo não apenas polarizado sob o aspecto teórico, mas também no campo político e até mesmo criminal, tendo como foco as regras fiscais. Porém, a recessão de 2015-2016 não pode ser compreendida apenas tendo em vista apenas os fundamentos econômicos ou a política econômica do período.

5 Considerações Finais: a Economia política da política fiscal e da crise

Ainda que a narrativa dominante nos grandes meios de comunicação e no senso comum seja a dos economistas ortodoxos, não é possível compreender o desfecho do mandato de Dilma Rousseff nem a recessão de 2015-2016 apenas por meio da análise econômica. Elencamos a seguir alguns pontos da economia política para buscar compreender os aspectos extra econômicos das mudanças de política econômica.

A combinação de crescimento econômico com avanços na distribuição de renda e redução da pobreza, sem promover um rompimento com as elites, foi abalada com a forte desaceleração econômica. O conflito distributivo ficou mais exposto e as fissuras no bloco no poder (Teixeira e Pinto, 2012; Teixeira, 2014), que vão se acirrar no governo Dilma, são fundamentais para compreender a perda de sustentação política de seu governo, o processo de impeachment, e também a recessão de 2015-2016.

(18) Tais práticas devem ser combatidas com a fiscalização do órgão de controle, mas não pela via da criminalização, como ocorreu, afrontando o princípio da segurança jurídica com mudanças de interpretação a respeito de condutas antes consideradas legais, o que acabou gerando enorme instabilidade política que adveio do processo de impeachment e que certamente contribuiu muito para a recessão em 2015-2016.

Teixeira e Pinto (2012) assinalam que apesar da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 2003, o presidente Lula não conseguiu mudar as bases da política econômica (o tripé macroeconômico) do governo anterior, que de acordo com a visão dos economistas desenvolvimentistas (mesmo a do novo-desenvolvimentismo) tendia a levar a um padrão rentista e dependente de poupança externa, sujeito a uma elevada vulnerabilidade externa a crises cambiais e caracterizado por baixa taxa de crescimento econômico.

Porém, apontam os autores, esta dependência foi sendo paulatinamente rompida ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, seja pela situação externa favorável, seja pela política de acúmulo de reservas internacionais. Foi possível então ao governo Lula, especialmente a partir do segundo mandato, e mais ainda no pós-crise de 2008, alterar a condução da política econômica (especialmente a fiscal), mesmo contra as críticas dos atores do mercado financeiro, que passou a ser usada de forma anticíclica para combater os impactos da crise internacional no Brasil.

Nos anos dos governos Lula e Dilma, com exceção de 2015 (talvez 2003, 2005 e 2011), a política fiscal atuou em direção a garantir a geração de emprego. Não por acaso, houve uma queda constante da taxa de desemprego, levando a aumentos constantes dos salários reais. Durante diversos anos, os principais acordos coletivos foram definidos com ganhos reais para os trabalhadores, que somado ao aumento real do salário mínimo, um farol para os demais salários, inclusive do setor informal, e ao baixo desemprego, permitiu um aumento da participação dos salários na renda quase ininterruptamente até 2014. Essa trajetória dos salários gerou a reação que foi descrita em Kalecki (1943): os ganhos distributivos em direção aos salários geram uma repropagação à interferência do governo no problema do emprego.

No governo Dilma, entretanto, a política de redução do desemprego foi reforçada, do ponto de vista de atuação no conflito distributivo, por um dos mais decisivos atos no enfrentamento da fração bancário-financeira do capital. Segundo Teixeira e Pinto (2012) a condução da política monetária também passou a ser orientada por uma estratégia mais pró-desenvolvimento. Assim, ainda no primeiro ano de mandato de Dilma, e, inicialmente, coordenada com uma política fiscal mais contracionista, o Banco Central iniciou um ciclo de rápida redução da taxa de juros em agosto de 2011, e em 2012 houve a atuação dos bancos públicos numa forte concorrência com os bancos privados, para reduzir os *spreads* bancários.

Teixeira (2014), retomando a análise anterior durante as eleições presidenciais de 2014, coloca este enfrentamento à fração bancário-financeira como o primeiro de uma série de fissuras introduzidas no bloco no poder. Sucederam-se a este, outros momentos em que os resultados e as políticas adotadas foram perdendo apoio de parcelas da elite e incomodando setores econômicos poderosos.

Singer (2015) faz uma análise semelhante, suprimindo uma lacuna, apontada por Teixeira e Pinto (2012), de que o conceito do lulismo poderia explicar o alinhamento dos mais pobres com o presidente nas eleições e ajudar a explicar o resultado eleitoral, mas não explicava o pós-eleições, ou seja, as alianças e o pacto social feitos após as eleições que garantiram a governabilidade.

Assim, com o título muito apropriado de “cutucando onças com varas curtas”, Singer (2016) também mostra como as medidas de política econômica do governo Dilma foram criando inimigos entre as elites econômicas, colocando também, a guinada na direção dos juros em 2011 e a batalha dos *spreads* em 2012 como o marco inicial das rupturas. A tentativa de acelerar o projeto desenvolvimentista teria então levado ao surgimento de uma oposição anti-desenvolvimentista dos grupos econômicos que foram alienados do processo.

Desde 2013, em especial após as manifestações de junho, iniciou-se uma oposição, em especial do campo da ortodoxia, à política econômica do governo Dilma e, em certa medida, também do governo Lula. As forças políticas que tomaram o poder após o impeachment de Dilma se alinharam em torno de uma agenda anti-desenvolvimentista, capitaneada pela fração bancário-financeira do capital, mas que contou inclusive com o apoio de setores do capital produtivo insatisfeitos.

Pelo apresentado até aqui, podemos dizer que, embora o diagnóstico ortodoxo para a crise não fizesse sentido, por motivos políticos ele foi o escolhido para a narrativa usada para depor a presidente Dilma e também para orientar a guinada na política econômica após o impeachment. A reprovação às mudanças políticas resultantes do baixo desemprego, que aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores, levou ao discurso da “gastança”, com o objetivo claro de recompor a função social da doutrina de “finanças públicas sadias”, pela qual, o nível de emprego deve depender exclusivamente do “estado de confiança” dos empresários.

A guinada na política econômica, em particular na fiscal, que veio com o novo governo, sinaliza para mudanças não apenas nas políticas de investimentos públicos e gastos sociais que foram a marca do modelo de crescimento inclusivo dos governos Lula e Dilma, mas para uma tentativa de mudanças mais profundas que envolvem o pacto social estabelecido na Constituição de 1988.

Tanto autores liberais como da linha novo-desenvolvimentista defendem que seria necessário mudar as escolhas sociais para se empreender ajustes nos gastos públicos que permitissem elevar a taxa de poupança da economia e reduzir a dívida pública, como se os gastos correntes fossem os verdadeiros responsáveis pelo crescimento da dívida no período recente e esquecendo-se que a maior redução das dívidas bruta e líquida como porcentagem do PIB foram feitas nos governos de Lula e Dilma. Alguns são mais explícitos e propõem um novo pacto social em que os assalariados aceitem reduzir a participação dos salários na renda, para que o país pudesse acelerar sua taxa de crescimento. Uma nova roupagem para a velha teoria do bolo que deve primeiro crescer para depois ser dividido.

As recentes medidas já aprovadas, como a EC do limite dos gastos públicos, bem como a proposta de reforma da previdência e a reforma trabalhista, ainda em discussão, sinalizam nesta direção e representam um risco de que a política fiscal, em particular a de gastos públicos, possa reverter os significativos efeitos no crescimento e na redução das desigualdades que tiveram nos últimos anos.

Bibliografia

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p.73-90, jan./fev.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 21, Oct.

BARBOSA FILHO, F. H. (2015). Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências. *Conjuntura Econômica*, v. 69, n. 9, set. 2015.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. (2014). Desaceleração recente da economia. In: CENTRO de Debates de Políticas Públicas. *Sob a Luz do Sol*,

Uma agenda para o Brasil: a Política Econômica do governo Dilma: a volta do Experimentalismo. CDDP, p. 15-30.

BELLUZZO, L.G.; BASTOS, P. P. Z. (2015). Introdução: Austeridade para quem? In: BELLUZZO; BASTOS (Org.). *Austeridade para quem? Balanço e Perspectivas do governo Dilma Rousseff. Carta Maior*, São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung.

BIASOTO JR., G.; AFONSO, J.R. (2014). Política fiscal no pós-crise de 2008: a credibilidade perdida. In: NOVAIS, L. F.; CAGNIN, R. F.; BIASOTO JR., G. *A economia brasileira no contexto da crise global*. Fundap, p. 251-279.

BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. (2010). Rethinking macroeconomic policy. *IMF Staff Position Note*, Feb.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. (2016). *Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política do novo-desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Elsevier.

CASTRO, A. B. de (1993). Renegade development: rise and demise of state led development in Brazil. In: SMITH, W. (Org.). *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*. New Jersey: Transaction Publishers.

DWECK, E.; CHERNAVSKY, E.; CHAVES, M. (2013). O Modelo de desenvolvimento Brasileiro: análise de seus fundamentos e o papel das macropolíticas federais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, Motevidéu.

GENTIL, D.; HERMANN, J. (2015). Política fiscal no governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA AKB, 8, Universidade Federal de Uberlândia.

IRWIN, T.C. (2012). Accounting devices and fiscal illusions. *IMF Staff Discussion Note*, Mar. 28.

KALECKI, M. (1943). Aspectos políticos do pleno emprego. In: MIGLIOLI, J. (Org.). *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1977.

MESQUITA, M. (2014). A política econômica do governo Dilma: a volta ao experimentalismo. In: CENTRO de Debates de Políticas Públicas. *Sob a luz do*

Sol, Uma agenda para o Brasil: A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. CDPP, p.3-15.

ORAIR, R. O. (2016). *Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal.* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jul. (Texto para Discussão, n. 2215). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6873/1/TD_2215.PDF.

ORAIR, R. O. (2015). *Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?* Rio de Janeiro: Ipea, ago. (Texto para Discussão, n. 2117). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_m2117.pdf.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. (2015). *O Gasto Público e o Ciclo da Política Fiscal – 1999-2014.* Monografia Premio SOF 1º Lugar, Tema 1 - Qualidade do Gasto Público.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; SIQUEIRA, F. F. (2016). *Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público.* Prêmio Tesouro Nacional de Monografias 2016, 2º lugar.

OREIRO, J. L.; MARCONI, N. (2016). O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 11, n. 19, p.167-179, jul./dez.

PALLEY, I. T. (2011). *The Rise and Fall of Export-led Growth.* Levy Economics Institute. (Working Paper, n. 675). Retrieved from: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_675.pdf.

PAULA, L. F.; MODENESI, A.; PIRES, M. C. (2015). The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination? *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 37, n. 3, p. 408-435.

SCHAECHTER, A.; KINDA, T.; BUDINA, N.; WEBER, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis: toward the ‘next-generation’ rules. *IMF Working Paper*, Jul.

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

SINGER, A. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 85, nov.

SINGER, A. (2015). Cutucando Onças Com Varas Curtas. *Novos Estudos Cebrap*, n. 102, p. 43-71, jul.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. (2012). A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. 4, p. 909-941.

TEIXEIRA, R. A. (2014). Rentismo, fissuras no bloco no poder e as eleições. In: PALHARES, J. (Org.). *A internacional do Capital Financeiro*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo.