

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GIORDANO SPENCER E SOUZA

**DO INCENTIVO AO AJUSTE: POLÍTICA FISCAL DE 2011 A 2015 E SEUS
EFEITOS SOBRE A ATIVIDADE ECONÔMICA**

Porto Alegre

2020

GIORDANO SPENCER E SOUZA

**DO INCENTIVO AO AJUSTE: POLÍTICA FISCAL DE 2011 A 2015 E SEUS
EFEITOS SOBRE A ATIVIDADE ECONÔMICA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Róber Iturriet Ávila

Porto Alegre

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Souza, Giordano Spencer e
DO INCENTIVO AO AJUSTE: POLÍTICA FISCAL DE 2011 A
2015 E SEUS EFEITOS SOBRE A ATIVIDADE ECONÔMICA /
Giordano Spencer e Souza. -- 2020.
60 f.
Orientador: Róber Iturriet Ávila.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Política fiscal. 2. Gastos Públicos. 3. Economia
Brasileira. I. Ávila, Róber Iturriet, orient. II.
Título.

GIORDANO SPENCER E SOUZA

**DO INCENTIVO AO AJUSTE: POLÍTICA FISCAL DE 2011 A 2015 E SEUS
EFEITOS SOBRE A ATIVIDADE ECONÔMICA**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Economia da
Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS, como requisito parcial para
obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Róber Iturriet Ávila – Orientador

UFRGS

Profa. Dra. Rosa Ângela Chieza

UFRGS

Prof. Dr. Maurício Andrade Weiss

UFRGS

À Dilma Spencer Bittencourt, minha eterna avó.

AGRADECIMENTOS

Não poderia começar senão agradecendo a minha família, não só pelo apoio dado a mim ao fazer este trabalho, mas também em toda a minha graduação. Em especial, a uma pessoa que sempre esteve ao meu lado, inclusive me incentivando a escolher o curso de Ciências Econômicas, minha eterna avó, Dilma Spencer Bittencourt, a quem também dedico este trabalho. Sem ela, nada disso estaria acontecendo.

Agradeço também aos meus amigos, pelo companheirismo de sempre. Ao meu namorado, que esteve ao meu lado a todo momento. Enfim, a todos que tornaram possível concluir este trabalho e a minha graduação.

Obviamente agradeço à UFRGS por proporcionar um ensino público, gratuito e com muita qualidade, que resiste com bravura a esses tempos difíceis. Não menos importante, agradeço imensamente ao meu orientador, um grande professor que me deu o suporte necessário a realização deste trabalho.

RESUMO

Diante da mais lenta recuperação pós-crise da história brasileira, diversos autores buscam as origens da recessão iniciada ao final de 2014 e não há explicação que não passe pela questão fiscal. Enquanto a ortodoxia econômica argumenta que houve um descontrole do gasto público no governo Dilma, levando à recessão, heterodoxos apontam que o ajuste fiscal em 2015 agravou a situação econômica do país. Neste trabalho busca-se determinar se houve um aumento excessivo dos gastos públicos durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff e se o ajuste fiscal promovido em 2015 teria contribuído para a queda da atividade econômica. Para tanto, realizou-se uma revisão da literatura a fim de determinar as principais teorias sobre política fiscal e sobre o que levou a crise brasileira iniciada no segundo trimestre de 2014. Em seguida, analisou-se as estatísticas fiscais de 2011 até 2015, buscando determinar a trajetória da política fiscal no período e a sua contribuição para a crise.

Palavras-chave: Política fiscal. Gastos Públicos. Economia Brasileira.

ABSTRACT

Facing the slowest post-crisis recovery in Brazilian history, several authors are looking for the origins of the recession that started in late 2014 and there is no explanation that does not go through the fiscal issue. While economic orthodoxy argues that there has been a miscontrol of public spending in the Dilma government, leading to the recession, heterodoxes point out that the fiscal adjustment in 2015 worsened the country's economic situation. This undergraduate thesis seeks to determine whether there was an excessive increase in public spending during the first term of President Dilma Rousseff and whether the fiscal adjustment promoted in 2015 would have contributed to the decline in economic activity. To this end, a literature review was carried out in order to determine the main theories on fiscal policy and on what led to the Brazilian crisis that started in the second quarter of 2014. Then, the fiscal statistics from 2011 to 2015 were analyzed, looking for determine the trajectory of fiscal policy in the period and its contribution to the crisis.

Keywords: Fiscal policy. Public debt. Brazilian economy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Decomposição da variação despesa/PIB 1998-2016	30
Gráfico 2 – Resultado primário acima da linha ajustado e oficial – 1997-2016	35
Gráfico 3 – Rendimento médio real efetivo da população ocupada 2003-2016 ...	37
Gráfico 4 – Coeficiente de Gini no Brasil 2001-2014	38
Gráfico 5 – Investimentos públicos do governo central 2002-2016 a preços de 2018	39
Gráfico 6 – Investimentos públicos do governo central 2002-2016 em proporção do PIB	39
Gráfico 7 – Taxas reais de crescimento das despesas e receitas do governo central 1997-2016	41
Gráfico 8 – Dívidas bruta e líquida do governo geral 2009-2015	46
Gráfico 9 – Crescimento real do PIB – Taxa acumulada em 4 trim. - 2010-2015	47
Gráfico 10 – Despesa primária ajustada e PIB 1998-2016	48
Gráfico 11 – Formação Bruta de Capital Fixo 2002-2016	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxas reais de crescimento das receitas e despesas do governo central – 1998-2016	36
Tabela 2 – Despesas primárias em saúde e educação – Governo Central	41
Tabela 3 – Resultado primário ajustado do governo central 2003-2015	43
Tabela 4 – Evolução da despesa primária desagregada do governo central 2003-2015	44
Tabela 5 – Variação real RGPS 1998-2016	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IR	Imposto de Renda
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
NME	Nova Matriz Econômica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
STN	Sistema do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TN	Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O DEBATE TEÓRICO SOBRE POLÍTICA FISCAL	14
2.1	O DEBATE TEÓRICO NO CENÁRIO INTERNACIONAL.....	14
2.2	O DEBATE TEÓRICO NA ARENA NACIONAL.....	18
3	A LITERATURA SOBRE A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL DE 2011 A 2015	23
3.1	GOVERNO LULA: CONTINUIDADES E INFLEXÕES	23
3.2	GOVERNO DILMA ROUSSEF	26
4	POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEF (2011-2015)	34
4.1	AS CONVERGÊNCIAS E INFLEXÕES DA POLÍTICA FISCAL DE DILMA.....	36
4.2	POLITICA FISCAL NO GOVERNO DILMA (2011-2015).....	43
5	CONCLUSÃO	51
	REFERÊNCIAS	55
	ANEXO A – RESULTADO PRIMÁRIO AJUSTADO EM VALORES CORRENTES	58

1 INTRODUÇÃO

Diante da mais lenta recuperação pós-crise da história brasileira, após dois anos de forte retração da renda nacional (BORÇA JR.; BORGES; PIRES, 2019), diversos autores buscam as origens da recessão iniciada ao final de 2014 e não há explicação que não passe pela questão fiscal (ROSSI; MELLO, 2017).

Em seu texto, Dweck e Teixeira (2017) dividem a discussão sobre o tema entre economistas ortodoxos, como Barbosa-Filho (2017) e Mesquita (2014), e heterodoxos, a exemplo de Gentil e Hermann (2017) e Rossi e Mello (2017). O primeiro grupo é aderente a tese da contração fiscal expansionista, que prevê que o processo de ajuste fiscal aumentaria a confiança dos agentes privados, resultando na redução do prêmio de risco exigido pelo mercado, estimulando o retorno do investimento privado e, com isso, superar-se-ia a crise. Este grupo argumenta que durante o governo de Dilma Rousseff houve uma grande expansão dos gastos públicos, gerando um descompasso das contas públicas e elevando o endividamento público. A crise fiscal, portanto, seria a causa da crise econômica.

Por outro lado, economistas heterodoxos, defendem que a deterioração das contas públicas foi decorrente da queda das receitas do governo e que o ajuste fiscal promovido em 2015 foi o principal elemento responsável pela desaceleração da economia. Ressaltam que o investimento público foi o que mais sofreu com os cortes promovidos pela equipe econômica liderada pelo Ministro da Fazenda Joaquim Levy. Além disso, a velocidade de expansão dos gastos públicos de 2011-2014 foi menor que em gestões passadas, afastando a ideia de uma “gastança”. Há ainda uma terceira linha de pensamento que atribui a crise a uma questão estrutural e ao esgotamento do modelo liderado pelo consumo de massa adotado nos governos petistas, agravado pelo desequilíbrio fiscal - alinhados com o argumento da ortodoxia - podendo citar autores como Marconi (2017) e Oreiro (2017).

Considerando a pluralidade de teses sobre o tema, este trabalho pretende examinar a política fiscal executada entre 2011 e 2015 e averiguar a sua influência sobre o Produto Interno Bruto (PIB), bem como determinar se houve um excesso de gastos por parte do governo federal, como defendem muitos economistas. A hipótese inicial é que não houve uma elevação desenfreada do dispêndio público e que a política fiscal restritiva adotada em 2015 agravou o período recessivo, limitando a retomada do crescimento sustentado nos anos subsequentes.

Para proceder com a investigação, num primeiro momento faz-se uma revisão da literatura sobre política fiscal no âmbito nacional e internacional, bem como a literatura sobre a condução da política fiscal no governo Dilma, a fim de identificar as principais teses a respeito do tema, e também trazer as interpretações que foram difundidas por economistas, tanto pela visão ortodoxa quanto a heterodoxa. Posteriormente, analisa-se as estatísticas fiscais de 2011 a 2015, utilizando, principalmente, as séries ajustadas das contas nacionais por Gobetti e Orair (2017), que eliminam os mecanismos de contabilidade criativa empregados nesse período. Com isso, pode-se retirar conclusões mais claras e mais de acordo com a realidade, verificando como se comportou a política fiscal no período supracitado e comprovando ou não a tese dos economistas mais conservadores de que houve uma “gastança”. Cabe aqui destacar que neste trabalho optou-se por analisar os dados referentes ao governo Dilma somente até o ano de 2015, uma vez que a Presidente Dilma não permaneceu na chefia do poder executivo por mais de cinco meses no ano de 2016, não fazendo sentido analisar os dados cheios referentes a esse ano.

Além desta introdução, o trabalho divide-se em quatro capítulos. O segundo capítulo traz uma breve sumarização da discussão sobre política fiscal no cenário internacional e nacional, trazendo as diferentes visões sobre o uso e a eficácia deste instrumento de política econômica. No capítulo seguinte, faz-se uma revisão da literatura acerca da condução da política fiscal de 2011 a 2015. Em seguida, apresenta-se os dados referentes a política fiscal de Dilma, a fim de determinar a trajetória da mesma. Para tanto subdividimos o capítulo em duas seções: primeiramente é feita uma contextualização acerca da política econômica adotada durante o governo Lula, anterior ao período analisado, para constatar quais as mudanças ocorridas durante o Governo Dilma; nas seção seguinte será detalhado o regime fiscal empregado durante o primeiro e o segundo governo Dilma Rousseff (2011-2015). Por fim, apresentam-se as considerações finais sobre os resultados obtidos neste trabalho.

2 O DEBATE TEÓRICO SOBRE POLÍTICA FISCAL

Nesta seção busca-se sintetizar as considerações sobre política fiscal tanto no âmbito internacional, quanto nacional. Desde a crise internacional de 2008, a política fiscal vem ganhando importância dentro dos instrumentos de política econômica, visto a ineficácia do emprego exclusivo da política monetária para fazer frente à perda do dinamismo das economias globais, estimulando a discussão sobre o assunto, como será apresentado logo adiante.

Apesar da predominância dos argumentos alinhados à ortodoxia econômica, a discussão sobre o uso de instrumentos fiscais para combate às crises econômicas ganhou força no cenário internacional após 2008, inclusive apoiado por organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI). A política monetária mostrou-se ineficaz num contexto de inflação baixa, quando as taxas de juros foram rebaixadas a patamares negativos em termos reais, sem que o efeito almejado sobre o crescimento fosse alcançado. Inspirados nas ideias keynesianas, os países centrais adotaram uma política fiscal contracíclica, visando estimular a demanda agregada e recuperar o crescimento.

Apesar disto, com a perda do dinamismo da economia brasileira, diversos teóricos do país afirmaram que era necessário um ajuste fiscal para que a economia voltasse a crescer. Na contramão da discussão internacional, economistas do espectro liberal creditaram à política fiscal expansionista ocorrida no governo Dilma a causa principal da crise econômica iniciada no final de 2014. Entretanto, teóricos heterodoxos criticaram a posição do governo de promover uma consolidação fiscal justamente no momento em que a economia perdia força. Em face a este pano de fundo, a seção seguinte apresentará a discussão teórica no plano internacional sobre a política fiscal, seguida do debate na arena nacional.

2.1 O DEBATE TEÓRICO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

A crise internacional de 2008 reacendeu o debate sobre a adoção de políticas fiscais expansionistas a fim de estimular a atividade econômica. A visão keynesiana, rejeitada pela maior parte dos economistas nos anos 80 e 90, prescreve que o gasto público, principalmente por meio do investimento, dado os altos níveis de ociosidade

de fatores em uma economia, estimula a demanda agregada e, por conseguinte, a retomada do crescimento (ORAIR; GOBETTI; SIQUEIRA, 2016).

Dweck e Teixeira (2017) dividem o debate atual em dois grandes grupos teóricos: o *mainstream* econômico, que agrupa os adeptos da Nova Síntese Neoclássica, e os autores alinhados a tradição keynesiana. O primeiro grupo defende a tese da “contração fiscal expansionista”, isto é, o processo de consolidação fiscal promoveria uma melhora na confiança dos agentes privados e a redução da taxa de juros, estimulando o retorno do investimento privado e, com isso, superar-se-ia a crise. O objetivo do Estado na gestão da política fiscal seria exclusivamente o de garantir a sustentabilidade da dívida pública, mantendo a credibilidade junto ao mercado e evitando que as demais variáveis macroeconômicas se desequilibrem.

Um dos trabalhos de maior relevância nesse campo foi de Alesina e Perotti (1997), que alegam que o aumento de impostos e a redução dos gastos do governo, transformam-se em efeitos positivos para o crescimento das economias. Para os autores, a demanda aumentaria se, na percepção dos agentes, os ajustes realizados fossem permanentes, evitando ajustes futuros. Isso geraria uma expectativa de aumento na renda no longo prazo, levando a um aumento no consumo presente dos agentes. Ademais, a queda provocada na dívida pública reduziria a taxa de juros, visto que o prêmio de risco exigido pelo mercado frente a um risco de calote diminuiria, propiciando uma onda de investimentos. No lado da oferta, eles argumentam que cortes nos salários e nos empregos públicos reduzem o poder de barganha dos sindicatos, diminuindo os salários exigidos no setor privado, de tal forma que as taxas de lucro se elevariam, incentivando o investimento.

Em 2009, Alesina e Ardagna ampliam esse trabalho, analisando o processo de consolidação fiscal em 21 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no período de 1970 a 2007. Em seus resultados, eles apresentam 26 episódios em que o processo de ajuste foi expansionista, o que significa que esses países cresceram mais do que a média dos países do G7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) nos dois anos seguintes ao ano do ajuste e que reduziram o percentual da dívida em relação ao Produto Interno Bruto. Esses resultados foram prontamente questionados por diversos economistas, entre eles Jayadev e Konczal (2010). Primeiramente, os autores destacam o fato de que Alesina e Ardagna ignoram se o

país estava em uma trajetória de crescimento ou declínio antes do ajuste, o que afeta bastante o resultado final. Em seguida, os autores refutam o critério de avaliar o sucesso das medidas comparando o crescimento daqueles países com a média de crescimento do G7.

Ao analisar mais de perto os 26 casos citados em Alesina e Ardagna (2009), pode-se observar que em apenas quatro momentos os processos de consolidação fiscal foram realizados em período de queda das taxas de crescimento e somente dois desses casos obtiveram uma melhora no crescimento pós-ajuste (JAYADEV; KONCZAL, 2010). Para chegarem a esses resultados, os autores observaram o crescimento do PIB no ano de ajuste, se esse fosse menor do que a média dos dois anos anteriores, consideravam que o país estava num processo de desaceleração da atividade econômica. Já para constatar que a medida foi realmente expansionista, o crescimento médio dos três anos posteriores ao ajuste deveria ser superior ao crescimento médio do triênio anterior, incluindo o ano do ajuste. Um dos dois casos de contração expansionista, a Noruega em 1983, não foi considerada no artigo original de Alesina e Ardagna como um caso de sucesso, pois três anos após o ajuste, o nível da dívida em relação ao PIB havia crescido por volta de 14 pontos percentuais, restando somente o processo de consolidação na Irlanda em 1987.

Em oposição ao que haviam dito anteriormente, Alesina et al (2017) reconhecem que a política fiscal contracionista reduz o nível do produto. Concluem ainda que um aumento nos impostos provoca efeitos mais restritivos do que corte nos gastos, promovendo longas recessões. Reconhecem também que, apesar de pouco efeito sobre o PIB, as transferências de renda produzem aumentos significativos no consumo privado.

Assim como os autores indianos, Krugman (2015) questiona os trabalhos de Alesina. Ele cita como exemplo da má identificação dos casos em que o ajuste foi expansionista a Finlândia nos anos 2000, que teve uma queda drástica no seu endividamento graças a um *boom* na bolsa de valores, aumentando a receita do governo. Ainda segundo ele, este pensamento da “fada da confiança” - apelido dado à teoria da austeridade expansionista – serve àqueles que defendem o Estado mínimo, com menor participação na economia, principalmente os que defendem cortes no setor de seguridade social.

Os pensadores do grupo oposto aos que defendem a tese da contração fiscal expansionista sustentam que o Estado tem um papel ativo para o crescimento

econômico, posto que as políticas adotadas influenciam na formação das expectativas de demanda dos agentes. De acordo com o efeito do multiplicador keynesiano, as despesas do governo geram um aumento mais do que proporcional na demanda agregada, devido à indução ao investimento privado, acentuado em contextos de crise, onde o efeito multiplicador se eleva, como evidenciado pelos estudos de Orair, Gobetti e Siqueira (2016). Conforme esses autores, a única resposta possível para a retomada do crescimento sustentável neste momento seria o emprego de uma política fiscal ativa, impulsionando o componente autônomo da demanda agregada gasto público, retirando a economia do círculo vicioso advindo da repressão da demanda.

A visão que domina o debate econômico é a da “contração expansionista”, alegando que a deterioração fiscal leva a uma deterioração da confiança dos agentes, superando os efeitos positivos advindos do multiplicador keynesiano. Porém, com a eclosão da crise internacional em 2008, os *policymakers* viram-se obrigados a adotar políticas fiscais expansionistas, já que o afrouxo monetário por si só não foi capaz de estimular a atividade econômica. Este movimento foi reconhecido inclusive por entidades internacionais historicamente conservadoras, como o FMI. Em um texto em que fazem uma reflexão sobre as prescrições de política econômica pelo órgão, Blanchard, Dell’Ariccia e Mauro (2010) argumentam que os baixos níveis de inflação verificados nas economias avançadas limitaram o uso da política monetária: muitos bancos centrais reduziram suas taxas de juro a zero e, ainda assim, não obtiveram a resposta esperada no nível do produto. Com isso, abriu-se espaço para o uso da política fiscal conjuntamente com a proposição de regras fiscais menos rígidas em períodos de recessão. Em um estudo mais recente, o FMI reafirma a importância da política fiscal para enfrentamento a crises:

Countries with limited fiscal space and less access to financing should **protect public investment and transfers to lower-income households while increasing progressive taxation and ensuring highly profitable firms are appropriately taxed**, aiming at a growth-friendly and equitable adjustment. Policies for the new post-pandemic economy should focus on tackling poverty and inequality to ensure social peace and sustainable growth (...). (IMF, 2020, p.4)

Como destacado por Orair, Gobetti e Siqueira (2016), não se trata de um novo consenso no *mainstream*, mas representa um aprimoramento nos estudos

sobre o tema, reafirmando a importância da adoção de políticas fiscais para sustentação do crescimento.

Para Krugman (2015) a conjuntura exigia aumento do gasto público para que se gerem empregos e aumente a renda dos consumidores, mesmo que isso incorra em déficit, o que seria bom em seu ponto de vista:

But won't this lead to budget deficits? Yes, and that's actually a good thing. An economy that is depressed even with zero interest rates is, in effect, an economy in which the public is trying to save more than businesses are willing to invest. In such an economy the government does everyone a service by running deficits and giving frustrated savers a chance to put their money to work. Nor does this borrowing compete with private investment. An economy where interest rates cannot go any lower is an economy awash in desired saving with no place to go, and deficit spending that expands the economy is, if anything, likely to lead to higher private investment than would otherwise materialize. (KRUGMAN, 2015)

Apesar do sucesso dos estímulos fiscais adotados pós-2008, a tese de que o déficit poderia trazer consequências graves para a economia ganhou força logo após esse período. Krugman (2015) argumenta que quando a Grécia entrou em colapso, muitos políticos de direita e centro se valeram desse caso para defender a austeridade. Em seu discurso de posse, relata o autor, David Cameron foi taxativo, a Grã-Bretanha deveria adotar medidas austeras para que não perdesse sua credibilidade e evitar uma crise como o caso grego. Mas Krugman destaca que países como a Inglaterra e Estados Unidos, que possuem a dívida em sua própria moeda, não poderiam passar por uma crise de solvência como ocorrida na Grécia¹. Mesmo assim, muitos países europeus promoveram ajustes fiscais entre 2009 e 2013, resultando em uma robusta correlação negativa com os níveis de crescimento.

2.2 O DEBATE TEÓRICO NA ARENA NACIONAL

Na arena nacional também se pode presenciar duas visões conflitantes sobre a condução da política fiscal. De um lado, economistas ortodoxos, alinhados à tese da “contração fiscal expansionista”, sustentam que o governo aumentou seus gastos de forma desenfreada, produzindo um desequilíbrio nas contas públicas que levou o país à recessão. No outro lado, autores heterodoxos argumentam que houve uma

¹ No caso grego, o país não tem autonomia para definir suas políticas monetária e cambial, pois não emite sua própria moeda.

inflexão da política fiscal no governo Dilma, diminuindo os gastos públicos, principalmente em investimentos, retirando o impulso necessário para assegurar o nível de consumo e, em consequência, a perda do dinamismo da economia.

Dentro da primeira vertente, Biasoto Jr. e Afonso (2014) afirmam que, para enfrentar a crise internacional de 2008, o governo serviu-se da política fiscal e que, durante o governo Dilma, seu uso foi ampliado e institucionalizado, sem grande preocupação com responsabilidade fiscal, operando com a contabilidade criativa para o cumprimento das regras fiscais, o que terminou acarretando na perda de credibilidade por parte dos agentes econômicos. Barbosa-Filho (2017) credita aos choques de oferta e demanda advindos, entre outros fatores, da crise de sustentabilidade da dívida pública, gerado pela alta intervenção estatal na economia no decurso do governo Dilma. Ainda segundo ele, a consolidação fiscal promovida no segundo mandato da Presidente não colaborou para a recessão, devido aos seus efeitos limitados e de curta duração².

Na mesma linha de pensamento, Mesquita (2014) destaca o abandono parcial dos preceitos do tripé econômico - superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante - e a perda da credibilidade institucional durante a administração de Dilma. Apesar de a política fiscal ter iniciado 2011 contracionista, no final daquele mesmo ano transcorre uma inflexão na condução fiscal, que, juntamente a capitalização dos bancos públicos, reverteu a trajetória da dívida pública, que começou a se deteriorar em 2013. Em suma, os autores alinhados ao pensamento liberal apontam que o descontrole fiscal e a falta de transparência do governo, ao se utilizar da engenharia fiscal para encobrir a realidade financeira estatal, levaram ao maior período recessivo da história brasileira, bem como defendem uma agenda de contração fiscal para a retomada da confiança do mercado e, conseqüentemente, o crescimento.

O novo-desenvolvimentismo possui outra linha interpretativa da recente perda do dinamismo da economia brasileira, contudo concordam com a tese dos autores liberais de que houve um descompasso nas contas públicas e que isso contribuiu para a crise. Para Marconi (2017), a falta de poupança fiscal pública restringe o espaço para o Estado investir, o que poderia estimular a demanda agregada, sendo fundamental para o crescimento duradouro a recuperação desse indicador. Oreiro

² Os dados serão apresentados no capítulo seguinte.

(2017) complementa a visão argumentando que durante o período de 2003-2015, com algumas exceções, foi adotada uma política fiscal expansionista com o intuito de sustentar o consumo. Ao analisar o resultado primário estrutural, observa que desde 2007 este vem caindo, acentuando tal queda em 2011 e tornando-se negativo em 2014, o que compeliu o governo a realizar o ajuste fiscal para retomada da solvência nos médio e longo prazos.

Em contraste com a doutrina ortodoxa, diversos economistas argumentam que justamente a redução do gasto público, sobretudo o corte nos investimentos, é que acarretaram a crise econômica vivida no governo Dilma. De acordo com Rossi e Mello (2017), o Ministro da Fazenda Joaquim Levy aderiu ao discurso de que o ajuste fiscal ajudaria na redução da taxa de juros, levando a cabo no início do segundo mandato da Presidente. Isso agravou a situação fiscal, pois os cortes recaíram essencialmente sobre o investimento público, um componente autônomo da demanda agregada, retirando um impulso econômico importante. A redução do PIB acentuou a deterioração da relação dívida pública/PIB, diminuindo a confiança dos investidores e, por conseguinte, os investimentos privados, desacelerando ainda mais a economia, num círculo vicioso. Em complemento, Carvalho (2018) argumenta que apesar da fase de expansão fiscal entre os anos de 2012 e 2014, essa se deu substancialmente por meio dos subsídios e desonerações concedidos, que possuem um efeito multiplicador muito baixo, não sendo capaz de dinamizar a demanda. Com isso, visa destacar a mudança da composição do gasto público frente ao governo anterior, que primava pelo investimento público. Em consonância com Rossi e Mello, ela defende que a piora fiscal vivenciada no segundo mandato de Dilma deveu-se a queda da receita e aumento das desonerações, contrastando com o senso comum de que houve uma expansão do gasto público. Conclui ainda que a contração do dispêndio contribuiu para o desabamento da confiança dos investidores, intensificando o quadro recessivo.

Gentil e Hermann (2017) acrescentam que a política fiscal de Dilma foi conservadora, o que, em conjunto a uma política monetária também ortodoxa, ampliou as despesas financeiras, limitando o uso de uma política fiscal anticíclica e reduzindo o efeito multiplicador sobre o consumo e os investimentos. Mas, em um contexto de crise externa, o governo deveria evitar a deterioração das expectativas e diminuir as incertezas, a fim de manter o nível de investimento. Portanto, pode-se depreender que, diferentemente da primeira vertente, “não se pode dizer que, [...], a

redução do resultado primário tenha significado uma política expansionista e, menos ainda, uma “gastança” desenfreada [...]” (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 8).

O diagnóstico propagado por muitos analistas econômicos era que a crise econômica era fruto de uma crise fiscal e para superá-la bastava aplicar o receituário básico dos liberais: um ajuste fiscal ainda mais rigoroso e uma série de reformas estruturais que fariam retomar a confiança do empresariado. Carvalho (2018) explica que o erro de atacar a questão da dívida pública pelo lado da despesa, que teve uma expansão menor em relação às gestões passadas, em vez de promover o aumento na arrecadação ou atacar as despesas financeiras. Na visão de economistas heterodoxos, o Estado deveria voltar a investir, criando os estímulos necessários a majoração da demanda agregada, como destacado por Santana e Costa (2017, p. 186):

[...] a retomada do dinamismo depende cada vez mais da mobilização dos componentes da demanda agregada, principalmente dos gastos públicos, pois o governo é um agente decisivo na economia. Neste sentido, o ajuste fiscal é incapaz de sanar os problemas estruturais da economia brasileira. Ao contrário, ele aprofunda a crise econômica, como os dados da economia brasileira vêm demonstrando.

Na visão dos novo-desenvolvimentistas, a reforma fiscal se faz necessária para recuperar a poupança pública, sem que reduza o tamanho do Estado e limite seu poder de promoção do desenvolvimento (MARCONI; BRANCHER, 2016). Assim como Marconi (2017), Oreiro (2017) confirma a necessidade de o governo viabilizar uma política fiscal contracíclica, liderada pelo investimento público. Para tanto, propõe a opção de metas de resultado primário estrutural no lugar de metas nominais, gerando o espaço fiscal necessário.

Com o avanço da discussão do debate sobre os estímulos fiscais frente a crises, novas perguntas foram surgindo: Quais efeitos da política fiscal sobre o crescimento? Qual a magnitude de um estímulo fiscal? A discussão acerca dos multiplicadores fiscais ganhou proeminência na literatura recente. Um multiplicador fiscal mede o impacto de cada componente da política fiscal sobre o nível do produto. Orair, Gobetti e Siqueira (2016) estimaram multiplicadores fiscais e seus respectivos impulsos-resposta sobre o produto para a economia brasileira, diferenciados pelo estado do ciclo econômico. Fica evidenciado nesse estudo que um choque de despesa de pessoal (incluindo os inativos), benefícios sociais e investimentos produzem efeitos significativos e persistentes sobre o PIB em

períodos recessivos, enquanto subsídios e demais gastos não possuem efeitos significativos. Justamente o investimento, cujo efeito multiplicador foi estimado em 1,66 pelos autores, por ser uma despesa discricionária, é a variável que mais vem sendo cortada, prejudicando o nível de atividade econômica.

Outro indicador apresentado pelos autores é o resultado primário estrutural que desconta os efeitos do ciclo econômico do resultado fiscal, importante ferramenta para avaliação das políticas fiscais, independente das críticas sobre ele. Segundo eles, em 2015 a economia brasileira enfrentou um impulso contracionista, como em 2003, diferente do demonstrado pelo resultado primário convencional, que apresentou um déficit elevado, ocasionado principalmente pelo corte nos investimentos. Ademais, os dados mostram que os pacotes de estímulo se iniciaram em 2006 e não em 2009, perdendo força a partir de 2011. Outro destaque do estudo é referente a composição desse estímulo fiscal, que se iniciou com aumento do investimento público e foi direcionado, nos últimos anos, para subsídios e desonerações fiscais, afetando a eficácia da política fiscal anticíclica e, por conseguinte, o desempenho da economia.

Resende (2019) apresenta dados para o resultado estrutural de 2003 a 2018, bem como estima os multiplicadores fiscais para avaliar o impacto das medidas de política fiscal nos curto e médio prazos. Além de confirmar a hipótese de os multiplicadores serem relevantes e da variação de acordo com o ciclo econômico, a autora conclui que o choque advindo do ajuste fiscal de 2015 foi o de maior impacto no período analisado.

Em estudo semelhante, Pires (2014) corrobora com o argumento de que os multiplicadores do investimento público são superiores a unidade, ou seja, o recurso empregado em investimento gera um impacto mais que proporcional sobre o produto, sendo mais elevados em períodos de maior volatilidade. Acrescenta que o efeito *crowding out*, isto é, a redução do investimento e consumo privados ocasionado pelo aumento do gasto público, não se mostra verdadeiro em tempos de baixo crescimento, devido a quantidade elevada de recursos ociosos, como será demonstrado com os dados fiscais mais adiante.

No capítulo seguinte, detalharemos a discussão na literatura recente acerca da evolução da política fiscal no país, destacando as diferenças e semelhanças entre o governo Dilma e o governo anterior, bem como a condução da política fiscal durante a sua gestão e os efeitos sobre a atividade econômica.

3 A LITERATURA SOBRE A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL DE 2011 A 2015

Com a desaceleração do crescimento econômico a partir de 2011 e a posterior crise, teve início o debate acerca da condução da política fiscal brasileira. A visão majoritária dos economistas da corrente convencional é de que Dilma elevou gasto público, desencadeando uma crise fiscal em 2014. Contudo, os economistas heterodoxos argumentam que não houve essa “gastança”, mas uma brutal queda na arrecadação e uma mudança na composição do dispêndio público, que levou a deterioração das contas públicas, seguido de um ajuste fiscal em 2015, agravando a situação econômica do país.

Neste sentido, este capítulo busca sintetizar essas duas visões, revisitando parte dessa literatura sobre a política fiscal no período Dilma, sendo que os dados sobre este período serão apresentados no capítulo seguinte. Sem dúvidas, para compreender o que aconteceu durante esse íterim, é de suma importância entender o contexto econômico pregresso. Para tanto, este capítulo inicia-se com uma breve recapitulação da política fiscal de Lula e a comparação com o governo Dilma. Na sequência, apresenta-se a literatura sobre a condução fiscal de Dilma.

3.1 GOVERNO LULA: CONTINUIDADES E INFLEXÕES

Ao assumir a presidência em 2003, Lula tinha o desafio de fazer o Brasil crescer. Logo no primeiro ano de mandato, a equipe econômica liderada por Antônio Palocci, Ministro da Fazenda, promoveu um ajuste fiscal e atingiu um superávit superior a meta de 4,25% do PIB, acalmando a elite econômica. Naquele mesmo ano, o crescimento foi de apenas 1,1%, revelando um excesso de conservadorismo na política econômica. Em 2004, dando fôlego ao governo, o crescimento chegou a 5,8% impulsionado pelo setor externo, o que se repetiu no ano seguinte, com um crescimento mais moderado de 3,2%. A mudança crucial no período foi a ampliação das políticas de transferência de renda, com a ampliação do programa Bolsa Família, que teve um orçamento, em média, inferior a 0,3% do PIB em seu primeiro mandato (CARVALHO, 2018).

O período sob a gestão de Lula ficou caracterizado pelo modelo de crescimento puxado pela demanda, primordialmente pelo consumo doméstico,

baseando-se em políticas de distribuição de renda, como o Bolsa Família e a valorização do salário mínimo, e pelo acesso ao crédito, democratizando o acesso de bens duráveis e modernizando o padrão de consumo dos brasileiros, do mesmo modo que ampliou o emprego formal (CARVALHO, 2016). Rossi e Mello (2017) acrescentam dentro deste rol de ações o aumento do dispêndio público na área social, que colaboraram beneficentemente na questão da distribuição de renda.

A expansão do investimento público também é destacada por Carvalho (2018) como pilar do crescimento vivenciado na era Lula. O crescimento real desta rubrica entre 2006 e 2010 foi de 27,6% ao ano em média, frente à queda de 14,7% ao ano entre 2003 e 2005, o que dinamizou a economia devido a seu alto efeito multiplicador sobre o investimento privado e consumo. Contudo, Rossi e Mello (2017) assinalam que isso não foi capaz de modernizar a estrutura produtiva para suprir a demanda, muito devido à condução da política macroeconômica que estimulava a importação, promovendo um “vazamento de demanda”, cujos reflexos puderam ser sentidos na crise de 2014.

O governo conseguiu superar a crise internacional de 2008, que chegou a provocar a queda do PIB nos dois últimos trimestres de 2009, mantendo sua política de investimentos e os gastos sociais, além de medidas temporárias no âmbito fiscal. Iniciou uma política de desonerações fiscais, com a redução do imposto sobre produtos industrializado (IPI) sobre automóveis e, mais tarde, estendendo para os eletrodomésticos da linha branca. Manteve as transferências aos demais entes federativos no mesmo nível de 2008, apesar da redução da arrecadação, assim como aumentou suas parcerias com estados e municípios para viabilizar obras públicas. Aumentou em dois meses o recebimento do seguro-desemprego. Outras duas medidas tornaram-se permanentes: a criação de duas faixas inferiores adicionais no imposto de renda (IR) e o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que consistia na construção de moradias populares e também subsídios à aquisição da casa própria para famílias de baixa renda (CARVALHO, 2018).

Carvalho (2018) ressalta a importância do modelo de crescimento em vigor para a rápida retomada da trajetória de crescimento. “A força do mercado interno, o ciclo de investimentos privados e a menor vulnerabilidade externa tornaram a economia mais resistente a um choque que, em outros tempos, teria tido impacto muito mais profundo e duradouro.” (CARVALHO, 2018, p. 31). Economistas críticos

à gestão argumentam que aqui está a semente do que levou a crise de 2014. Segundo Biasoto Jr. e Afonso (2014), Dilma lançou mão desta política temporária como uma alavanca permanente para a sustentação da demanda, deixando de lado os fundamentos fiscais.

Para comparar a política fiscal dos governos de Dilma e Lula, Dweck e Teixeira (2017) apontam para cinco elementos fundamentais para a estratégia de crescimento liderado pela demanda, destacados por Thomas Palley:

(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. (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 15)

Quanto ao primeiro ponto, as autoras alegam que as políticas de transferência de renda se mantiveram e até foram ampliadas durante a gestão de Dilma, como no caso do Brasil Sem Miséria, que ampliou os benefícios do Bolsa Família. A valorização do salário mínimo também foi continuada, tendo um crescimento real médio de 3% a.a. entre 2011 e 2014. Somente com a desaceleração da economia em 2015 e 2016 é que o ganho real desacelerou, mesmo assim teve uma variação média de 1,2% a.a.

Ao analisar os investimentos públicos, Dweck e Teixeira (2017) incorporam no período recente os valores referentes à contratação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) pelo programa MCMV, pois os efeitos sobre a demanda seriam similares a construção por parte do poder público. Não obstante, desde 2005, os valores referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) poderiam ser abatidos do resultado primário, permitindo certa flexibilidade em tempos de crise. Outra alteração ocorrida no cálculo do resultado primário foi a retirada das duas maiores estatais brasileiras: Petrobrás e Eletrobrás. Ainda assim, observa-se uma queda no ritmo de crescimento do investimento público a partir de 2011, provocado em primeiro lugar pelo conflito orçamentário e em segundo, problemas não fiscais pertinentes à capacidade estatal de execução de obras. Sem embargo, os níveis de investimento totais se mantiveram entre 2011 e 2014, inclusive muito superiores a outros períodos da história brasileira.

No que tange à provisão de bens públicos, o governo Dilma prosseguiu com a política de aumento real nos gastos tanto de custeio quanto de investimento nas áreas de saúde e educação, apesar de apresentarem uma queda no ritmo, a exemplo de todo o orçamento federal. Por fim, a estrutura tributária não foi alterada nem mesmo no governo Lula, continuando com seu caráter regressivo e concentrador de renda. Todos esses aspectos levam Dweck e Teixeira a concluir que não houve uma inflexão em relação a política fiscal, embora a alteração da composição do gasto seja verificada, como destacam diversos autores. Na próxima seção, apresenta-se a literatura sobre a condução fiscal no governo Dilma.

3.2 GOVERNO DILMA ROUSSEF

Ao assumir a presidência da república em 2011, Dilma Rousseff adotou uma agenda alinhada aos anseios da classe industrial. Conforme Rossi e Mello (2017), a ideia central era garantir a competitividade da indústria em meio ao contexto internacional desfavorável, com ações visando aumentar a rentabilidade do setor. A Nova Matriz Econômica (NME), explica Carvalho (2018), combinou desvalorização cambial, diminuição da taxa de juros, contenção de gastos e investimentos públicos, aumento das desonerações fiscais e do crédito subsidiado e, por fim, controle dos preços administrados. Apesar de ter sido criada a partir das reivindicações dos industriais, essa política não obteve o resultado esperado, pois não havia expectativa de demanda futura, fator chave para a tomada de decisão de investir por parte da classe empresarial. Ademais, Rossi e Mello (2017) afirmam que ao mesmo tempo em que Dilma almejava reduzir os custos de produção, tentava diminuir as “taxas de rentabilidade do capital por meio da queda dos juros e da tentativa de estabelecer limites para a rentabilidade nas concessões públicas” (ROSSI; MELLO, 2017, p. 7), o que, segundo alguns autores, teria sido a causa da corrosão do apoio político do empresariado a Dilma.

Porém, autores ortodoxos como Barbosa-Filho (2017), descrevem que a NME teria consistido na combinação de uma política monetária mais frouxa com uma política fiscal mais ativa, onde se promoveu a elevação dos gastos públicos e a redução de taxa de juros, sem considerar o contexto de aceleração da inflação. Diversos instrumentos foram utilizados para estimular o investimento privado, dentre eles, a concessão de empréstimos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES) com juros subsidiados e os investimentos vultuosos a partir da Petrobras, com seu ambicioso plano de exploração do pré-sal, onde se esperava a criação uma indústria nacional de máquinas e equipamentos petrolíferos. Contudo, essas ações não obtiveram o êxito esperado.

Especificamente na política fiscal, o governo iniciou promovendo um ajuste fiscal, com cortes principalmente no investimento público. Mas ao final do ano de 2011, observa-se a expansão dos gastos públicos, embora a níveis de variação menores que nos governos de Lula e Fernando Henrique Cardoso (FHC). A principal mudança em relação ao governo anterior acontece na composição do gasto, elevaram-se os subsídios e as desonerações a fim de facilitar o crédito e diminuir os custos tributários das empresas, objetivando estimular o investimento privado, enquanto o investimento público direto era cortado (ROSSI; MELLO, 2017). Carvalho (2018) também afirma que houve uma inflexão em relação ao governo anterior no tocante aos investimentos, passando a adotar políticas de indução, a partir de desonerações e subsídios.

Segundo Gentil e Hermann (2017), o investimento público assumiu um comportamento errático, com anos de retração e outros de expansão. Desde 2007 o investimento público vinha sendo utilizado como ferramenta de estímulo ao investimento privado. Para se ter uma ideia, entre 2007-2010 crescimento médio anual dessa variável foi de 35,3%, de forma que o investimento agregado teve expansão de mais de 9% ao ano. Já entre 2011-2014, o investimento público do governo federal cresceu a uma taxa média de apenas 0,7% a.a., tendo um desempenho melhor somente em 2014. Cabe lembrar que neste ano ocorreram o processo eleitoral e a conclusão de diversas obras para grandes eventos como a Copa do Mundo. As autoras ressaltam ainda que essa foi uma estratégia deliberada pelo governo, que delegou à iniciativa privada diversos empreendimentos, através das concessões públicas, principalmente no setor de infraestrutura.

Neste mesmo sentido, Carvalho (2018) mostra que os investimentos públicos em proporção do PIB saíram de 4,6% em 2010 para 3,9% no final de 2014, evidenciando a redução relativa dos investimentos por parte do poder público. Entre as explicações, a autora reforça a “reorientação da estratégia governamental, que passou a apostar mais nos incentivos ao setor privado e menos no investimento público direto” (CARVALHO, 2018, p. 187). Durante o primeiro mandato de Dilma, a movimentação com os projetos de concessão alcançou cerca de 260 bilhões de

reais em infraestrutura, a preços de 2017, distribuídos em diversos setores de infraestrutura como aeroportos, portos, rodovias, geração e transmissão de energia elétrica e telecomunicações (CARVALHO, 2018).

Dweck e Teixeira (2017) destacam que na gestão de Dilma as políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo foram continuadas e até ampliadas, mesmo no contexto de desaceleração da economia. Outra questão levantada foi acerca dos benefícios previdenciários, tema comum nas críticas da gestão fiscal do período recente, geralmente apontando um descontrole nas despesas como afirmam Biasoto Jr. e Afonso (2014, p. 260): “o governo federal passou a correr atrás dos números fiscais e tem grande dificuldade para controlar suas contas”. Contudo, contrariando os autores, houve uma forte contração na receita devido à conjuntura econômica que contribuiu para elevação do déficit previdenciário, enquanto as despesas sofreram uma desaceleração. Esses dados serão apresentados na seção seguinte.

Três fatores podem ajudar a explicar o impulso dos gastos com benefícios sociais e previdenciários: a política de valorização do salário mínimo, que serve como referência para os benefícios concedidos; o aumento do emprego formal, expandindo o número de beneficiários atendidos; e a ampliação da abrangência das políticas sociais. Pode-se observar que a estratégia do governo se ancorou nos programas sociais cujos público-alvo e impactos orçamentários são significativamente menores que os gastos na provisão de serviços públicos como saúde e educação (GENTIL, HERMANN, 2017). Como destacado por Gentil e Hermann (2017) os níveis de gasto com saúde e educação pela União corresponderam, respectivamente, a 1,5% e 1,3% do PIB em 2014, patamar muito abaixo do necessário para serviços universais. Completam que nos últimos anos a União vem reduzindo sua participação direta nessas áreas, por meio de privatizações e parcerias com o setor privado. Aqui cabe uma ressalva, os estados e municípios estão cada vez mais responsáveis pelos dispêndios com saúde e educação básica. A responsabilidade pela promoção do ensino infantil e fundamental, por exemplo, compete aos municípios.

Em complemento, Dweck e Teixeira (2017) afirmam que o governo Dilma prosseguiu com a política de aumento real nos gastos tanto de custeio quanto de investimento nas áreas de saúde e educação, apesar de apresentarem uma queda no ritmo, a exemplo de todo o orçamento federal. Enquanto no período de 2006 a

2010 os gastos com estas rubricas variaram em 9,9% a.a., de 2010 a 2014 esse número foi de 6,4% a.a.

Embora críticos ortodoxos defendam que houve um descontrole de gastos, o fator determinante da deterioração fiscal foi a queda na arrecadação, com números bem inferiores aos registrados nos períodos anteriores, ocasionada tanto pela queda da atividade como pelas desonerações promovidas no período, cujos dados serão apresentados na seção seguinte. Outro componente do orçamento que se elevou foram os gastos com transferências de renda às famílias, fundamentalmente com benefícios previdenciários, grande parte devido ao envelhecimento populacional e aos demais pontos já destacados. Importante destacar que a nova composição orçamentária tem um efeito multiplicador menor, reduzindo o efeito expansionista da política fiscal. Não obstante, os subsídios e desonerações não foram suficientes para fazer frente à concorrência internacional, pressionando a rentabilidade das empresas (ROSSI; MELLO, 2017).

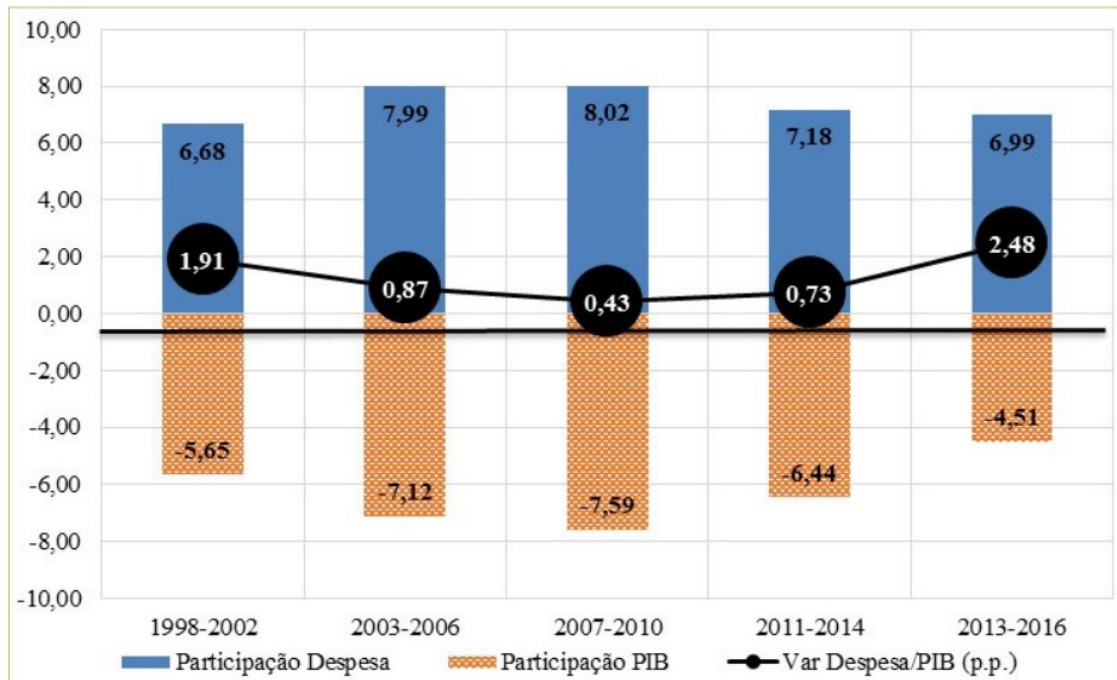
Ao analisar a trajetória da arrecadação, Dweck e Teixeira (2017) mensuram o impacto das desonerações fiscais a fim de refutar o argumento de que a queda de receitas se deveu ao excesso de renúncia de tributos. Conforme os autores, esse feito até pode responder parcialmente pela piora do resultado fiscal, contudo a meta fiscal já havia sido alterada para acomodar as desonerações. Quanto à evolução da dívida pública, esta pode ser explicada pelo pagamento de juros e pelo crescimento negativo do PIB. O pagamento de juros nominais, por exemplo, correspondeu a 7,6 p.p de aumento da dívida em 2015, já o efeito do PIB correspondeu a -2,1 p.p., bem menor em comparação a 2007, quando este componente correspondia a -6,2 p.p. Concluem que “tanto o resultado primário quanto a trajetória recente da dívida, são resultados de situações conjunturais e não de um problema estrutural da economia brasileira, muito menos de um aumento descontrolado das despesas.” (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 32)

O gráfico 1 mostra a razão despesa/PIB de 1998 a 2016 separados em quadriênios, evidenciando a participação relativa da despesa e do PIB em cada período. A participação do PIB tem sinal negativo, pois quanto maior o PIB, menor será a relação despesa/PIB. Conforme ressaltado por Dweck e Teixeira (2017), parece haver uma relação entre o crescimento da despesa e o crescimento do PIB. No quadriênio de 2007 a 2010, por exemplo, se verifica o maior crescimento real das despesas e, também, o maior crescimento do PIB. Além disso, a relação

despesa/PIB nesse quadriênio foi a menor de todo o período apresentado, contrariando o comportamento esperado.

Na visão de Carvalho (2018), houve um impulso fiscal em 2013 e, com mais intensidade, em 2014, com resultado próximo ao de 2008, entretanto aquele se deu via subsídios e desonerações que possuem pouco efeito dinamizador sobre a demanda. Ainda assim, o crescimento real das despesas no governo Dilma (5,2% a.a) foi menor que nos governos de Fernando Henrique Cardoso (5,6% a.a) e Lula (7,2% a.a), segundo os dados de Gobetti e Orair (2017), contrariando o argumento de Barbosa-Filho (2017) que atribui a deterioração nas contas públicas à intervenção acentuada do setor público na economia.

Gráfico 1 - Decomposição da variação despesa/PIB – 1998-2016 (p.p)



Fonte: Dweck e Teixeira (2017)

A brutal queda de receitas do governo devido à recessão acabou levando a um déficit em 2014. Conforme Rossi e Mello (2017), enquanto o crescimento médio de receitas de 2006 a 2010 foi de 3,6%, esse número foi de apenas 1,5% no primeiro governo Dilma. Os autores acrescentam que as vultuosas desonerações fiscais concedidas de forma generalizada nesse período agravaram a situação financeira do Estado, reduzindo a arrecadação sem que os efeitos almejados fossem alcançados. Por fim, a própria redução do Produto Interno Bruto combinado com a

elevação da taxa de juros, que aumenta o custo de rolagem da dívida, acentuaram a piora desse índice, como destacado por Carvalho (2018). Ainda segundo a autora, em consonância com os fatos destacados, pode-se concluir que o aumento da dívida não se deve ao aumento do tamanho do Estado, como parece dizer Barbosa-Filho (2017).

Biasoto Jr. e Afonso (2014) apontam que seria possível ter adotado uma política fiscal que estimulasse a demanda sem que se abale a capacidade de manter um equilíbrio fiscal. Para eles o maior erro das autoridades econômicas foi lançar mão de contabilidade criativa e engenharia fiscal para sustentar o resultado primário, diminuindo a credibilidade junto ao mercado. Também destacam a função especial exercida pelos bancos públicos no período, intensamente financiados pelo Tesouro Nacional, funcionando como uma espécie de agentes financeiros do mesmo, a fim de promover mais liquidez na economia:

[...] a função que lá fora foi exercida pelos bancos centrais, aqui passou pelos bancos estatais federais, que financiaram tanto o próprio Tesouro, que os alimentou, por meio das operações heterodoxas aqui comentadas, como o resto da economia, em projetos e áreas selecionadas pelas autoridades federais, com subsídios implícitos e explícitos, e por vezes só fazendo isso contra garantias da própria União. (BIASOTO JR.; AFONSO, 2014, p. 278)

O BNDES foi o banco que mais se beneficiou dessa capitalização financiada pelo governo federal. No ano de 2012, R\$371,7 bilhões foram direcionados para o banco, o que correspondeu a mais de 90% do volume de recursos direcionados às instituições financeiras oficiais. Nos últimos dias daquele mesmo ano, para cumprir a meta de superávit fiscal, o banco realizou a compra de ações da Petrobrás que compunham o Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização, onde ficam depositados os recursos do Fundo Soberano³, pagando com títulos públicos. Tais títulos foram comprados pelo Tesouro, gerando uma receita extraordinária. Cabe ressaltar que o BNDES recebeu transferências de títulos diretamente do Tesouro nos anos anteriores, por meio de empréstimos especiais. (BIASOTO JR.; AFONSO, 2014)

O segundo mandato de Dilma foi marcado pelo ajuste fiscal. Para além do corte de gastos do setor público, o Ministro da Fazenda Joaquim Levy propôs o

³ O Fundo Soberano do Brasil foi criado em 2008 e extinto em 2019, tinha como objetivo mitigar os efeitos dos ciclos econômicos, formar poupança pública, promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior. (BRASIL, 2008)

reequilíbrio dos preços administrados, livre flutuação do câmbio, normalização da taxa de juros, fim dos incentivos setoriais e crédito subsidiado, justificando que isso traria a volta da confiança dos investidores, reduzindo os juros no longo prazo e retomando o investimento privado (ROSSI; MELLO, 2017).

A estratégia da contenção dos gastos não logrou o efeito desejado, provocando uma queda maior da receita gerada, agravando a situação fiscal. Os cortes foram realizados em especial no investimento público, um elemento autônomo da demanda agregada que poderia ser a saída da recessão. Observa-se ainda a explosão da dívida bruta em relação ao PIB (ROSSI; MELLO, 2017).

Com essa política austera, concluem os autores, alcançou-se o único resultado possível, um agravamento na situação fiscal, declínio das taxas de investimento e a perda total da confiança dos investidores. O principal erro da equipe econômica foi em diagnosticar as causas do desaquecimento da economia. O Brasil se encontrava em meio a um cenário externo desfavorável, com um ambiente político catastrófico, impactando diretamente a rentabilidade das empresas. Ao executar sua agenda, preferiram cortar investimentos a aumentar temporariamente as receitas ou atacar os gastos com despesas financeiras. As conquistas sociais dos anos precedentes foram perdidas rapidamente e o desemprego voltou a assolar a população. Mello *et al.* (2019) acrescentam que a contração da demanda pública somada à contração das demais variáveis da demanda agregada atuaram de forma pró-cíclica.

O investimento privado e o consumo não são capazes de impulsionar a economia dada as restrições de renda, sendo necessário que o setor público volte a investir, como bem escreve Carvalho (2018, p. 141):

No velho círculo vicioso da falta de demanda, o desemprego maior e a queda de salários prejudicam as vendas e os lucros das empresas, que investem menos e demitem mais. A saída está em uma injeção autônoma de demanda na economia, que, se não vier de fora com exportações maiores, tem de vir dos investimentos do Estado.

Fortalecendo essa tese, Leite e Schimidt Filho (2019) explicam que, conforme a política econômica preconizada por keynesianos e pós-keynesianos, o impulso fiscal deve ser utilizado como um estímulo contra cíclico em momentos de desequilíbrio. Ressaltam ainda a forte dependência que o investimento agregado tem do investimento público no Brasil. Logo, “episódios de ajuste fiscal tendem a estar associados a corte nos investimentos públicos, e isso cria um viés pró-cíclico

na política fiscal que acaba impactando negativamente o crescimento econômico por ocasionar volatilidade, incertezas e descontinuidades nos projetos” (GOBETTI; ORAIR, 2010⁴ apud LEITE; SCHIMIDT FILHO, 2019, p.173).

Com o anúncio de um novo Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, inicia 2016 com pacote de medidas que reduziram os gastos no longo prazo. Além de propor a limitação do crescimento de gastos de custeio e de pessoal e uma reforma previdenciária (sem projeto apresentado), previam ajustes do lado da receita, como a recriação da CPMF, simplificação do sistema tributário, entre outros. No entanto, o governo ficou paralisado devido à grave crise política que culminou no processo de impeachment, afastando a Presidente Dilma de seu cargo em maio daquele ano, restringindo que qualquer ação fosse tomada naquele ano. (PAULA; PIRES; 2017)

Em suma, apesar dos economistas ortodoxos argumentarem que era necessário um ajuste nas contas públicas, pois o descontrole de gastos promovido pelas gestões petistas levou o país a uma recessão sem precedentes, tal política parece não ter sido capaz de retomar o crescimento econômico. Pelo contrário, como alegam os heterodoxos, parece ter aprofundado a crise e impedido a recuperação. No capítulo seguinte irá se detalhar as estatísticas fiscais na gestão de Dilma Rousseff, a fim de determinar a trajetória da política fiscal e constatar se houve realmente um descontrole do gasto público, como afirmam os ortodoxos.

4 GOBETTI, S.; ORAIR, R. Retomada do investimento público federal no Brasil e a política fiscal: em busca de um novo paradigma. In: CARDOSO JR., J.C. (Org.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010, p. 113-139.

4 POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEF (2011-2015)

Após expor as diferentes visões sobre a evolução das contas públicas no país, neste capítulo apresentar-se-á com detalhes os dados relacionados a política fiscal, verificando se houve ou não um aumento excessivo dos gastos e os reais impactos da política adotada sobre a atividade econômica de 2011 a 2015, em especial na crise econômica iniciada em 2015, cujos reflexos são sentidos até os dias atuais.

A principal fonte de dados utilizada será o trabalho de Gobetti e Orair (2017), pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que reconstruíram as estatísticas fiscais “acima da linha”, termo utilizado para apurar o resultado primário do governo a partir da diferença entre as receitas e as despesas, publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no período de 2002 a 2015, eliminando os efeitos da contabilidade criativa. Vale ressaltar, em março de 2016 o Banco Central do Brasil (BCB), por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), publicou um quadro onde expurga os efeitos das “pedaladas fiscais” – despesas pagas pelos bancos públicos referente a programas sociais e subsídios e só ressarcidas pelo Tesouro no longo de 2015 -, efetuando também essa correção.

Além da contabilização das “pedaladas” por competência, os autores corrigiram alguns ruídos na contabilização de despesas e receitas, que não influenciam o resultado primário, mas falseiam a análise da evolução das séries históricas. As transferências aos demais entes federados, por exemplo, foram reorganizadas e computadas em separado. A compensação feita pelo Tesouro à Previdência Social pela desoneração da folha de pagamentos era apurada como uma despesa e aumentava a receita previdenciária, ao invés disso os autores classificaram como um gasto tributário. Uma manobra fiscal muito conhecida foi a retenção da multa adicional do FGTS paga pelos empregadores que demitem sem justa causa a partir de 2012, incorporando uma receita primária artificial e temporária desde então. Os autores eliminaram essa receita da série.

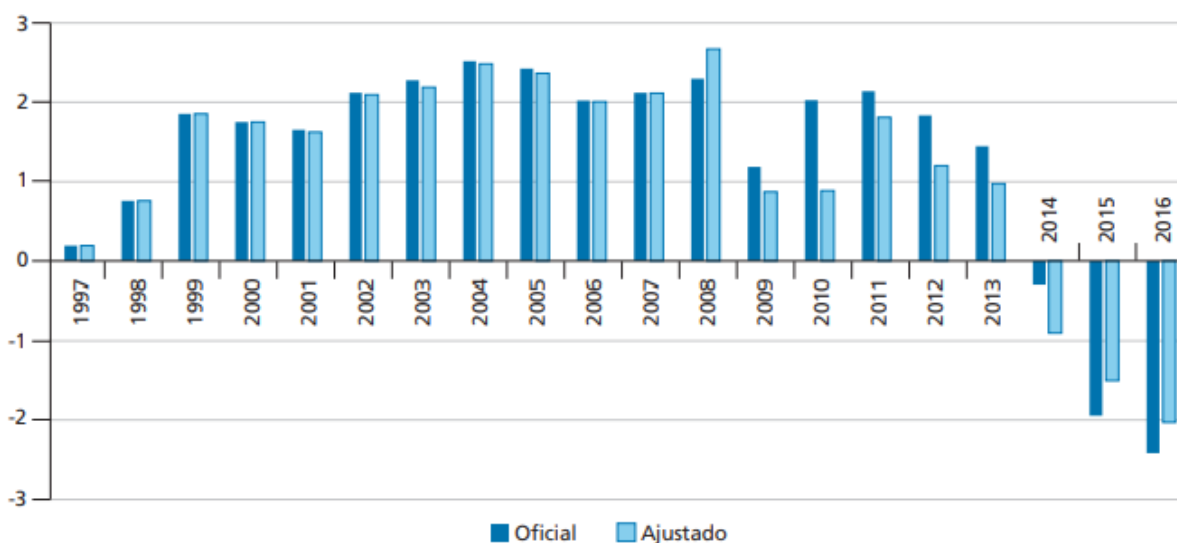
Um outro problema encontrado pelos autores é a contabilização de receitas extraorçamentárias. Os recursos repassados ao Fundo Soberano eram contados como uma despesa, enquanto os recursos sacados eram computados como receita, o que não fazia sentido economicamente. Portanto, os autores optaram por eliminar essas operações. Outrossim, a operação de capitalização da Petrobrás pelo governo

e pelo BNDES em troca de títulos relativos à extração de 5 bilhões de barris de petróleo do pré-sal, gerando um saldo positivo de R\$31,9 bilhões para o executivo federal, também foi descontada das estatísticas pelos autores.

Por fim, os subsídios implícitos ao BNDES, advindos da diferença entre a taxa de juros de captação de recursos pelo Tesouro (os juros dos títulos públicos) e a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), a remuneração básica dos empréstimos do banco estatal, foram incorporados nas estatísticas fiscais reconstruídas pelos autores, já que representam um custo ao governo federal.

Tais ajustes resultaram numa diferença considerável no resultado primário, como pode-se observar no gráfico 2. No ano de 2014, o déficit ajustado foi R\$34,1 bilhões a mais que o oficial, enquanto nos dois anos seguintes o primeiro foi menor que o apurado pelo Tesouro.

**Gráfico 2 – Resultado primário acima da linha ajustado e oficial – 1997-2016
(em % do PIB)**



Fonte: Gobetti e Orair (2017)

Dito isso, nas próximas seções serão apresentados esses dados detalhadamente. Primeiramente, verifica-se a continuidade da política fiscal em relação ao governo Lula. Na seção seguinte, analisa-se os dados relativos à gestão de Dilma, que se inicia em 2011 e finda em 2015. Neste trabalho optou-se por concentrar a análise até o ano de 2015, pois 2016 foi marcado por uma grave crise política que culminou no afastamento da Presidente em maio daquele mesmo ano e o “congelamento” do governo durante esses cinco meses.

4.1 AS CONVERGÊNCIAS E INFLEXÕES DA POLÍTICA FISCAL DE DILMA

Com o objetivo de entender a melhor política fiscal de 2011 a 2015, deve-se analisar o período anterior, pontuando as semelhanças e diferenças entre os dois períodos. Como discutido anteriormente, o governo Lula (2003-2010) ficou marcado pelo crescimento econômico puxado pela demanda, pela ampliação e democratização do acesso ao crédito, pela melhor distribuição de renda, adotando políticas de transferência de renda e valorização do salário mínimo, e pelo aumento no volume dos investimentos públicos e dos gastos sociais.

Um dos pontos mais marcantes desta gestão foi promover o acesso da população ao mercado de consumo e o combate às desigualdades sociais. O Bolsa Família, programa federal de transferência direta de renda criado em 2003, beneficia milhares de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, provendo a essas pessoas condições mínimas para sua subsistência. O gasto com esse programa foi de R\$3,2 bilhões em 2004 para R\$13,7 bilhões em 2010, segundo os dados de Gobetti e Orair (2017), o equivalente a 0,4% do PIB, tendo um aumento real médio de mais de 17% a.a. Ao analisar os gastos em benefícios sociais na tabela 1, inclusive previdenciários, observa-se um crescimento real médio de 8,7% a.a na gestão de Lula, evidenciando a preocupação do governo federal com as camadas mais pobres da população.

Tabela 1 - Taxas reais de crescimento das receitas e despesas do governo central – 1998-2016 (em % ao ano)

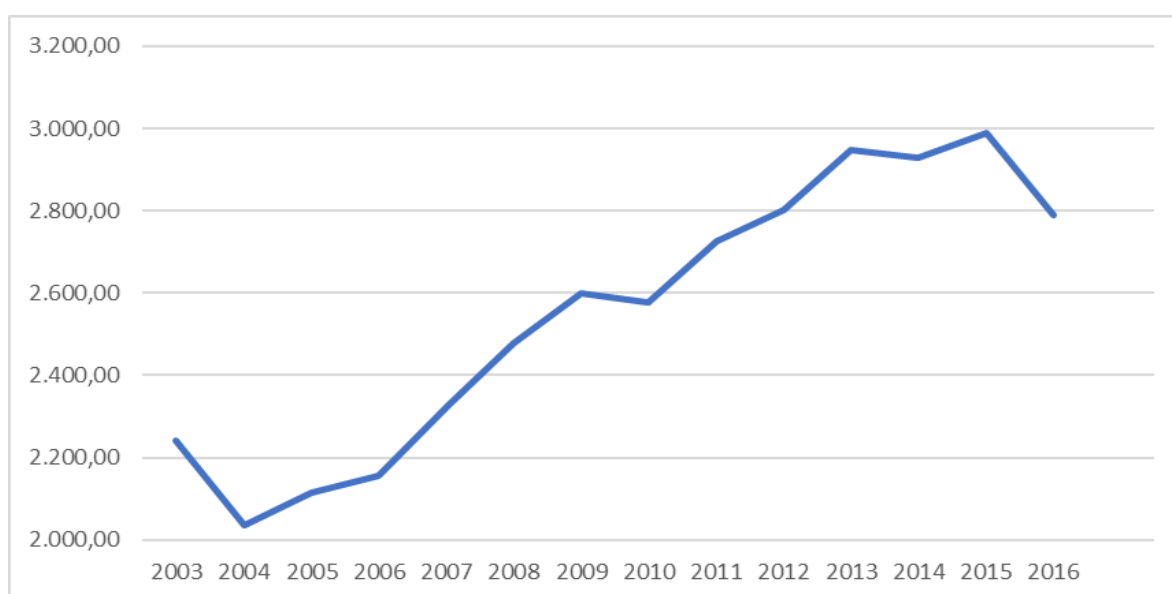
Valores deflacionados pelo IPCA	FHC	Lula	Dilma		
	1998-2002	2003-2010	2011-2014	2015	2016 ¹
Receita	8,4	6,1	2,9	-6,8	-5,8
Repartição de receitas	10,6	5,4	4,1	-6,0	-12,3
Despesa primária	5,6	7,2	5,2	-3,9	1,2
Pessoal e encargos	5,9	4,6	1,0	0,8	-5,5
Benefícios sociais	7,5	8,7	5,8	-0,7	5,7
Benefícios previdenciários	7,1	7,7	5,1	1,4	5,2
LOAS/RMV	10,5	13,2	7,8	1,3	4,5
Abono e seguro-desemprego	4,3	12,3	7,9	-14,9	24,0
Bolsa Família	n.d	17,6	11,0	-7,1	-13,2
Subsídios	-4,0	20,4	25,9	-7,5	-12,5
Custeio e capital	3,2	6,7	4,6	-13,5	1,7
Investimentos	7,2	10,7	0,3	-37,5	7,9
Demais	2,3	5,6	6,0	-6,6	0,5

Fonte: Gobetti e Orair (2017)

Nota: ¹ Média anualizada até junho de 2016

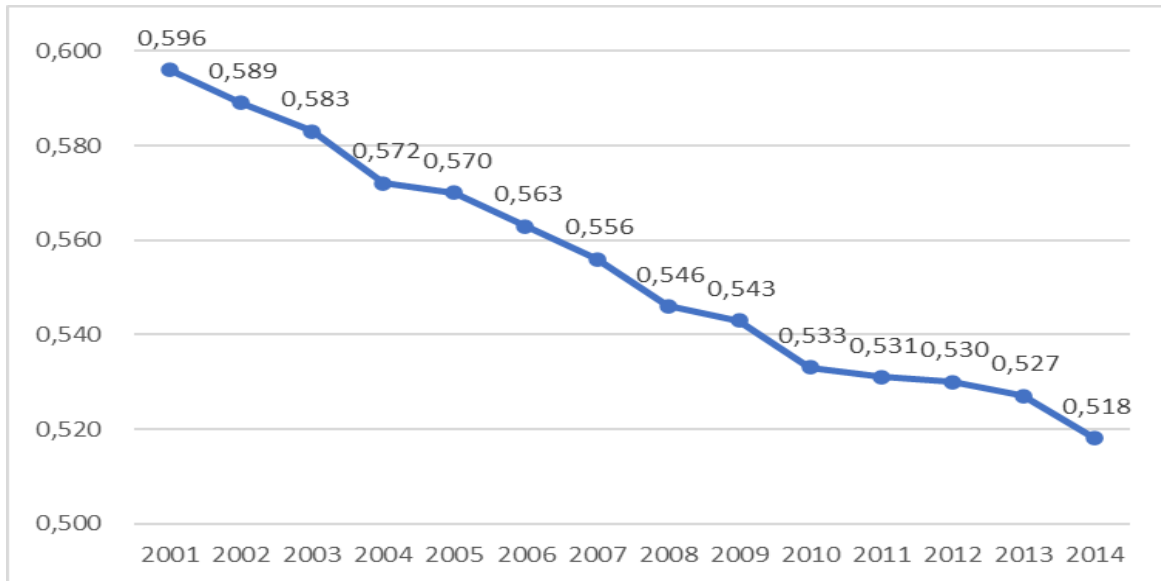
A política de valorização do salário mínimo adotada pela gestão de Lula também foi responsável por uma ampliação do acesso da população ao mercado de bens e serviços. De 2003 a 2006, o reajuste real médio do salário mínimo foi de 8,4% a.a e no quadriênio seguinte, 4,1% a.a, o que provocou uma grande ascendência social e elevou a renda da população. No gráfico 3 verifica-se que o rendimento médio da população ocupada apresenta uma trajetória ascendente até 2009, com relativa estabilidade em 2010, voltando a crescer até 2014, quando o país entrou em crise. Além disso, aqueles que recebem o piso dos benefícios previdenciários também foram beneficiados com essa política, pois seguem o salário mínimo, fato que ajuda a explicar o aumento dos gastos com previdência nos últimos anos.

Gráfico 3 – Rendimento médio real efetivo da população ocupada – 2003-2016
(em R\$)



Fonte: IBGE/PME

O gráfico 4 apresenta a evolução do coeficiente de Gini no Brasil, um indicador muito utilizado para avaliar a desigualdade de renda nos países, podendo variar de 0 a 1, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade no país. Pode-se observar uma queda acentuada desse indicador em todo o período analisado, demonstrando a eficácia das políticas sociais adotadas pelo governo.

Gráfico 4 – Coeficiente de Gini no Brasil 2001-2014

Fonte: IPEA

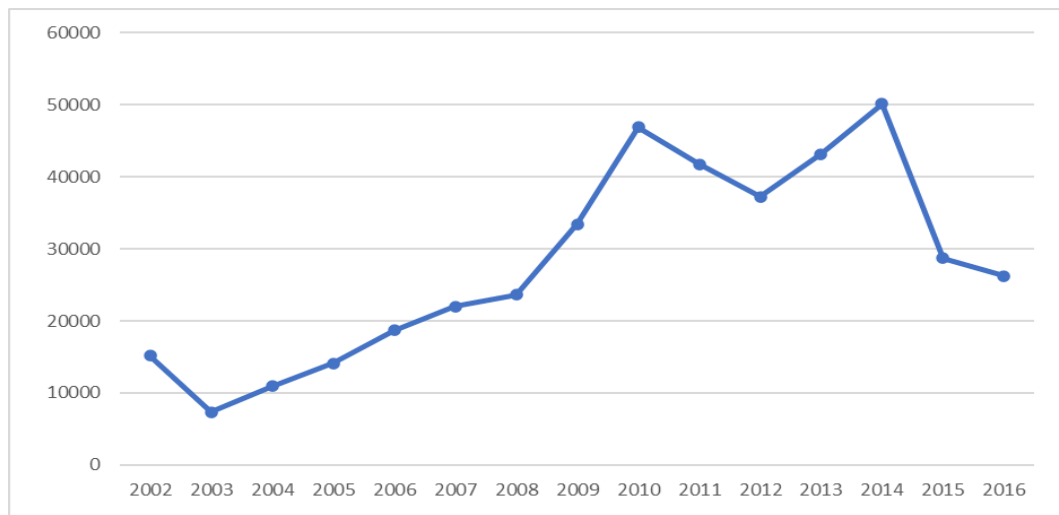
Nesse ponto, Dilma Rousseff parece ter continuado o legado do governo anterior. Analisando os dados de Gobetti e Orair (2017), vê-se que apesar de uma desaceleração, os gastos com benefícios sociais cresceram 5,7% a.a em termos reais. O Bolsa Família também foi ampliado. Em 2011 foi lançado o programa Brasil sem Miséria que garantiu mais recursos as pessoas em situação de extrema pobreza, além de outras ações de inclusão social, reforçando o Bolsa Família. O montante gasto em 2014 com o programa aumentou quase 50% em termos reais se comparado com 2010, chegando a 0,5% do PIB. O salário mínimo também seguiu a trajetória de valorização, ainda que um pouco inferior, com reajuste real anual de 3% em média no quadriênio 2011-2014.

Os investimentos públicos por parte do governo central (gráfico 5), outro pilar do governo Lula, cresceram substancialmente até 2010, a uma taxa real média de mais de 15% ao ano, crescendo mais de 200% em relação ao governo anterior. Em termos do PIB, os investimentos passaram de 0,2% em 2003 para 0,8% em 2010. Como já explicitado anteriormente, este componente do gasto público tem grande efeito multiplicador, o que ajuda a entender os altos níveis de crescimento da economia brasileira durante a gestão de Lula, que experimentou uma taxa de crescimento média do PIB de 4,1% a.a de 2003 a 2010. No mesmo ano em que os níveis de investimento público atingiram seu auge, a variação do PIB foi a maior desde 1985.

Dilma, ao realizar um ajuste nas contas públicas no início de seu primeiro mandato, cortou os investimentos públicos em 2011 e 2012, como observa-se no gráfico 5. Apesar do valor menor se comparado com 2010, um ano atípico, o valor empenhado ao final do ajuste era maior, em termos reais, que o do ano de 2009. Dois anos depois, em 2014, o valor real dessa rubrica ultrapassou o montante dispendido em 2010, em termos reais.

Portanto, Dilma continuou destinando recursos para investimento, sem descontinuar a política do antecessor, mantendo altos os níveis do investimento público, contrariando a tese defendida por autores heterodoxos como Carvalho (2018) e Rossi e Mello (2017). Segundo esses autores, houve uma grande redução do investimento por parte do governo federal já no primeiro mandato de Dilma, o que não se confirma analisando os dados apresentados. Vale destacar que, assim como Lula e em outros governos, o investimento público foi o componente do gasto público que mais sofreu com os cortes nos anos de consolidação fiscal, como no ano de 2015, o que influencia negativamente o nível de atividade econômica.

Gráfico 5 – Investimentos públicos do governo central 2002-2016 - valores atualizados pelo IPCA – preços de 2018 (em R\$ milhões)



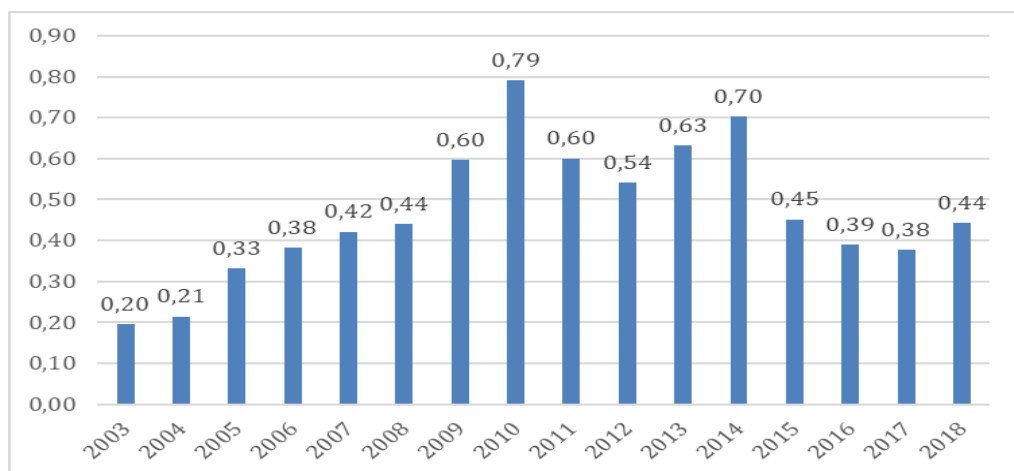
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Gobetti e Orair (2017) de 2002 a 2015 e Observatório de Política Fiscal (OPF)/FGV para o ano de 2016.

O gráfico 6 apresenta os dados do investimento público em proporção do PIB, onde pode se confirmar que o nível de investimento de 2011 a 2014 manteve-se em níveis elevados, superiores aos registrados em anos anteriores, chegando a 0,7%

em 2014, reiterando que não houve uma redução significativa do investimento público no primeiro mandato de Dilma.

Como uma das medidas para fazer frente a crise internacional de 2008, o governo federal lançou o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que consistia basicamente em subsidiar a compra de casas populares para famílias de baixa renda. O programa, além de beneficiar essas famílias, foi um grande estímulo para a economia, alguns autores sugerem que tais recursos produzem efeitos semelhantes aos dos investimentos. Dilma não só continuou o MCMV, como aumentou os gastos com o programa, que em 2015 chegou a 0,3% do PIB. Logo, é forçoso afirmar que Dilma tenha diminuído os níveis de investimento público no país.

Gráfico 6 – Investimentos público do governo central 2003-2018 em proporção do PIB (%)



Fonte: Gobetti e Orair (2017) e OPF/FGV. Elaboração própria.

Segundo Dweck e Teixeira (2017), outro ponto importante para comparar a continuidade da política fiscal do governo Dilma em relação ao governo Lula é analisar os em educação e saúde. No segundo mandato de Lula, como pode-se ver na tabela 2, o dispêndio relativo a essas duas áreas apresentou um crescimento real de 9,9% a.a, ampliando a provisão de bens públicos. Educação foi o que mais cresceu nesse período, muito devido a complementação do FUNDEB⁵, criado em

5 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo constitucional destinado a custear a educação básica dos Estados e distrito Federal, composto de parcela de arrecadação estadual e uma complementação por parte do executivo federal.

dezembro de 2006. No primeiro mandato de Dilma, o crescimento dessas despesas desacelerou, mesmo assim apresentaram uma variação média de 6,4% a.a. Em proporção do PIB, observa-se o aumento de 0,9% em 2006 para 1,4% em 2014 das despesas com educação, já os gastos com saúde se mantiveram estáveis em 1,7%. Logo, pode-se dizer que Dilma também deu continuidade neste aspecto da política fiscal.

Tabela 2 – Despesas primárias em saúde e educação – Governo Central

	% do PIB			Var. Real % a. a	
	2006	2010	2014	2006-2010	2011-2014
Educação	0,9	1,2	1,4	17,0	8,1
Pessoal	0,5	0,6	0,6	9,1	6,4
FBCF e Inversões Financeiras	0,0	0,1	0,1	50,1	-7,2
Complemento FUNDEB	0,0	0,2	0,2	96,5	10,0
Custeio discricionário	0,3	0,4	0,5	14,1	14,3
Saúde	1,7	1,6	1,7	5,9	5,2
Pessoal	0,3	0,3	0,3	7,0	1,8
FBCF e Inversões Financeiras	0,1	0,0	0,0	-5,3	4,9
Custeio discricionário	1,3	1,3	1,4	6,1	5,9
Saúde e Educação	2,6	2,8	3,1	9,9	6,4

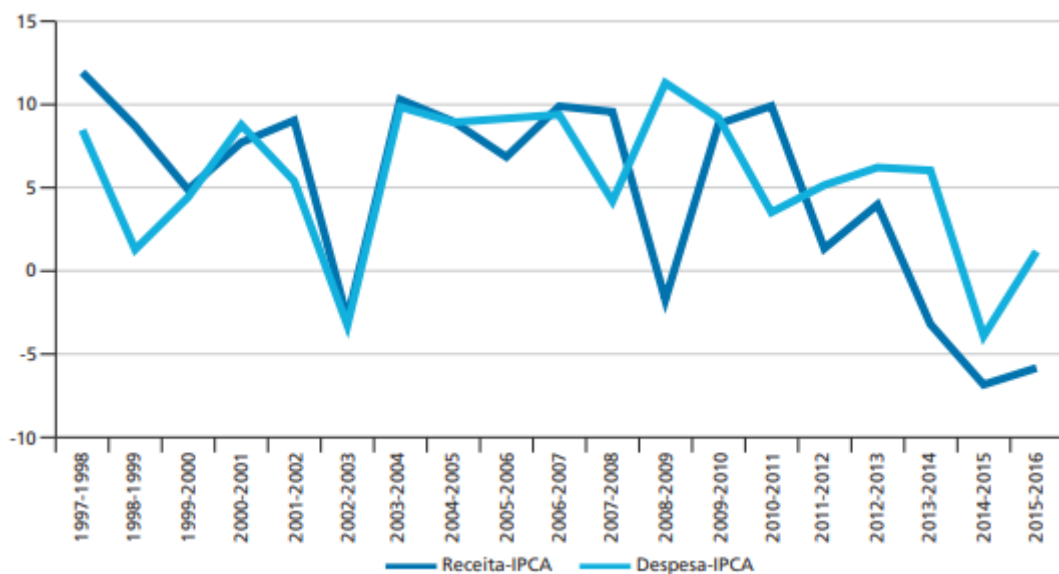
Fonte: Dweck e Teixeira (2017)

O principal ponto de inflexão certamente está na concessão de subsídios e desonerações fiscais. Lula adotou uma série de medidas que reduziam os impostos, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para uma gama de setores, para enfrentar a crise internacional de 2008, mas Dilma ampliou o escopo de tal política e deu centralidade a ela.

A medida mais conhecida na gestão da presidenta foi a desoneração da folha de pagamentos, iniciada em 2011 com alguns poucos setores industriais, que retira a obrigação do recolhimento da contribuição patronal ao INSS, com o intuito de reduzir os custos da indústria. Segundo dados da Receita Federal do Brasil – RFB (2018), no final de 2014 a medida já beneficiava 80 mil empresas, com um valor mensal estimado em R\$1,6 bilhões. Críticos apontam que esse foi um dos motivos determinantes que levou o país a uma crise fiscal e econômica, diminuindo a arrecadação federal, além do baixo efeito multiplicador das desonerações sobre o PIB. Na seção seguinte, esse ponto será mais explorado.

Em linhas gerais, o gasto público apresentou crescimento real de 2011-2014 de 5,2% a.a., em média, como vemos na tabela 1, número menor que de 2003-2010 que foi de 7,2%. Ao observar a trajetória das despesas primárias (gráfico 7) em termos reais, pode-se ver uma clara desaceleração a partir de 2009, sendo que de 2015 houve um decréscimo de quase 5% em relação ao ano anterior. As receitas também apresentam trajetória descendente, só que a partir de 2011 e com uma velocidade muito mais forte.

Gráfico 7 – Taxas reais de crescimento das despesas e receitas do governo central 1997-2016 (%)



Fonte: Gobetti e Orair (2017)

Em síntese, os fatos apresentados indicam para uma certa continuidade na condução da política fiscal, com poucos pontos de inflexão. Há uma clara desaceleração do crescimento dos gastos públicos, contrastando com aqueles que defendem a tese da “gastança”, isto é, que houve um descontrole nos gastos públicos. Além do mais, as receitas foram diminuídas em relação ao governo passado, diminuindo o espaço fiscal. Houve uma elevação das desonerações e dos subsídios durante o governo Dilma, como o aumento do subsídio implícito ao BNDES, impactando diretamente a arrecadação federal. A seguir, irá se detalhar a política fiscal de Dilma até 2015, procurando examinar sua trajetória e sua influência sobre a economia.

4.2 POLITICA FISCAL NO GOVERNO DILMA (2011-2015)

O ano de 2011 iniciou com o anúncio de um grande ajuste fiscal, um contingenciamento na ordem de 1,2% do PIB (SPULDAR, 2011). O resultado primário oficial foi um superávit de 2,26% do PIB, acima da meta do governo. Contudo, ao se observar os dados ajustados por Gobetti e Orair (2017), o superávit obtido foi menor, na ordem de 1,8%. Mesmo assim, é possível ver uma menor participação relativa das despesas primárias em relação ao PIB.

O investimento foi a variável mais afetada nesse conjunto de cortes, passando de 0,73% em 2010 para 0,63% em 2011, como observa-se na tabela 3. Em 2012 não foi diferente, os gastos com investimento caíram para 0,54%. A parcela correspondente às remunerações de empregados também sofreu cortes, com uma redução de 0,11 p.p. Além disso, os benefícios previdenciários tiveram um decréscimo de 0,2 p.p.

Em contraste, o volume despendido com subsídios cresceu 0,2 p.p, explicado pelo aumento do programa MCMV e também pelos subsídios implícitos ao BNDES, que não passa de um procedimento contábil, adotado pelos autores, visto que não houve nenhum dispêndio real. Os gastos com benefícios sociais assistenciais também experimentaram um aumento marginal em termos do PIB, reflexo da preocupação do governo com programas de transferência de renda como o Bolsa Família.

O primeiro trimestre de 2012 apresentou um recuo do PIB de 1,4% em relação ao trimestre imediatamente anterior, segundo o IBGE, deixando a equipe econômica preocupada com a queda do ritmo de crescimento, ocasionada justamente pelo ajuste nas contas públicas realizado no ano anterior. Como se vê no gráfico 7, houve um aumento da despesa em termos reais na ordem de 5%, embora tenham se mantido constantes em proporção do PIB. Nesse ano o superávit registrado foi menor que o ano anterior, 1,2%, resultado da perda de 0,63 p.p do total de arrecadação.

Tabela 3 – Resultado primário ajustado do governo central 2003-2015 (em % do PIB)

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receita total	20,73	21,40	22,47	22,53	22,73	23,01	22,15
Impostos	19,60	20,14	21,32	21,11	21,57	21,37	19,83
Outras receitas	1,13	1,26	1,15	1,42	1,17	1,64	2,32
Transferências realizadas	4,90	5,07	5,49	5,60	5,68	6,17	5,79
Receita disponível	15,83	16,33	16,98	16,92	17,05	16,84	16,36
Despesa própria	13,64	13,84	14,62	14,92	14,93	14,17	15,48
Rem. empregados – salários	2,33	2,29	2,30	2,42	2,39	2,37	2,62
Rem. empregados – contrib. sociais	0,06	0,03	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05
Uso de bens e serviços	1,05	1,02	1,02	0,97	0,99	0,94	0,98
Subsídios	0,43	0,34	0,58	0,45	0,40	0,27	0,52
Benefícios sociais - assistência social	1,03	1,15	1,26	1,41	1,51	1,52	1,74
Benefícios sociais - previdenciário	8,23	8,44	8,70	8,84	8,71	8,26	8,70
RGPS (Previdência Social)	6,13	6,42	6,73	6,87	6,81	6,42	6,75
RPPS e pensões especiais	2,09	2,02	1,98	1,96	1,90	1,85	1,96
Outras despesas	0,33	0,31	0,39	0,41	0,46	0,33	0,28
Investimentos (ativos fixos)	0,18	0,26	0,32	0,38	0,42	0,44	0,59
Resultado acima da linha GFSM	2,19	2,48	2,37	2,00	2,12	2,67	0,87

Discriminação	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita total	21,71	22,60	21,97	21,94	21,09	20,62
Impostos	20,22	20,87	20,43	19,88	19,38	19,42
Outras receitas	1,49	1,72	1,54	2,06	1,71	1,20
Transferências realizadas	5,61	5,76	5,73	5,26	5,42	5,29
Receita disponível	16,11	16,84	16,24	16,68	15,67	15,33
Despesa própria	15,22	15,03	15,04	15,70	16,57	16,83
Rem. empregados – salários	2,52	2,41	2,31	2,41	2,50	2,65
Rem. empregados – contrib. sociais	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06
Uso de bens e serviços	0,99	0,95	0,94	0,92	0,96	0,94
Subsídios	0,56	0,76	0,83	1,01	1,24	1,21
Benefícios sociais - assistência social	1,71	1,74	1,88	2,01	2,06	1,98
Benefícios sociais - previdenciário	8,42	8,22	8,28	8,37	8,60	9,13
RGPS (Previdência Social)	6,56	6,43	6,59	6,72	6,93	7,39
RPPS e pensões especiais	1,87	1,78	1,70	1,65	1,67	1,74
Outras despesas	0,21	0,26	0,20	0,34	0,45	0,45
Investimentos (ativos fixos)	0,75	0,63	0,54	0,60	0,70	0,42
Resultado acima da linha GFSM	0,89	1,81	1,20	0,97	(0,90)	(1,50)

Fonte: Gobetti e Orair (2017)

Na conta de despesas, os subsídios cresceram quase 0,1 p.p entre 2012 e 2011, puxado pelo aumento dos recursos destinados ao MCMV, que recebeu um incremento de R\$3 bi naquele ano, e também aos subsídios implícitos ao BNDES. A previdência social teve um aumento de 0,2 p.p. Esses aumentos foram compensados pela queda nos investimentos públicos e na remuneração dos servidores na ordem de 0,1 p.p cada.

**Tabela 4 - Evolução da despesa primária desagregada do governo central
2003-2015 (em % PIB)**

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Remuneração de empregados	2,4	2,3	2,3	2,5	2,4	2,4	2,7	2,6	2,5	2,4	2,5	2,6	2,7
Salário de servidores	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,4	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,2
Contribuições sociais efetivas	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Remuneração estudos e pesquisas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Auxílios a servidores	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Outras remunerações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Benefícios sociais	9,3	9,6	10,0	10,2	10,2	9,8	10,4	10,1	10,0	10,2	10,4	10,7	11,1
Benefícios previdenciários	6,1	6,4	6,7	6,9	6,8	6,4	6,7	6,6	6,4	6,6	6,7	6,9	7,4
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Abono-salarial e seguro desemprego	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Bolsa Família	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Outros benefícios assistenciais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aposentadorias e pensões servidores	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7
Aposentadorias e pensões especiais	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsídios e subvenções	0,4	0,3	0,6	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	1,0	1,2	1,2
Subsídios e subvenções do RTN	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6
Subsídios implícitos ao BNDES	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3
Auxílio a CDE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0
MCMV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Outras subvenções	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uso de bens e serviços	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9
Demais despesas	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,3	0,4	0,4
Transferências intergovernamentais	4,9	5,1	5,5	5,6	5,7	6,2	5,8	5,6	5,8	5,7	5,3	5,4	5,3
Repartição de receitas	3,3	3,2	3,6	3,7	3,7	4,0	3,5	3,3	3,6	3,5	3,3	3,4	3,4
Fundo Constitucional do DF	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Outras transferências correntes	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,7	1,6	1,6	1,6	1,4	1,5	1,5
Transferências de capital	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2
Transferências para setor privado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Transferências correntes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Transferências de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos em ativos fixos	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7	0,4
TOTAL	18,5	18,9	20,1	20,5	20,6	20,3	21,3	20,8	20,8	20,8	21,0	22,0	22,1

Fonte: Gobetti e Orair (2017)

A partir de 2013, os gastos retomam a trajetória de aumento em proporção do PIB, se ampliando em 1,53 p.p no final de 2014. Grande parte desse aumento corresponde aos subsídios, que tiveram uma elevação de 0,41 p.p, seguido dos gastos com previdência, 0,32 p.p., e outras despesas, 0,25 p.p. Mais uma vez, ressalta-se que o aumento nos subsídios foi causado principalmente pelos subsídios implícitos ao BNDES. Em 2014, pela primeira vez desde a criação do plano Real, o

Brasil registrou déficit primário. Apesar da elevação dos gastos em torno de 5% entre 2013-2014, a receita teve uma queda expressiva, nesses dois últimos anos houve uma derrocada de arrecadação de 0,88 p.p.

Entre os motivos que explicam o declínio da receita está o aumento de desonerações fiscais, que no governo Dilma chegaram a 0,4% do PIB, totalizando R\$ 342,3 bilhões entre 2011 e 2015 (ROSSI; MELLO, 2017). Porém, a desaceleração da economia influencia diretamente o total arrecadado. Tributos, como o IPI, dependem do nível de produção e de consumo, como a taxa de variação vinha caindo desde 2011, é evidente que havia impacto na arrecadação.

Os gastos com previdência e com benefícios sociais estão muito associados ao salário mínimo, como este vinha sendo reajustado a taxas superiores ao crescimento do PIB, aqueles também seguiram essa tendência. Além do mais, o envelhecimento populacional e o crescimento da formalização acabaram elevando os gastos previdenciários. Como destacam Dweck e Teixeira (2017), o problema previdenciário está muito mais relacionado a baixa arrecadação recente do que a elevação dos gastos. De 2015 a 2016 a despesa inclusive cresceu menos do que em todos os outros períodos, mas a queda de receita foi abrupta, agravando em muito o déficit previdenciário.

Tabela 5 - Variação real RGPS 1998-2016 (média anual, em %)

	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

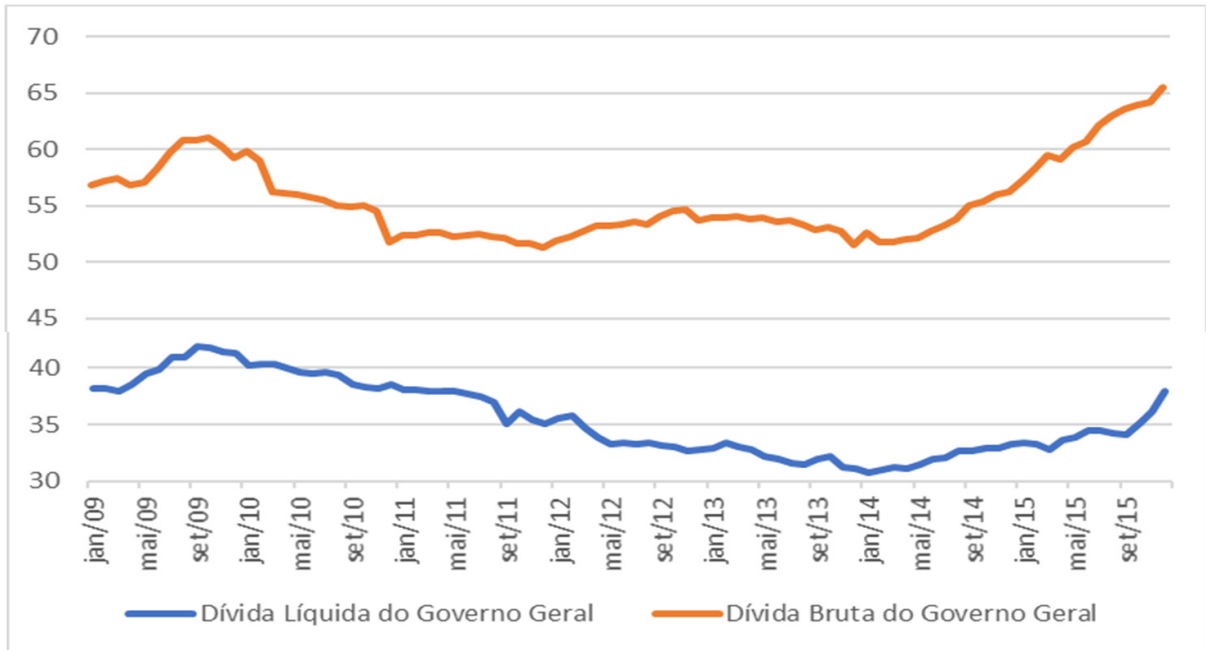
Fonte: Dweck e Teixeira (2017)

Em seu segundo mandato, Dilma assumiu uma postura totalmente diferente. Cedendo às pressões do mercado, promoveu um profundo corte nas contas públicas. A despesa pública observou uma diminuição em torno de 5% em termos reais. Tais cortes afetaram, outra vez, os investimentos, que sofreram um corte de 26% em termos reais. Os benefícios sociais também foram afetados, com a edição de duas medidas provisórias no final de 2014 que alteravam as regras do seguro-desemprego, auxílio doença, pensão por morte, entre outros.

Mesmo assim, as contas públicas sofreram uma forte deterioração, pois a receita teve uma queda muito maior, a uma taxa real de -6,8% em 2015, registrando

um déficit primário de 1,5% do PIB. Vale lembrar que o PIB teve um crescimento negativo em 2015, elevando todos os indicadores em que o PIB é o denominador, como neste último caso.

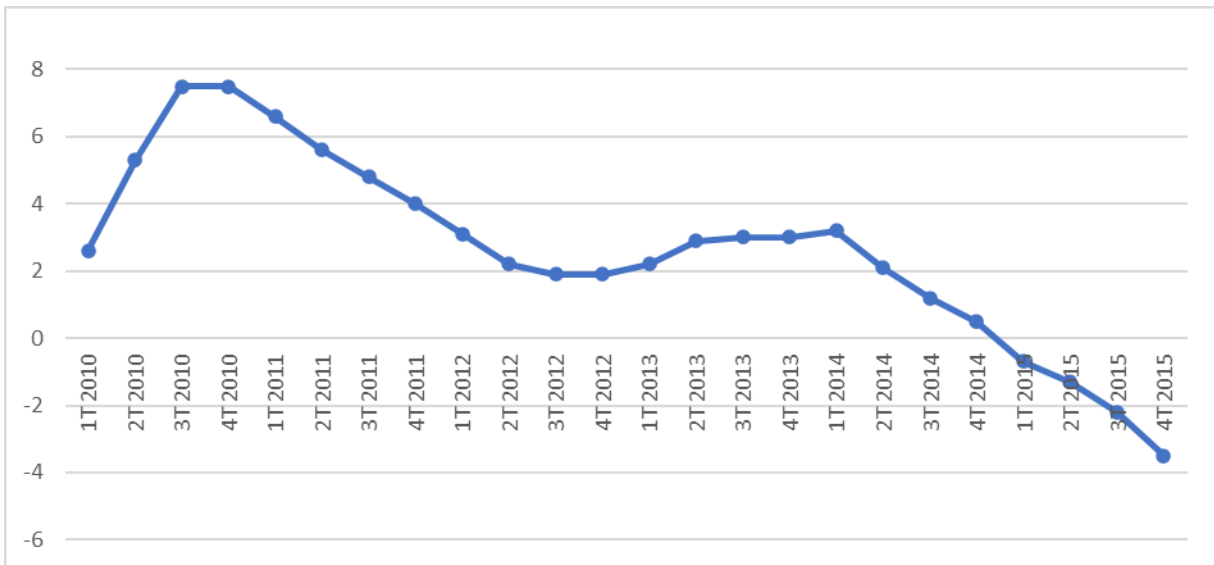
Gráfico 8 – Dívidas bruta e líquida do governo geral 2009-2015 (em % do PIB)



Fonte: Rossi e Mello (2017)

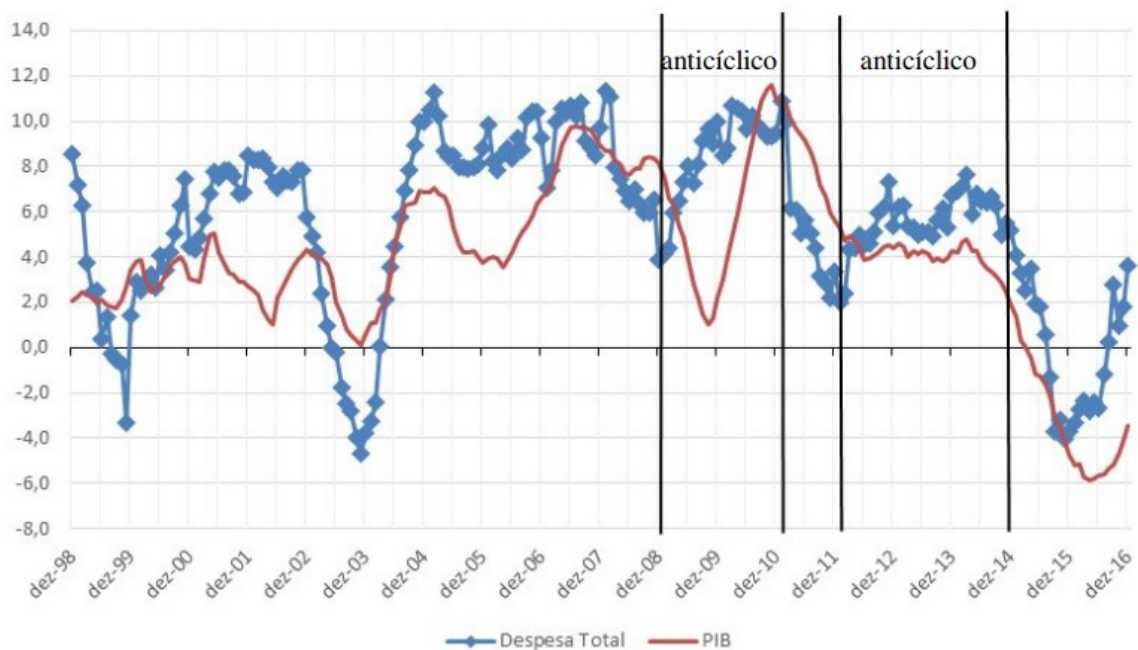
Um dos pontos levantados pelos economistas alinhados ao pensamento neoliberal é que a dívida pública se elevou demasiadamente, abalando a confiança do mercado. Todavia, se percebe no gráfico 8 que a dívida líquida do governo se manteve em queda até início de 2014 e acentuou sua elevação em meados de 2015. Dentre os motivos, destaca-se a elevação da taxa SELIC, a taxa básica de juros, aumentando os gastos com juros da dívida. Da mesma forma, a queda do PIB eleva a dívida em proporção do PIB, dando uma falsa impressão de descontrole. A dívida bruta manteve quase o mesmo comportamento da dívida líquida, o descompasso entre as duas, como explicam Rossi e Mello (2017), deve-se aos efeitos da desvalorização cambial, que aumentam as reservas internacionais do país – que são descontadas da dívida líquida –, e do crescimento dos ativos do BNDES através da sua capitalização.

Gráfico 9 – Crescimento real do PIB – Taxa acumulada em 4 trim. – 2010-2015 (em %)



Fonte: IBGE/SCN

Gráfico 10 – Despesa primária ajustada e PIB 1998-2016 (em %)



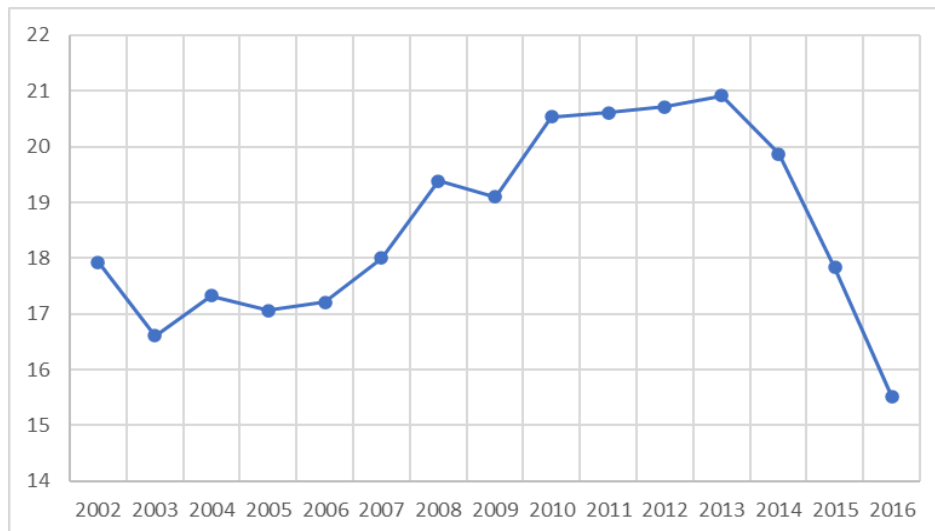
Fonte: Dweck e Teixeira (2017)

Analisando a trajetória do PIB brasileiro e comparando com a evolução das contas públicas, conclui-se que o ajuste promovido em 2015 acelerou a queda do produto ou, ao menos, não foi capaz de estimular o investimento privado devido a

almejada confiança dos agentes privados no equilíbrio das contas públicas e do suposto efeito que os cortes de gastos teriam sobre o crescimento da economia. De mais a mais, os cortes foram efetuados em componentes de alto efeito multiplicador. No gráfico 10, vê-se que a despesa primária agiu de forma anticíclica de 2012 até 2014, contudo foi se desacelerando ao longo desse último ano, exatamente quando o PIB começa a desacelerar. Em 2015, a despesa primária entrou em declínio, da mesma forma que PIB.

Como todos os economistas ortodoxos, Barbosa-Filho (2017) acredita que uma diminuição no investimento público seria mais que compensado pelo investimento privado. Todavia, como mostra o gráfico 11, a taxa de investimento total despencou em 2015, no ano em que Dilma promoveu um grande ajuste fiscal e cortou em quase 40% o investimento público do governo federal, em termos nominais.

Gráfico 11 – Formação Bruta de Capital Fixo 2002-2016 (em % PIB)



Fonte: IBGE/SCN

Em seu artigo, Barbosa-Filho (2017) tenta refutar o argumento de que o processo de ajuste das contas públicas aprofundou a recessão de 2015. Segundo ele, o consumo de governo caiu apenas 1,1%, enquanto o consumo de famílias reduziu-se em 3,8%, exigindo que o multiplicador fiscal fosse demasiadamente elevado. Porém, o autor simplesmente ignora que a queda de 13,8% da formação bruta de capital fixo engloba também os cortes de investimento do poder público.

À vista disso, podemos afirmar que o governo Dilma não promoveu uma “gastança” como defendem alguns economistas, tendo uma taxa real de crescimento dos gastos inferior à média governos anteriores. Como demonstram os dados, o crescimento das despesas primária entre 2011 e 2014 foi de 5,2% a.a, enquanto seu antecessor aumentou os gastos em média 7,2% a.a.

A grande mudança na política fiscal foram os aumentos das desonerações e subsídios. Os subsídios saltaram de 0,6% do PIB em 2010 para 1,2% em 2014, muito devido aos subsídios implícitos ao BNDES e ao programa MCMV. Nesse período, houve uma grande capitalização dos bancos públicos, principalmente do BNDES que recebeu só em 2012 R\$ 371,5 bilhões, a título de empréstimos especiais. As desonerações também foram vultuosas, só com a desonerações da folha, o governo deixou de arrecadar mais de R\$ 1,5 bilhões mensais em 2014, conforme relatório divulgado pela Receita Federal (RFB, 2020). Com isso, Dilma esperava aliviar os custos dos empresários e incentivar o investimento privado, mas a estratégia não logrou êxito. Segundo Rossi e Mello (2017), ao mesmo tempo que Dilma diminuiu os custos de produção, diminuía também a rentabilidade do capital, que levou inclusive a corrosão de seu capital político.

Não obstante, a série de cortes tão defendida pelo *mainstream* agravou a situação econômica do país levando a uma recessão sem precedentes. Dilma cortou os gastos em torno de 5% em termos reais no ano de 2015, cedendo às pressões do mercado, sem que o PIB e o endividamento revertissem suas trajetórias. Como em outros anos, a variável que mais sofreu com os cortes foi o investimento público. O estudo de Orair, Gobetti e Siqueira (2017) mostra justamente que o investimento é o componente do gasto público que tem maior efeito multiplicador, a cada um real aplicado na aquisição de ativos fixos por parte do poder público, o Produto do país se eleva em R\$1,66, no ápice do impulso fiscal.

Contrariando Mesquita (2014) e a corrente convencional, a piora do resultado primário do governo deveu-se a grande redução da arrecadação, que caiu 6,8% em 2015. Durante o primeiro mandato de Dilma, a média anual de crescimento das receitas foi de apenas 2,9%, bem abaixo 6,1% a.a no governo de Lula. Rossi e Mello (2017) destacam que parte dessa queda é explicada pela elevação dos subsídios e das desonerações fiscais, uma estratégia com alto custo e que não trouxe o retorno almejado.

5 CONCLUSÃO

A crise brasileira que se iniciou no segundo semestre de 2014 suscitou uma ampla discussão sobre o papel da política fiscal brasileira. De um lado ortodoxos, alinhados ao pensamento neoclássico, atribuem ao descompasso do gasto público e a larga utilização de mecanismos de contabilidade criativa a origem da crise. Do outro lado, heterodoxos, de tradição keynesiana, defendem a adoção de uma política fiscal expansionista como estímulo para a atividade econômica e que o ajuste fiscal promovido por Dilma em 2015 foi o responsável pelo aprofundamento do quadro recessivo.

A principal tese defendida pelos autores como Barbosa-Filho (2017) é a propagada por Alesina e Perotti (1997), os quais afirmam que uma contração fiscal produz efeitos expansionistas na economia, provocada pelo aumento de confiança dos agentes privados, em vista da redução dívida pública. Diversos economistas já questionaram tal tese, inclusive pela fragilidade dos dados apresentados pelos autores. Os indianos Jayadev e Konczal (2010) apontam as falhas do estudo de Alesina e Ardagna (2009) sobre a tese da contração fiscal expansionista. Segundo os autores indianos, Alesina e Ardagna ignoraram se o processo de consolidação estava ocorrendo em meio a uma recessão. Além disso, criticam os critérios utilizados para verificar o sucesso das medidas. Anos mais tarde, Alesina e outros autores reconhecem os efeitos restritivos causados pelo ajuste fiscal.

Essa visão dominante foi posta em xeque desde a crise internacional de 2008, em que os instrumentos da política monetária não foram capazes de estimular a economia. Blanchard, Dell’Ariccia e Mauro (2010), representantes do FMI, defenderam que havia espaço para adoção de uma política fiscal expansionista e que os países deveriam adotar regras fiscais menos rígidas em tempos recessivos. Krugman (2015) vai ao encontro desses pensadores, para ele a conjuntura exigia aumento do gasto público, mesmo que incorresse em déficits primários.

No âmbito nacional, Biasoto Jr. e Afonso (2014) e Mesquita (2014) defendem a tese de que o governo precisa controlar sua dívida pública para manter a confiança dos investidores. No período recente, de acordo com os autores, o governo serviu-se de uma política fiscal ativa para enfrentar a crise de 2008, contudo seu uso foi institucionalizado por Dilma, que lançou mão de uma engenharia contábil para cumprir as regras fiscais. Barbosa-Filho (2017) ainda destaca o fato do ajuste

fiscal realizado em 2015 ter sido limitado e de curta duração. O novo-desenvolvimentismo, uma outra linha de pensamento, também afirma que houve uma redução da poupança fiscal pública e que esta precisava ser recuperada com o intuito de aumentar o investimento público no curto prazo, dinamizando a economia brasileira.

Em contraposição, o grupo de economistas heterodoxos, como Rossi e Mello (2017) e Dweck e Teixeira (2017), sustentam que o Estado deve adotar uma política fiscal ativa para fazer frente a crise, dado que o rendimento das famílias não permite um aumento no consumo, nem há perspectiva para que as empresas invistam. Portanto, Dilma errou ao cortar o investimento público, justamente no momento em que a economia estava em declínio, retirando um importante impulso dinamizador da atividade econômica. Conforme estimações de Orair, Gobetti e Siqueira (2017) e Pires (2014), gastos públicos em benefícios sociais e investimento público, em épocas de recessão, são importantes choques para gerar crescimento.

Como destacado por Carvalho (2018), embora entre 2012 e 2014 o Brasil tenha experimentando uma expansão fiscal, essa se deu com aumento de subsídios e desonerações em detrimento ao investimento público, diminuindo o efeito estimulante de tal política. Essa mudança da composição do gasto público é a principal mudança em relação a política fiscal do governo anterior, como ressaltam Dweck e Teixeira (2017). A corrosão dos indicadores fiscais a partir do final de 2014 devem-se a queda abrupta das receitas e ao aumento das desonerações fiscais. A própria queda do PIB contribui negativamente para o aumento da relação dívida/PIB.

Este trabalho tinha como objetivo determinar se houve um aumento excessivo dos gastos públicos durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, de 2011 a 2014, e se o ajuste fiscal promovido em 2015 teria contribuído para a queda da atividade econômica. Para tanto, realizou-se uma revisão da literatura a fim de determinar as principais teorias sobre política fiscal e sobre o que levou a crise brasileira iniciada no segundo trimestre de 2014. Em seguida, analisou-se as estatísticas fiscais de 2011 até 2015, buscando determinar a trajetória da política fiscal no período e a sua contribuição para a crise.

Para melhor compreender se houve uma “gastança” no governo Dilma, precisamos entender o contexto econômico anterior. O período de 2003 e 2010 ficou marcado pelas altas taxas de crescimento, a uma média de 4,1% ao ano. Além disso, o governo focou seus esforços em políticas sociais visando uma melhora na

desigualdade social, entre outras medidas, implementou um programa de transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o Bolsa Família, que teve recursos empregados na ordem de 0,4% do PIB em 2010. A política de valorização do salário mínimo, garantiu ganhos reais durante todo o período, ampliando os ganhos da base dos trabalhadores. Pode-se observar que entre 2004 e 2009, a renda média da população ocupada saltou de pouco mais de R\$2.000 para R\$2.600, um aumento de 5,4% a.a em média. Os gastos com benefícios sociais se elevaram durante a gestão de Lula, passando de 1% do PIB em 2003 para 1,7% em 2010. Todo esse esforço resultou numa redução do coeficiente de GINI brasileiro, um indicador da desigualdade de renda, que em 2002 era de 0,589 e em 2010 foi de 0,533.

Outro pilar do governo Lula foi o investimento público, que cresceu mais de 200% em relação ao governo anterior. Essa variável, como já visto, possui um alto efeito multiplicador, um grande indutor da economia, o que em parte ajuda a entender as altas taxas de crescimento vivenciadas nesse período. Os recursos empregados nessa rubrica chegaram a 0,8% do PIB em 2010. Observando os dados agregados do gasto público do governo federal, este apresentou uma variação real de 7,2% a.a, em média, puxado pelo aumento dos benefícios sociais, incluindo os previdenciários, e do investimento.

Ao analisar os dados referente ao primeiro mandato de Dilma, percebemos que não houve uma grande inflexão da política fiscal em relação ao governo anterior, visto que os gastos com benefícios sociais continuaram em ascensão e os investimentos permaneceram em patamares elevados. A única mudança relevante foi o aumento das desonerações, que atingiram 0,3% do PIB em 2014, e de subsídios, que segundo os dados de Gobetti e Orair (2017) chegaram a 1,2%, puxados pelos subsídios implícitos ao BNDES e pelo MCMV.

Apesar de iniciar seu mandato com um grande ajuste nas constas públicas, a despesa primária teve uma elevação real de 5,2% ao ano em média durante seu primeiro mandato, abaixo do governo anterior, desfazendo a ideia de uma grande expansão da despesa pública. Além do aumento dos subsídios e das desonerações já comentado, os benefícios sociais tiveram uma taxa de crescimento real de 5,8% a.a, principalmente o Bolsa Família que foi ampliado e reforçado na gestão de Dilma.

Dentre as críticas dos economistas ortodoxos, está o descontrole das contas públicas que levou ao aumento do endividamento do setor público. Mas o que se

observa é que a arrecadação de impostos caiu entre 2011 e 2015, tendo um crescimento de 2,9% a.a entre 2011-2014 e uma queda de 6,8% em 2015, muito maior que o corte de 5% do gasto naquele mesmo ano, provocando o déficit primário de 1,5% do PIB. As causas apontadas por diversos analistas são a renúncia de receitas que se elevou no período e também a desaceleração da atividade econômica, que influencia diretamente a arrecadação de alguns impostos como o IPI e o IR.

A trajetória da dívida pública iniciou sua elevação justamente no momento em que o PIB entra em queda, no final de 2014. Ao invés do governo adotar uma política fiscal ativa, para agir de forma anticíclica, cedeu ao discurso do mercado e decidiu promover um grande corte nas contas do governo. Mais uma vez, o investimento foi a variável mais afetada, tendo registrado uma queda de 37,5%. O argumento era que reduzindo o espaço ocupado pelo poder público, o investimento privado aumentaria. Contudo, não foi o que aconteceu, houve uma queda de 13,8% no investimento total naquele ano.

Portanto, os dados mostram que não ocorreu a tão propagada “gastança” durante o governo Dilma, sendo a deterioração do resultado primário explicado pela queda da receita. De mais a mais, o processo de ajuste nas contas públicas não foi capaz de retomar o crescimento, como indicado pela tese da contração fiscal expansionista.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; BARBIERO, O.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F.; PARADISI, M. The effects of fiscal consolidations: theory and evidence. *National Bureau of Economic Research*, 2017. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w23385>>. Acesso em: 25 out. 2020.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. *IMF Staff Papers*, v. 44, n. 2, 1997.
- ALESINA, A.; ARDAGNA, S. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *Tax policy and the economy*, v. 24, n. 1, p. 35-68, 2010. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w15438>>. Acesso em: 25 out. 2020.
- BARBOSA-FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p.51-60, abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2HKt60n>>. Acesso em: 25 out. 2020.
- BIASOTO JR., G.; AFONSO, J. R. Política fiscal nos 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*. São Paulo: Fundap, 2014, p. 251-280.
- BLANCHARD, O.; DELL'ARICCA, G.; MAURO, P. Rethinking macroeconomic policy. *Journal of Money, Credit and Banking*. Washington, v. 42. p.199-215, fev. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/1T6m3Q0>>. Acesso em: 25 out. 2020.
- BORÇA JR., G.; BORGES, B.; PIRES, M. C. Por que a recuperação tem sido a mais lenta de nossa história? *Brazilian Keynesian Review*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 174-202, 1st semester/2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2mOzM8N>>. Acesso em: 25 out. 2020.
- BRASIL. *Lei n. 3.847, 11.887, de 24 de dezembro de 2008*. Cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e aplicações e dá outras providências, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11887.htm>. Acesso em: 23 out. 2020.
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.
- DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Campinas: Unicamp/IE, 2017. (Texto para Discussão, n. 303) Disponível em: <<https://bit.ly/2I7f93u>>. Acesso em: 26 out. 2020.
- GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 793-816, dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/34tdGMp>>. Acesso em: 24 out. 2020.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. *Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral*. Brasília: IPEA, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2288) Disponível em: <<https://bit.ly/2MnE3s5>> Acesso em: 26 out. 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal Monitor. *IMF Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FMI/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>>. Acesso em: 25 out. 2020.

JAYADEV, A.; KONCZAL, M. *The boom not the slump: the right time for austerity*. 2010. New York: Roosevelt Institute, 2010. Disponível em: <http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2010/08/not_the_time_for_austerity.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

KRUGMAN, P. The case for cuts was a lie. Why does Britain still believe it? The austerity delusion. *The Guardian*, 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>>. Acesso em: 24 out. 2020.

LEITE, K. V. B. S.; SCHMIDT FILHO, R. A economia brasileira e o discurso de austeridade fiscal: onde a crise nos levará? In: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA - AKB. *Dossiê V da AKB - O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. São Paulo: AKB, jul. 2019, p. 170-178. Disponível em: <<https://bit.ly/2HCW3ks>>. Acesso em 25 out. 2020

MARCONI, N. O papel dos preços macroeconômicos na crise e na recuperação. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 97-109, abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Jf8qRu>>. Acesso em: 25 out. 2020.

MARCONI, N.; BRANCHER, M. C. Ajuste fiscal é fundamental, mas proposta é equivocada. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 nov. 2016.

MELLO, G.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M.; WELLE, A. O Brasil em crise: choque recessivo, desmonte do estado e a ‘recuperação precária’. In: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA - AKB. *Dossiê V da AKB - O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. São Paulo: AKB, jul. 2019, p. 124-135. Disponível em: <<https://bit.ly/2HCW3ks>>. Acesso em 25 out. 2020

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Coletânea de capítulos da agenda “Sob a Luz do Sol”*, São Paulo: CDPP, 2014, p. 3-14.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; SIQUEIRA, F. F. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. *XXI Prêmio Tesouro Nacional de Monografias*, Brasília: STN. 2016. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis_monografias.obtem_monografia?p_id=611> Acesso em: 15 out. 2020.

OREIRO, J. L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 75-88, abr. 2017. Disponível em: < <https://bit.ly/37J3Dop>>. Acesso em: 26 out. 2020.

PAULA, L. F.; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2kOmo03>>. Acesso em: 24 out. 2020.

PIRES, M. C. C. Política fiscal e ciclos econômicos no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 18, p. 69-90, 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502014000100004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 out. 2020.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Desoneração da Folha de Pagamento, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/35Gfz9d>>. Acesso em: 25 out. 2020.

RESENDE, C. T. *Impulso fiscal: uma abordagem de multiplicadores fiscais com aplicação para a economia brasileira*. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2019. Disponível em: < <https://bit.ly/3owoGjZ>>. Acesso em: 26 out. 2020.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/31LkrHK>>. Acesso em 25 out. 2020.

ROSSI, P.; MELLO, G. *Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma*. Campinas: Unicamp/IE, 2017, jun. 2017 (Texto para Discussão n. 309)

SANTANA, P. M. O.; 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, maio 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2kT4BZs>>. Acesso em: 24 out. 2020.

SPULDAR, R. Dúvida sobre ajuste fiscal domina início da Era Dilma na economia. *BBC Brasil*, São Paulo, 8 de abril de 2011. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110408_dilma_economia_rp>. Acesso em 24 out. 2020.

ANEXO A – RESULTADO PRIMÁRIO AJUSTADO EM VALORES CORRENTES - 2002-2015 (EM R\$ MILHÕES)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita total (+)	320.056	356.132	418.993	487.822	542.810	618.352	715.616	738.125	843.724	988.270	1.055.671	1.166.334	1.199.385	1.217.589
Impostos	296.144	336.699	394.385	462.836	508.582	586.636	664.513	660.864	785.756	912.935	981.791	1.056.912	1.102.285	1.146.776
Outras receitas	23.912	19.432	24.608	24.986	34.228	31.716	51.103	77.261	57.967	75.335	73.880	109.423	97.100	70.813
Transferências recebidas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Transferências intergovernamentais (-)	81.802	84.236	99.333	119.172	135.012	154.602	191.797	192.979	217.889	251.725	275.256	279.695	308.390	312.430
Transf. legais a estados e municípios	56.140	60.226	67.557	83.937	92.780	105.605	133.076	127.684	140.678	172.483	181.397	189.986	210.165	215.759
Fundo Constitucional do DF	3.361	3.858	4.621	5.093	5.983	6.823	7.393	8.219	9.156	9.521	9.977	11.336	11.990	12.380
Outras Transferências correntes	16.407	18.183	23.560	27.196	31.045	35.198	39.643	45.259	53.190	56.140	63.935	64.181	69.702	71.129
Transferências de capital	5.895	1.969	3.595	2.947	5.204	6.977	11.685	11.817	14.864	13.580	19.947	14.192	16.532	13.162
Remuneração de empregados (-)	39.168	41.083	45.521	50.930	59.305	66.014	75.010	88.900	99.892	107.500	113.366	130.731	145.145	159.825
Salário de servidores	35.078	36.171	40.264	44.705	52.845	58.586	67.032	79.182	86.142	93.203	96.082	105.411	114.722	128.015
Contribuições sociais efetivas	639	987	664	1.108	1.110	1.113	1.309	1.643	1.833	1.987	2.208	2.558	2.941	3.352
Remuneração estudos e pesquisas	1.169	1.300	1.449	1.509	1.610	2.000	2.417	3.474	4.719	5.230	7.445	11.908	15.929	16.124
Auxílios a servidores	2.119	2.413	2.649	2.985	3.275	3.518	3.905	4.230	5.870	6.269	6.695	9.996	10.662	11.432
Outras remunerações	163	211	494	623	465	797	347	372	1.327	812	936	859	891	903
Benefícios sociais (-)	133.925	159.052	187.713	216.179	246.867	278.241	304.117	348.095	394.011	435.642	488.423	551.728	606.140	656.026
Benefícios previdenciários	86.397	105.394	125.751	146.010	165.585	185.293	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	394.201	436.090
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)	5.145	6.189	7.502	9.253	11.639	14.192	16.036	18.946	22.502	25.236	29.543	33.944	38.558	42.538
Abono Salarial e Seguro-Desemprego	7.172	8.279	9.536	11.486	14.753	17.993	20.411	26.927	29.808	34.170	39.373	46.181	51.304	47.495
Bolsa Família	2.266	3.186	5.425	6.361	7.414	8.726	10.473	11.734	13.672	16.539	20.529	24.476	25.609	26.415
Outros benefícios Sociais	4	77	29	161	170	279	210	361	649	282	891	2.318	1.622	590
Aposentadorias e pensões servidores	32.257	35.176	38.574	41.800	46.099	50.153	56.306	64.121	71.110	76.399	79.814	85.943	92.874	100.789
Aposentadorias e pensões especiais	684	752	895	1.108	1.206	1.605	1.119	1.129	1.411	1.577	1.684	1.864	1.973	2.108
Subsídios e subvenções (-)	2.997	7.407	6.690	12.616	10.839	10.816	8.294	17.395	21.820	33.405	39.920	53.547	70.750	71.332
Subsídios e subvenções do RTN	2.949	7.357	6.635	12.574	10.786	10.148	7.941	15.313	19.318	23.090	25.889	28.185	40.155	55.569
Auxílio a CDE	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7.868	9.208	1.261
MCMV	—	—	—	—	—	500	—	1.614	2.080	9.490	12.577	15.441	18.907	11.828
Outras subvenções	48	50	55	42	53	168	353	468	422	825	1.453	2.053	2.480	2.674

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uso de bens e serviços (-)	20.330	17.992	19.902	22.036	23.343	26.991	29.249	32.546	38.481	41.583	45.092	48.833	54.880	55.350
Demais despesas (-)	2.821	4.179	4.290	6.286	7.272	9.920	7.182	6.663	4.668	8.723	6.534	14.061	21.820	23.642
Transferências para setor privado (-)	1.910	1.508	1.829	2.245	2.705	2.724	3.147	2.767	3.333	2.779	3.276	4.034	3.969	2.667
Transferências correntes	1.509	1.319	1.468	1.889	1.812	2.045	2.507	2.165	2.775	2.269	2.524	3.034	3.041	1.885
Transferências de capital	401	190	361	356	893	679	641	601	558	510	752	1.000	929	782
Ativos fixos (investimentos) (-)	5.932	3.037	5.097	7.004	9.161	11.448	13.760	19.695	29.214	27.719	26.072	31.962	39.603	25.048
Despesa total (-)	288.885	318.495	370.374	436.468	494.504	560.757	632.555	709.040	809.308	909.077	997.939	1.114.591	1.250.697	1.306.321
Res. primário acima da linha GFSM	31.171	37.637	48.619	51.354	48.306	57.595	83.060	29.085	34.416	79.193	57.732	51.744	-51.312	-88.731
Discrepância pelos ajustes	406	1.443	722	1.319	443	55	-11.622	10.351	44.357	14.332	30.531	25.250	34.101	-26.010
Res. primário acima da linha RTN	31.577	39.080	49.341	52.673	48.748	57.650	71.438	39.436	78.773	93.525	88.263	76.994	-17.211	-114.741
Ajuste metodológico	—	—	2.634	2.400	2.591	1.788	1.229	1.373	1.358	1.138	1.314	858	—	3.888
Discrepância estatística	342	-336	409	669	13	1	-1.360	1.634	-1.407	-1.627	-3.490	-2.561	-3.261	-5.803
Res. primário abaixo da linha BCB	31.919	38.744	52.385	55.741	51.352	59.439	71.308	42.443	78.723	93.035	86.086	75.291	-20.472	-116.656

Fonte: Orair, Gobetti e Siqueira (2016)