

Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA

Igor Pinheiro Rodrigues

Gastos públicos no Brasil: qual caminho seguir?

Varginha - MG

2021

Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA

Igor Pinheiro Rodrigues

Gastos públicos: qual caminho seguir?

Trabalho de conclusão de Piepex apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência e Economia.

Orientadora: Dra. Nildred Stael
Fernandes Martins.

Varginha - MG

2021

AGRADECIMENTOS

À minha família, obrigado pai e mãe por estarem sempre presentes e sempre nos apoiando, vocês são os meus maiores exemplos. Obrigado Lah e Zizi por serem as melhores irmãs do mundo, não existe amizade e companheirismo maior que a de vocês duas. Obrigado Ângela, meu amor, pelos conselhos e incentivos de sempre, você é o maior presente que a UNIFAL me deu, te amo!

À minha orientadora Nildred Martins, obrigado por todos os ensinamentos, pelo apoio, pela paciência e pela dedicação que teve comigo durante este trabalho.

À UNIFAL, em especial ao ICSA, por todo esse tempo de aprendizado. Quero agradecer a todos professores, técnicos e terceirizados. O ICSA tem sido a minha segunda casa durante o período da graduação, e foi uma casa que me acolheu e continua me acolhendo muito.

E a todos aqueles que de alguma forma contribuíram direta ou indiretamente durante o meu período de formação.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

TABELA 1 - Estatística dos casos de recuperação das economias da Noruega e Irlanda.....	15
--	----

TABELA 2 - Casos de Contração Fiscal Expansionista de Alesina e Ardagna.....	26
---	----

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento das despesas primárias do governo central (%) entre 2011 e 2016.....	19
---	----

Gráfico 2 - Taxa de desocupação no mercado de trabalho nacional (2012 a 2016).....	21
---	----

SUMÁRIO

Introdução.....	6
1 Referencial Teórico	8
1.1 Economia Monetária de Produção	8
1.2 Política econômica na ótica Pós-keynesiana.....	9
1.2.1 A política fiscal e suas atribuições a partir da perspectiva Keynesiana.....	10
1.3 A política de austeridade.....	12
2 As experiências internacionais com a política de austeridade.....	14
3 A política de austeridade no Brasil.....	17
3.1 Emenda Constitucional 95.....	21
Considerações finais.....	22
Referências.....	24
Anexo.....	26

Resumo

Este trabalho tem como objetivo apresentar os dados sobre os possíveis impactos da política de austeridade fiscal no Brasil. Para esse fim, inicialmente, apresenta-se uma revisão de literatura que trata do funcionamento da economia capitalista para Keynes e as orientações da política econômica defendida pelos Pós-Keynesianos, em especial a política fiscal e, também, é abordada a literatura em defesa da política de austeridade. Em seguida, analisa-se as experiências históricas da literatura internacional com a política de austeridade. Posteriormente, é analisado o caso brasileiro, após o início das políticas de austeridade em 2015. No caso brasileiro são analisados o crescimento das despesas primárias, a taxa de desocupação, o consumo das famílias, o comportamento da dívida pública e os possíveis efeitos do novo regime fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95. Conclui-se que o Brasil se insere nos exemplos de países em que as políticas de austeridade parecem não ter contribuído para a melhora na economia.

Palavras-chave: austeridade; política fiscal; Keynes; economia brasileira.

Introdução

Segundo o relatório “Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país”, o Brasil possui um desequilíbrio fiscal crônico e isso é fruto do crescimento acelerado da despesa pública ao longo das últimas décadas. Esse desequilíbrio acabou ocasionando um aumento da dívida pública e do déficit, dado que as receitas públicas provenientes da arrecadação de impostos são inferiores ao gasto público. O relatório mostra que essa forma de financiamento da expansão do gasto se esgotou, uma vez que a sociedade rejeita expansões adicionais e a carga tributária chegou a 33% do Produto Interno Bruto (PIB), o que acabou deteriorando o ambiente de negócios e a produtividade da economia (BRASIL, 2018).

Ainda de acordo com o relatório, a opção adequada em uma situação como esta é conter o gasto público federal (causa original do desequilíbrio), que cresceu perto de 6% em termos reais durante os anos de 1997 a 2016, passando de 14% para 20% do PIB. Dessa forma, o governo federal poderá, gradualmente, reequilibrar suas contas, o que levará a redução de despesas com juros e o risco de crise da dívida. Além disso, o novo contexto poderá melhorar as expectativas dos empreendedores e ampliar a oferta de crédito. O investimento aumenta e impulsiona a economia (BRASIL, 2018).

Na economia prevalecem distintos argumentos acerca das causas desse fraco desempenho econômico e qual deve ser o papel do Estado em momentos como este. O mainstream é a linha de pensamento ortodoxa que prevalece e norteia, por exemplo, o relatório do Ministério da Fazenda. Essa linha de pensamento considera que o Estado deve implantar políticas macroeconômicas comprometidas com a estabilidade de preços, e com equilíbrio das contas públicas. Desde os anos 1990, essa corrente de pensamento tem sido a

base das políticas econômicas implantadas e vem guiando a trajetória da política macroeconômica brasileira. Inicialmente, com a implantação do Plano Real em 1994, que tinha como objetivo a estabilidade dos preços, o qual foi alcançado até 1999 utilizando como principal instrumento a valorização cambial associada à manutenção da taxa de juros entre as maiores do mundo. Após esse período, diante da ameaça de uma crise cambial devido à queda das reservas, a política macroeconômica passou a adotar o tripé macroeconômico, que é caracterizado pela adoção do regime de câmbio flutuante, metas de inflação e superávit fiscal primário (MARTINS, 2019).

A inflação se manteve dentro do esperado na maioria dos anos de adoção do tripé macroeconômico. As metas de superávit primário foram cumpridas até 2010. Nos anos seguintes os resultados têm ficado abaixo da meta, chegando a apresentar déficit em 2014, 2015 e 2016. Esse desequilíbrio das contas públicas somado à crise institucional que se iniciou em 2014 mais a Operação Lava Jato¹, segundo a vertente ortodoxa, foram as principais causas do fraco desempenho da economia brasileira, pois os agentes econômicos não tinham o nível de confiança necessário para realizar suas demandas de consumo e investimento. Portanto, segundo o pensamento ortodoxo, a política de corte de gastos – austeridade –, é extremamente importante, pois só assim seria possível conquistar a confiança dos empresários de forma que eles realizem seus investimentos. (MARTINS, 2019)

Uma outra linha de pensamento, considerada crítica à vertente liberal, defende que o Estado deve ter um papel mais ativo no processo de retomada do crescimento econômico. Dentro desta linha teórica, destaca-se a Escola Pós-keynesiana, a qual considera que o Estado deve exercer uma política econômica comprometida com a estabilidade macroeconômica, além da estabilidade do nível de preços. Ou melhor, a política macroeconômica deve buscar níveis adequados de emprego e produto, além do controle da inflação. Historicamente as políticas macroeconômicas voltadas apenas para a estabilidade do nível de preços tendem a inibir os incentivos que induzem os empresários a acumular capital produtivo. Para esta linha de pensamento, a recuperação da taxa de investimento é fundamental para a retomada do

¹ Segundo Paula e Moura (2019) *apud* Martins (2019), “... os principais impactos da Lava Jato se concentraram nas cadeias produtivas de petróleo e gás e de construção civil. Nesta última, a perda de postos de trabalho entre 2014 e 2016 representou 21,8% da perda total de postos da população ocupada, equivalendo a 1.115.223 postos. Além disso, muitas empreiteiras precisaram se desfazer de muitos de seus ativos para grupos estrangeiros. Já no setor de petróleo, a Petrobrás reduziu o investimento em quase 70% entre 2013 e 2017, quando passou de US\$ 48,8 bilhões para US\$ 15,1 bilhões. No mercado de trabalho, entre 2013 e 2016 a cadeia produtiva direta do Sistema Petrobrás perdeu cerca de 260 mil postos de trabalho formais e informais” (MARTINS, 2019, p.197).

crescimento da economia brasileira, e para isso é necessária uma postura do Estado diferente da que tem prevalecido até então (CARVALHO, 2014 apud MARTINS, 2019)

A presente pesquisa tem como foco analisar se as políticas de austeridade adotadas nos últimos anos surtiram os efeitos esperados. O intuito é verificar quais foram os possíveis impactos no consumo das famílias, na taxa de desemprego e na dívida pública. Além da experiência nacional, a pesquisa busca analisar as experiências internacionais da referida política. O trabalho defende a visão pós-keynesiana, que acredita que a retomada do investimento econômico depende de uma participação mais ativa do Estado, através de políticas direcionadas para a expansão do emprego e da produção.

Para atender a este objetivo, este trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta uma revisão de literatura sobre os princípios teóricos sobre os quais se desenvolve a economia capitalista de acordo com Keynes e os Pós-Keynesianos e é apresentado a fundamentação teórica da política de austeridade. Na segunda seção, são apresentadas as experiências internacionais com a política de austeridade e os impactos no PIB. Posteriormente, o artigo mostra a experiência brasileira com a política de austeridade e os possíveis impactos na taxa de desemprego, na dívida pública e no consumo das famílias.

1 Referencial teórico

O objetivo desta seção é mostrar os princípios teóricos sobre os quais se desenvolve a economia capitalista de acordo com Keynes e os Pós-Keynesianos. Denominada “Economia Monetária de Produção”, esta economia é caracterizada, especialmente, pela presença da incerteza fundamental, característica esta que justifica a necessidade de atuação do Estado para a promoção de um ambiente econômico favorável ao investimento e ao crescimento econômico. Desse modo, esta seção também aborda as principais diretrizes da política econômica defendidas pelos Pós-Keynesianos, com destaque especial para a política fiscal. Por fim, discute-se a política de austeridade.

1.1 Economia Monetária de produção

Keynes, em seu ensaio *Treatise on Money* (1973), reconheceu que a moeda era um ativo, uma forma alternativa de riqueza e que não havia neutralidade da moeda. A partir disso começou a desenvolver a concepção de uma economia monetária de produção. A Teoria

Quantitativa da Moeda (TQM) e a Lei de Say deixaram de ser aceitas, marcando um rompimento com a ortodoxia. A partir de então passou a desenvolver um “novo” paradigma da teoria econômica, que resultou na publicação da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda em 1936.

Segundo Keynes, uma economia monetária de produção é caracterizada por uma economia onde a moeda afeta as motivações e os comportamentos dos agentes econômicos, tanto no longo como no curto prazo. O ambiente de uma economia monetária de produção é caracterizado pela não neutralidade da moeda, pela incerteza fundamental e pela irreversibilidade do tempo. De forma geral, esta teoria considera que as escolhas e decisões feitas pelos agentes econômicos agora só revelarão seus resultados no futuro, pois a incerteza prevalece nesse ambiente da economia monetária de produção. E depois que os resultados acontecem não é possível rever e mudar as decisões que levaram a ele. Neste ambiente de incerteza os agentes econômicos acabam optando por acumular riqueza em sua forma mais líquida através da moeda (CARVALHO, 1992, apud MARTINS, 2019)

As expectativas são fundamentais nesse ambiente de incerteza, ou seja, se os empresários não veem uma expectativa positiva de demanda no futuro, não haverá investimento. Por conta disso, o governo tem um papel essencial, que é estabilizar as expectativas para os empresários se sentirem mais seguros. Se o governo se compromete, por exemplo, com uma política fiscal que garanta aos empresários a sustentação de um nível mínimo de demanda em momentos de crises, ele reduz a incerteza do ambiente econômico, favorecendo as decisões de investimento.

1.2 Política Econômica na ótica Pós-Keynesiana

Segundo o pensamento keynesiano e pós-keynesiano, o desemprego e a desigualdade de renda são as duas principais questões da economia capitalista. A forma de atenuar essas questões é através da presença do Estado por meio da formação de um ambiente institucional estável, crível e transparente. Para que isso seja alcançado é necessário que a política econômica seja planejada de forma coordenada e coerente. O Estado pode reduzir a incerteza que prevalece no mercado, através da construção de convenções (crenças compartilhadas) (MARTINS, 2019).

Na abordagem pós-keynesiana, através das convenções, o governo pode criar um ambiente institucional estável e seguro, desde que as políticas econômicas sejam implantadas

de forma coordenada e coerente, sempre atuando de forma transparente, mostrando os caminhos que visam alcançar o pleno emprego e uma participação igualitária na renda. Para tanto, o Estado pode: realizar reformas institucionais de forma a melhorar a prestação de informações e reduzir a desigualdade de renda; ter um planejamento econômico que coordene as convenções e expectativas da trajetória futura da economia; e ter uma atenção especial com as circunstâncias, para enfrentar os erros da economia monetária (RESENDE, TERRA, 2017 apud MARTINS, 2019).

No próximo tópico será feita uma breve descrição sobre a definição e qual é o objetivo que a política fiscal na visão pós-keynesiana deve trilhar. De forma a reduzir a incerteza em relação ao futuro e de construir um ambiente menos instável e mais favorável ao investimento e crescimento econômico.

1.2.1 A política fiscal e suas atribuições a partir da perspectiva Keynesiana

A política fiscal é a política relacionada aos gastos e receitas do governo. Esta política possui três objetivos principais: primeiro, administrar os gastos e receitas do governo; segundo, regular a demanda agregada; e terceiro, promover a redistribuição de renda. É por meio da política fiscal que se determina o gerenciamento dos gastos, a cobrança e o recebimento de impostos. Dessa forma, as ações do governo influenciam a demanda agregada (consumo, gastos do governo, investimento, exportação e importação) de forma direta através de políticas que incentivem o aumento ou a redução do consumo e do investimento. E de forma indireta como, por exemplo, com o aumento ou a diminuição dos impostos, tendo influência direta na renda das famílias e nas margens de lucro das empresas. Segundo Keynes e os Pós Keynesianos, o governo tem papel fundamental para regular a demanda agregada e estimular a economia, além de ter papel fundamental na redução da desigualdade de renda através da mudança na fixação dos impostos (MARTINS, 2019).

Para Keynes existem dois tipos de orçamento público: o orçamento ordinário que deve ser sempre equilibrado e o orçamento de capital que deve ser contracíclico e intertemporalmente equilibrado. O orçamento ordinário é composto pelos gastos básicos do governo, extremamente necessários para a manutenção da máquina pública e dos serviços que o Estado fornece à população, como saúde, segurança e educação. Estes gastos devem existir independente da conjuntura econômica e sempre equilibrado ou superavitário. Já o orçamento de capital representa as despesas discricionárias, principalmente aquelas que

nenhum agente faria se o Estado não fizesse. São despesas fundamentais para o desenvolvimento do país, como investimento em infraestrutura, por exemplo. Estes gastos devem ser previstos num plano de longo prazo e apresentados quando a economia apresentar sinal de desaquecimento (CARVALHO, 1992 apud MARTINS, 2019).

Em momentos de crise, o Estado, através do orçamento de capital e programas de investimento de longo prazo, consegue estimular a demanda agregada e consequentemente promover um ambiente de menos incerteza, atraindo investimentos privados. Segundo Keynes, em momentos de prosperidade econômica o governo deve poupar para financiar o investimento e aumentos de gastos em períodos de crise. Portanto, os programas de investimento público de longo prazo seriam uma forma do Estado garantir a estabilidade da demanda agregada, melhorando as expectativas em relação ao futuro e, consequentemente, melhorando o cenário para a realização do investimento privado. Além disso, o Estado deve direcionar seus investimentos para setores não contemplados pela iniciativa privada, de forma que não haja competição com o setor privado (MARTINS, 2019).

O orçamento público é dividido em duas partes, a primeira é responsável pela arrecadação do governo (cobrança de impostos), e a segunda parte é responsável pela distribuição através dos gastos do governo (gastos com saúde, educação etc.). Em relação à arrecadação, podemos dizer que, no Brasil, os impostos apresentam um caráter regressivo ao incidir diretamente sobre a renda e sobre o consumo. Aqueles que possuem uma renda menor tendem a pagar, proporcionalmente, mais impostos em relação aos mais ricos, e isso gera o aumento da desigualdade de renda. Em relação a desigualdade de renda, a visão Pós-Keynesiana defende que a política fiscal pode servir de instrumento para promover mudanças institucionais, especificamente por meio da reforma tributária, através de impostos progressivos sobre heranças e sobre a renda, promovendo uma realocação da renda. De forma paralela as políticas de transferência de renda são recomendadas, pois podem promover o crescimento econômico por dois motivos: a) uma distribuição mais igualitária da renda, diminui a desarmonia social e favorece a estabilidade econômica e social; e, b) a propensão marginal a consumir dos mais pobres é maior, ou seja, um aumento na renda eleva o consumo dessas famílias, gerando um efeito positivo no *animal spirit* dos empresários (MARTINS, 2019).

A outra parte do orçamento é o lado da distribuição – gasto do governo – que, se bem administrada, pode contribuir para incentivar a demanda agregada e o crescimento

econômico. Segundo Keynes, em momentos de desaquecimento da economia, o governo poderia usar o orçamento de capital para financiar o investimento público (preferencialmente em infraestrutura), por exemplo. Dessa maneira poderia dinamizar a demanda agregada e contribuir para a expansão do PIB e, conseqüentemente, da arrecadação. Como exemplo, podemos citar o miniciclo de crescimento da economia brasileira entre 2004 e 2010. Neste período, com exceção do ano de 2009 (cujo crescimento foi negativo devido aos impactos da crise financeira mundial de 2008), o governo expandiu o investimento público e ainda assim conseguiu reduzir a dívida pública devido ao aumento da arrecadação resultante do crescimento econômico (que resultou principalmente da dinamização dos mercados interno e externo e, também, da expansão do investimento público). Portanto, a política fiscal tem o poder de melhorar o cenário econômico, equilibrando a demanda agregada, reduzindo a incerteza sobre o futuro e, conseqüentemente, atraindo investimentos privados, além de poder contribuir com a redução da desigualdade de renda.

1.3 A política de austeridade

A austeridade não é um conceito da economia, é um conceito que vem da filosofia moral que buscava transpor, sem mediação, virtudes individuais (sobriedade, parcimônia, prudência) para o plano público. Na economia, a austeridade deriva de um amplo conjunto de convicções acerca do papel do Estado, que permeia a teoria econômica clássica e contemporânea. Tendo como referência os pensadores John Locke, David Hume e Adam Smith, segundo Mark Blyth, esses pensadores defendem a ideia de que o governo deve apenas proteger a propriedade privada e não acumular dívida pública.

John Locke foi um dos filósofos ingleses mais importantes. Os escritos de Locke representavam as classes mercantis emergentes que aos poucos estavam tomando poder das aristocracias britânicas. Influenciou-se no pensamento que resultou na Revolução Gloriosa em 1688, retirando o poder das mãos do rei e formando um governo civil. Locke foi um revolucionário econômico, sua visão é ilustrada em sua obra “Segundo Tratado do Governo” (1690). Ele separou o mercado do Estado, criando conceitos que naturalizavam a desigualdade da riqueza e legitimavam a propriedade privada da terra, também abordou a emergência dos mercados de trabalho, além de despolitizar a invenção do dinheiro. Suas ideias deram base para o liberalismo econômico (LOCKE, 1978).

Para Locke (1632-1704) o poder do Estado é “limitado ao bem público da sociedade” de forma a estar livre de intervenção do governo nos assuntos privados, em especial no que diz respeito à propriedade. Caso contrário, qualquer intervenção do governo sem o consentimento do povo, daria o direito à rebelião, pois o governo estaria invadindo a lei fundamental da propriedade. Portanto, o Estado deve proteger a propriedade privada e se limitar a qualquer outra atividade. E aqui nasce o dilema que gera austeridade. O Estado: não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele (LOCKE,1978).

David Hume (1711-1776) foi um dos precursores do liberalismo. No seu ensaio principal, *On Money*, ele defendia a ideia de que um incentivo monetário pode aquecer a atividade econômica no curto prazo, mas, no longo prazo, se transforma em inflação – tese da neutralidade monetária no longo prazo. Para Hume, o dinheiro é visto como “representação do trabalho e das mercadorias”. Os mercantis são os criadores de riqueza, e como coloca Hume: “uma das raças humanas mais úteis, que serve de agente entre (...) partes do Estado”. Comerciantes podem gerar indústria, enquanto advogados e médicos não geram indústria. E a única coisa que podia minar o crescimento natural do comércio, seria as exigências de receita do Estado, principalmente na forma de dívida pública. Portanto, a dívida de uma nação deve ser sempre combatida (BLYTH, 2017).

Adam Smith (1723-1790) foi outro pensador que fez considerações sobre a dívida do governo. Para Smith, só seria possível resolver o problema da dívida se fossem adotados os princípios da austeridade. A importância da parcimônia pessoal como motor do crescimento capitalista. Para entender melhor o que Smith tinha a dizer sobre dívida e parcimônia, é necessário entender a questão do Estado engendrada pelos problemas da desigualdade e da política de classes, e a questão de como pagá-la.

Segundo Smith, o sentimento de prudência é extremamente importante, pois não deixa o indivíduo elevar seus gastos acima de sua renda, o ato de poupar promove o crescimento, e não o consumo. A relação de poupança e investimento se dá da seguinte forma: a riqueza de uma nação é a renda que, por sua vez, é dividida entre lucros e salários; os lucros são reinvestidos por comerciantes através da poupança de outros comerciantes – economia do lado da oferta -, dessa forma o investimento promove o consumo. A parcimônia é a causa imediata do aumento de capital, e não a indústria. Então, a frugalidade é vista como virtude, enquanto a prodigalidade como um vício. É esse sentimento de que as pessoas são poupadoras por natureza que salva uma nação da pobreza. Por outro lado, Smith diz que as

grandes nações são empobrecidas por gastarem demais e não terem uma boa conduta. Smith está dizendo que o mercado não pode falhar, então a culpa é toda do Estado (BLYTH, 2017).

A austeridade é uma política fundada na redução dos gastos públicos e conseqüentemente na redução do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social (ROSSI, 2017). É uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública, para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado. Essa redução inspirará a “confiança empresarial”, pois o governo não “esvaziará” o mercado de investimentos através da emissão de dívida para a arrecadação de capital, nem aumentará a dívida do país. Essa política é uma forma do Estado mostrar ao mercado que ele é sujeito parcimonioso, ou seja, o Estado é responsável e prudente e dessa forma ele consegue atrair a confiança do mercado e gerar investimentos para o crescimento econômico. Para John Cochrane, da Universidade de Chicago, defensor da austeridade, “cada dólar de aumento na despesa do Estado tem de corresponder a menos um dólar de investimento privado” (BLYTH, 2017).

Os defensores da política de austeridade, acreditam que esse corte no orçamento do Estado é uma forma de mostrar disciplina e responsabilidade ao mercado e que esse comportamento traria confiança aos investidores para retomada do crescimento econômico.

Na próxima seção, serão apresentadas, ainda que de forma sucinta, as experiências internacionais dos países que adotaram a política de austeridade e os possíveis impactos desta política. O objetivo é investigar o que a literatura diz sobre essa política fundamentada no corte de gastos e na redução da participação do Estado na economia. Ou seja, se ela pode favorecer o aumento da confiança do mercado, contribuindo para a formação de expectativas otimistas e, conseqüentemente, atraindo investimentos.

2 As experiências internacionais com a política de austeridade

Os autores Esther Dweck, Pedro Rossi, Ana Luíza Matos de Oliveira e Flávio Arantes, fizeram um estudo intitulado “Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil” (2018). Neste estudo os autores, inicialmente, sintetizaram os principais argumentos favoráveis à ideia de austeridade fiscal, a partir dos trabalhos de Alesina e Tabellini (1990), Giavazzi e Pagano (1990), Alesina e Perotti (1995), entre outros estudos datados dos anos 1990. Nos trabalhos desses autores, foram estudados alguns países

européus que conseguiram retomar o crescimento econômico através da redução do Estado na economia. Basicamente, o argumento que dá suporte à defesa da austeridade, pressupõe que há uma disputa por recursos entre o setor privado e o setor público (Giavazzi e Pagano, 1990), além do gasto privado ter uma maior eficiência. Dessa forma, uma contração no gasto público promoveria um aumento ainda maior no gasto privado (este movimento na economia é conhecido como a teoria da contração fiscal expansionista) (DWECK et al. 2018).

Giavazzi e Pagano, (1990) analisaram o argumento de que cortes nos gastos públicos poderiam gerar crescimento econômico porque aumentariam as expectativas dos empresários e das famílias. Dessa forma, os empresários teriam estímulos para investir e as famílias teriam estímulo para consumir. Os autores analisaram dois casos em que a teoria da contração fiscal poderia valer na prática: a Noruega e a Irlanda. Nos dois países, houve um crescimento do consumo do governo em 4% ao ano nos anos anteriores ao ajuste, somado a um baixo crescimento econômico, que implicou um aumento da dívida pública para 87% do PIB da Irlanda em 1981 e de 65% do PIB da Noruega em 1982 (Tabela 1). A situação fiscal do país, como mostram as estatísticas, preocupava os governantes (DWECK et al, 2018).

Tabela 1 - Estatística dos casos de recuperação das economias da Noruega e Irlanda

	Noruega		Irlanda		
Taxas médias de crescimento:	1979-82	1983-86	1979-81	1982-84	1987-89
Consumo do Governo	4,0	0,9	4,0	0,7	-3,7
Investimento do Governo	-9,4	-1,1	6,5	-6,0	-13,3
Dívida Pública	10,2	0	4,0	6,8	-0,8
Renda Privada Disponível	2,6	-0,3	1,0	-1,2	3,1
Consumo Privado	-0,8	3,7	2,2	-1,2	3,6
Investimento Privado	-2,9	12,7	7,2	-4,7	6,7
Exportações	6,0	3,2	4,9	10,8	11,0
PIB	1,3	3,6	2,7	0	3,7

Fonte: Dweck et al (2018) apresenta os dados de Giavazzi e Pagano (1990).

Após as políticas de austeridade e aumento da tributação em 1982, os dois países vivenciaram um crescimento econômico. A Noruega cresceu em média 3,6% ao ano e a Irlanda 3,7% durante o ajuste fiscal promovido entre 1987 e 1989. No entanto, além das políticas de austeridade fiscal, houve mudanças significativas na política monetária, na política cambial e nas circunstâncias econômicas internacionais. Do lado monetário da economia, houve redução da inflação e queda na taxa de juros. No setor externo, a recuperação da economia internacional foi determinante para o aumento das exportações. Dito isso, torna-se difícil apurar o efeito da política fiscal na economia. Segundo Jayadev e Konczal (2010) estes outros fatores foram fundamentais para o crescimento econômico da Irlanda e Noruega, mais fundamental que o ajuste fiscal. Além disso, a política de austeridade não melhorou as expectativas dos empresários e das famílias como defendido na teoria (DWECK et al. 2018).

Ainda com relação a perspectiva favorável às políticas de austeridade, Dweck et al (2018) citam o estudo de Alesina e Ardagna (2010), que analisou 21 países da OCDE e argumentaram que as medidas de austeridade fiscal deveriam ser tomadas para que os países saíssem da recessão causada pela crise de 2008. O estudo identificou que em 107 momentos da história econômica desses países foram aplicadas medidas de ajuste fiscal. Desse total de momentos, os autores dizem que nos 26 episódios mostrados no quadro 2, os anos seguintes ao ajuste apresentaram crescimento econômico, mostrando a importância do ajuste fiscal (Ver Anexo).

No entanto, Dweck et al (2018) apresentam o contraponto de Jayadev e Konczal (2010), mostrando que, dos 26 episódios, em apenas 6 (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Irlanda em 1987; Noruega em 1979 e 1983) a política de austeridade foi adotada em uma fase de desaceleração econômica. Portanto, em países que houve uma melhora da economia após as políticas de austeridade, as economias desses países não estavam em recessão ou em baixo crescimento. Em outras situações (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Noruega em 1979) a política de austeridade contribuiu com a queda da taxa de crescimento econômico, ou seja, o crescimento econômico posterior ao ajuste fiscal foi menor do que o período prévio do ajuste.

Em duas situações específicas (Noruega em 1983 e Irlanda em 1987) o ajuste fiscal na fase de contração da economia esteve relacionado a um crescimento econômico maior no período pós ajuste. Um ponto importante, é que a Irlanda foi o único país, dos 107 países

analisados por Alesina e Ardagna (2010), em que a política de austeridade adotada em momentos de desaceleração econômica provocou um crescimento posterior maior e uma redução da dívida pública.

Após as novas experiências com as políticas de austeridade, vários autores que eram pró-austeridade passaram a relativizar seus argumentos favoráveis às políticas de austeridade e, com isso, revisar seus trabalhos. Como exemplo, Dweck et al (2018) citam os argumentos de Alesina et al (2017), Favero e Giavazzi (2018), que defendem a ideia de que ajustes baseados em aumentos de impostos são mais prejudiciais do que o corte de gastos. Portanto, consideram que ambas as políticas têm efeitos negativos sobre o crescimento do PIB. Além disso, Dweck et al (2018) citam Jayadev e Konczal (2010), estes autores afirmam que o momento certo para a realização de algum tipo de ajuste refere-se aos períodos de crescimento econômico e não aos momentos de desaceleração.

Na seção seguinte é analisado o caso brasileiro, em especial o período posterior ao ano de 2014, que foi um período de desaceleração na economia brasileira e o início das políticas de austeridade implementadas pelo governo Dilma Rousseff.

3 A política de austeridade no Brasil

Como argumentam Rossi e Mello (2017), o Brasil enfrentou um grande ciclo de desaceleração econômica entre o terceiro trimestre de 2013 e o último semestre de 2014. Essa desaceleração foi puxada pela queda nas taxas de investimentos, que passaram a apresentar patamares negativos a partir do segundo semestre de 2014. Múltiplas causas podem ser atribuídas a essa desaceleração na economia, como: falhas na condução da política econômica, fatores políticos (manifestações de rua em 2013 e a incerteza eleitoral em 2014) e fatores institucionais ou jurídicos (a Operação Lava Jato indiretamente acabou afetando setores estratégicos da economia brasileira, como petróleo, gás, construção civil e indústria naval).

Diante disso, o governo Dilma optou por adotar políticas de austeridade que representaram um choque recessivo na economia brasileira, pois o objetivo era enfrentar os desequilíbrios da economia. Dentre os principais elementos desse choque recessivo, destacam-se o choque fiscal, o choque nos preços administrados, o choque cambial e o choque monetário.

O choque fiscal foi caracterizado por uma redução de 2,9% das despesas primárias do governo em 2015, depois de anos consecutivos de crescimento positivo. Rossi e Melo (2017) apresentam a metodologia de Gobetti e Orair (2017), que mostra a despesa primária crescendo em média 3,5% ao ano entre 2011 e 2014, antes de interromper a trajetória de crescimento em 2015, e seu posterior crescimento em 2016 (Gráfico 1). Essa redução das despesas primárias, em especial do investimento público, somadas à contração de outros elementos da demanda (investimento privado, consumo e demanda externa), fez com que a política de redução de despesas atuasse de forma pró-cíclica.

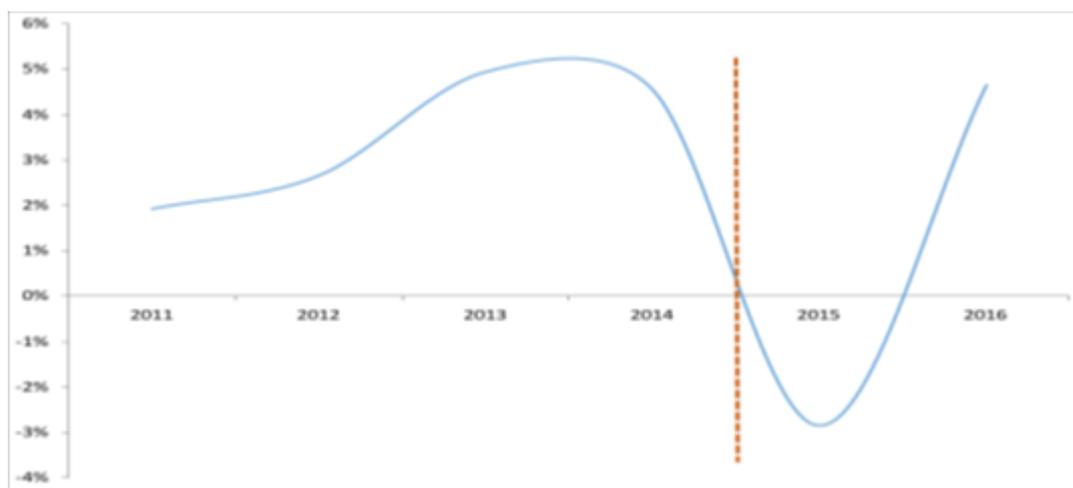


Gráfico 1 – Crescimento das despesas primárias do governo central (%) entre 2011 e 2016
 Fonte: Rossi e Melo (2017) apresentam os dados do Tesouro Nacional a partir da metodologia de Gobetti e Orair (2017)

Já o choque nos preços administrados se deveu ao represamento de preços administrados pelo setor público, como energia e gasolina, com o objetivo de manter a inflação dentro da meta. Porém, quando resolveu reajustar os preços (em 2015), o governo adotou uma estratégia de choque, ao invés de uma estratégia gradualista. Dessa forma, o conjunto de preços monitorados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – teve uma alta de 18% em 2015. Esse choque de preços administrados gerou mais um elemento de pressão de custos para empresas e de redução de renda real para as famílias.

O choque cambial resultou de uma desvalorização de 50% da moeda brasileira ao longo de 2015. Esta desvalorização do real, contribuiu para o aumento da taxa de inflação e, consequentemente, para a redução dos salários reais (dada a manutenção dos salários nominais), gerando um impacto negativo no consumo.

Por fim, o choque monetário. Com a inflação provocada pelo próprio governo devido ao ajuste de preços administrados e uma forte desvalorização cambial, o Banco Central aumentou a taxa básica de juros até o patamar de 14,25% e as taxas das operações de crédito passaram de 25% em janeiro de 2015, para 31% em janeiro de 2016. O aumento da taxa de juros e a redução do crédito contribuíram ainda mais para a redução do investimento e para a contração econômica.

Como a economia já vinha com dificuldades e em desaceleração em 2014, essas políticas de austeridade contribuíram para transformar uma desaceleração na maior crise da história brasileira (ainda sem considerar a crise sanitária e econômica em decorrência do coronavírus). Rossi e Melo (2017) argumentam que, a partir de 2015, há uma profunda mudança no mercado de trabalho, com rápido aumento da taxa de desocupação (Gráfico 2):

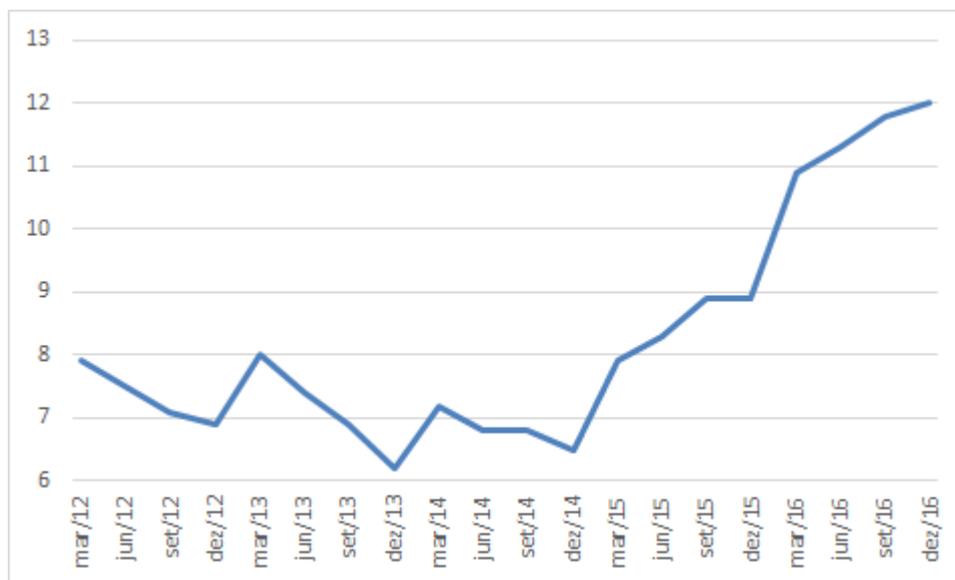


Gráfico 2 – Taxa de desocupação: Brasil 2012 a 2016

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Além disso, no primeiro semestre de 2015, houve uma quebra estrutural no comportamento do consumo das famílias. Houve uma mudança importante dos componentes da demanda agregada. Em 2014 a variável de demanda responsável pela desaceleração foi o investimento, já em 2015 a redução do consumo das famílias foi a variável mais importante para essa desaceleração. Como mostrado no Gráfico 3, o consumo das famílias cresceu 5,3% ao ano entre 2004 e 2010, símbolo do padrão de crescimento dos governos Lula. Já no

primeiro governo Dilma, o consumo cresce há uma média de 3,5% ao ano e mostra um claro movimento de desaceleração.

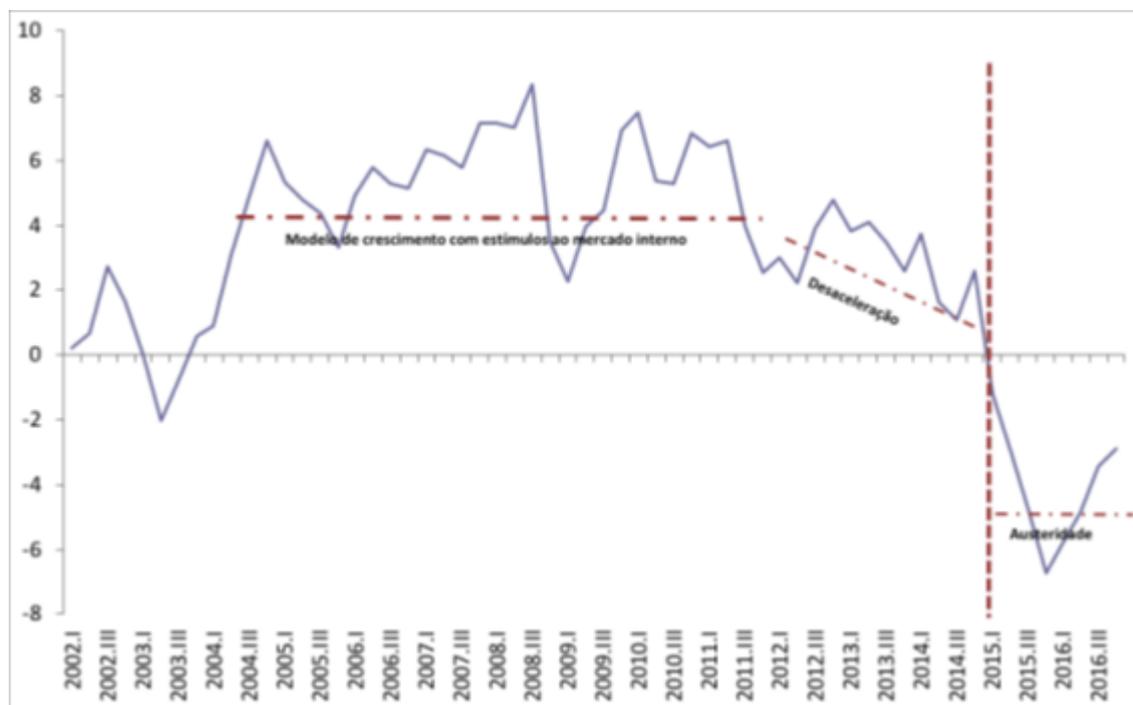


Gráfico 3 - Consumo das famílias (variação trimestral) entre 2002 e 2016

Fonte: Dweck, et al. (2018) apresentam os dados do IBGE.

No início de 2015 há uma quebra estrutural no comportamento do consumo das famílias, pondo fim aos anos de crescimento no qual essa variável e o mercado interno assumiram um papel de destaque. Dweck, et al. (2018) argumentam que a desaceleração econômica de 2014 não explica a quebra estrutural do consumo das famílias em 2015, sendo esta resultado de fatores exógenos ao ciclo econômico, como a adoção da política de austeridade.

No ano seguinte, em 2016, com a mudança de governo, houve uma mudança na política econômica, que ao invés de adotar ajustes de curto prazo, passou a privilegiar as reformas estruturais, seguindo a lógica da austeridade: desregulamentação econômica, liberalização financeira, redução do gasto público e do tamanho do Estado. As expectativas com esses ajustes e reformas têm se mostrado frustradas desde então, fazendo com que a economia piore ainda mais (Rossi e Mello, 2017).

Em relação à dívida pública, houve um aumento da dívida e, isso pode estar relacionado com o início das políticas de austeridade em 2015. Vale lembrar que a promessa principal da política de austeridade é a redução da dívida pública e que o controle sobre a dívida inspira a "confiança empresarial". Os dados mostram que a política de austeridade pode ter provocado um resultado contraproducente, ou seja, ela agravou ainda mais um problema que ela se propunha a resolver. O Gráfico 4, a seguir, ilustra o comportamento da dívida pública total nos últimos anos.

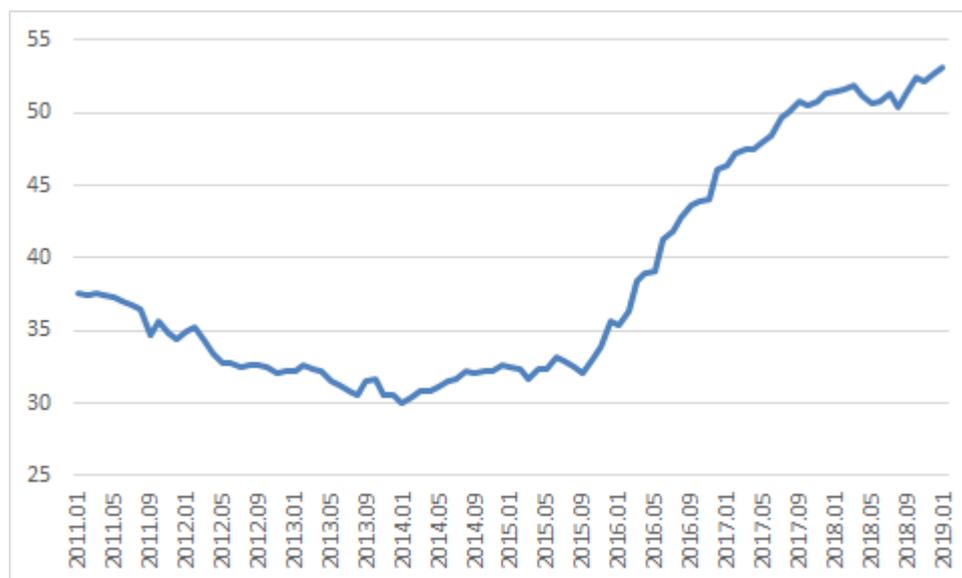


Gráfico 4 - Dívida pública total (variação quadrimestral)
Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

3.1 Emenda constitucional 95

O estudo “Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país”, do Ministério da Fazenda, foi publicado em dezembro de 2018. O referido estudo argumenta que o Brasil tem um desequilíbrio fiscal crônico e isso é decorrente do crescimento acelerado da despesa pública ao longo das últimas duas décadas. A redução dos gastos públicos promete equilibrar as contas públicas e conseqüentemente a redução da despesa com juros. Esse ajuste, segundo o estudo, provocará um ciclo virtuoso: a diminuição da despesa pública leva à queda dos juros e do risco da dívida, melhorando as expectativas dos empreendedores e ampliando a oferta de crédito e fazendo com que o investimento aumente.

A redução do gasto público veio na forma do novo regime fiscal da EC 95/2016 que instituiu por 20 anos, com possibilidade de revisão em 10 anos, que parte do gasto do

governo federal seja limitado por um teto máximo do ano anterior ajustado pela inflação acumulada em 12 meses, medida pelo IPCA. Segundo Dweck, et al. (2018) o novo regime fiscal constitucionaliza a austeridade. O crescimento das despesas, conforme o novo regime, implica uma redução do gasto público relativamente ao tamanho do PIB e ao tamanho da população, ou seja, acaba reduzindo o gasto público *per capita*.

Na simulação de Rossi e Dweck (2016), excluindo os gastos com previdência e juros, os outros gastos, que eram 7% do PIB em 2015, serão 0,6% do PIB em 2036, o que tecnicamente não parece possível de acontecer. Levando em consideração uma possível estabilização dos gastos com a previdência em 8,5% do PIB e com um crescimento econômico médio de 2,5% mostra-se que é impossível o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em relação ao PIB. A simulação mostra que em 2036 o gasto primário do governo será de 12,3% do PIB; e se os gastos com previdência somarem 8,5% do PIB, sobram 3,8% do PIB, ou seja, é um valor inferior aos atuais gastos com educação e saúde que giravam em torno de 4% do PIB em 2016.

Dessa forma, a EC 95 diminui expressivamente a participação do Estado na economia, impactando diretamente nos recursos públicos para a garantia dos direitos sociais, como educação, saúde, previdência e assistência social, deixando espaço para o setor privado. Essa emenda constitucional representa um outro projeto de país, diferente daquele que prevê a Constituição Federal de 1988, pois será impossível garantir os serviços públicos básicos, resultando no aumento da desigualdade, uma vez que o gasto social, em particular com saúde e educação é uma ferramenta importante para combater a desigualdade.

Considerações finais

O trabalho mostra que as experiências internacionais com a política de austeridade não têm gerado o efeito esperado. A retórica adotada argumenta que os sacrifícios de curto prazo são necessários para se obter os benefícios econômicos de longo prazo. No entanto, a experiência internacional, mostrada nos estudos utilizados como referência, indica que, dos 107 países que adotaram essas políticas de austeridade, apenas 2 países tiveram crescimento econômico e isso decorreu da melhora do cenário externo com o aumento das exportações.

No Brasil, sob a justificativa de uma possível retomada da confiança e do investimento por parte do setor privado, houve o início da implementação das políticas de austeridade em 2015. Porém, os resultados mostram que a política de austeridade pode ter

contribuído para a redução no consumo das famílias, o aumento significativo da taxa da população desocupada e, principalmente, o agravamento da dívida pública. A economia não apresentou sinais de recuperação após a adoção dessas políticas de redução de gastos. Dessa forma, os resultados observados indicam que a política de austeridade tem produzido efeito contrário ao que se propõe resolver. Além disso, o trabalho apresenta a emenda constitucional 95/2016 e reforça que essas políticas que vêm sendo adotadas não contribuirão com o crescimento econômico do país.

Neste sentido, o trabalho buscou contribuir com a discussão dos possíveis efeitos da política de austeridade, mostrando que o Brasil segue na direção dos países que adotaram tal política e que não tiveram sucesso, reforçando o argumento de que essas medidas adotadas acentuaram, ainda mais, os problemas econômicos e sociais do país.

Vale lembrar que são necessários ainda mais estudos para poder analisar qual é o efeito direto das políticas de austeridade com os indicadores econômicos. Os dados apresentados neste trabalho indicam os possíveis efeitos negativos desta política.

Referências:

BLYTH, Mark. **Austeridade: A história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>> Acesso em: 25 jan. 2021.

DWECK, et al. **Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil**. XXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, Niterói, 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral**. Brasília, IBGE, 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4094>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Banco Central do Brasil, Notas Econômico-financeiras para a Imprensa, Finanças Públicas**. Brasília, IPEADATA, 2021. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38388>>. Acesso em 09 mar. 2021.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARTINS, Nildred Stael Fernandes. **Padrão de Financiamento e o Ciclo da Economia Brasileira de 2004-2006**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2019.

ROSSI, Pedro. **Impactos da Austeridade Fiscal no Brasil. Audiência Pública na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, 2017.

ROSSI, P.; DWECK, E. (2016) Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cadernos de Saúde Pública, 32. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>> Acesso em: 18 jan. 2021.

ROSSI, P.; MELLO, G. (2017) **Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré: Nota de Conjuntura 1 - CECON IE - Unicamp**, 2017. Disponível

em:<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf>

Acesso em: 01 mar. 2021.

Anexo 1: Tabela 2 - Casos de Contração Fiscal Expansionista de Alesina e Ardagna (2010).

País	Ano	Crescimento Real do PIB no ano do Ajuste (T)	Crescimento Real do PIB em T-1	Média de Crescimento real de T-3 a T-1 (A)	Média de Crescimento real de T a T+2 (B)	Média de crescimento real (B - A)	Cortou o gasto na desaceleração? (Cresc. T-1 < A)	A média de crescimento é maior no pós-ajuste do que antes?
Espanha	1986	3,3	2,3	2	4,6	2,7	Não	Sim
Espanha	1987	5,5	3,3	2,5	5,1	2,7	Não	Sim
Finlândia	1973*	7	7,7	5,1	4	-1,1	Não	Não
Finlândia	1996	3,7	3,9	2,2	5	2,8	Não	Sim
Finlândia	1998	5,2	6,2	4,6	4,7	0,1	Não	Sim
Finlândia	2000	5,1	3,9	5,1	3,1	-2	Sim	Não
Grécia	1976	6,9	6,4	2,7	5,7	3	Não	Sim
Grécia	2005	2,2	4,6	4,6	3,7	-0,9	Sim	Não
Grécia	2006	4,5	2,2	4,2	3,7	-0,6	Sim	Não
Irlanda	1976	1,4	5,7	4,9	5,6	0,7	Não	Sim
Irlanda	1987	4,7	-0,4	2,4	5,2	2,9	Sim	Sim
Irlanda	1988	5,2	4,7	2,5	6,5	4	Não	Sim
Irlanda	1989	5,8	5,2	3,2	5,4	2,2	Não	Sim
Irlanda	2000	9,4	10,7	10,2	7,2	-3	Não	Não
Holanda	1996	3,4	3,1	2,5	3,9	1,4	Não	Sim
Noruega	1979	4,4	3,9	4,6	3,5	-1,1	Sim	Não
Noruega	1980	4,5	4,4	4,1	2	-2,1	Não	Não
Noruega	1983	3,9	0,1	2	5,1	3	Sim	Sim
Noruega	1996	5,1	4,2	4	4,4	0,4	Não	Sim
Nova Zelândia	1993**	6,4	1,1	0,1	5,3	5,2	Não	Sim
Nova Zelândia	1994	5,3	6,4	2,1	4,3	2,3	Não	Sim
Nova Zelândia	2000	2,4	5,3	2,5	3,6	1,1	Não	Sim
Portugal	1986	4,1	2,8	0,2	6	5,8	Não	Sim
Portugal	1988	7,5	6,4	4,4	6	1,5	Não	Sim
Portugal	1995	4,3	1	0	4	4	Não	Sim
Suécia	2004	4,1	1,9	1,8	3,9	2,1	Não	Sim

* O crescimento real do PIB não estava disponível em 1970 para a Finlândia e, portanto, a taxa média de crescimento de 1970 a 1972 é a taxa de crescimento média para 1971 e 1972.

** O crescimento real do PIB não estava disponível para 1990 para a Nova Zelândia e, portanto, a taxa média de crescimento de 1990 a 1992 é a taxa média de crescimento para 1989, 1991 e 1992.

Fonte: Dweck, et al. (2018) apresenta os dados de Jayadev e Konczal (2010).