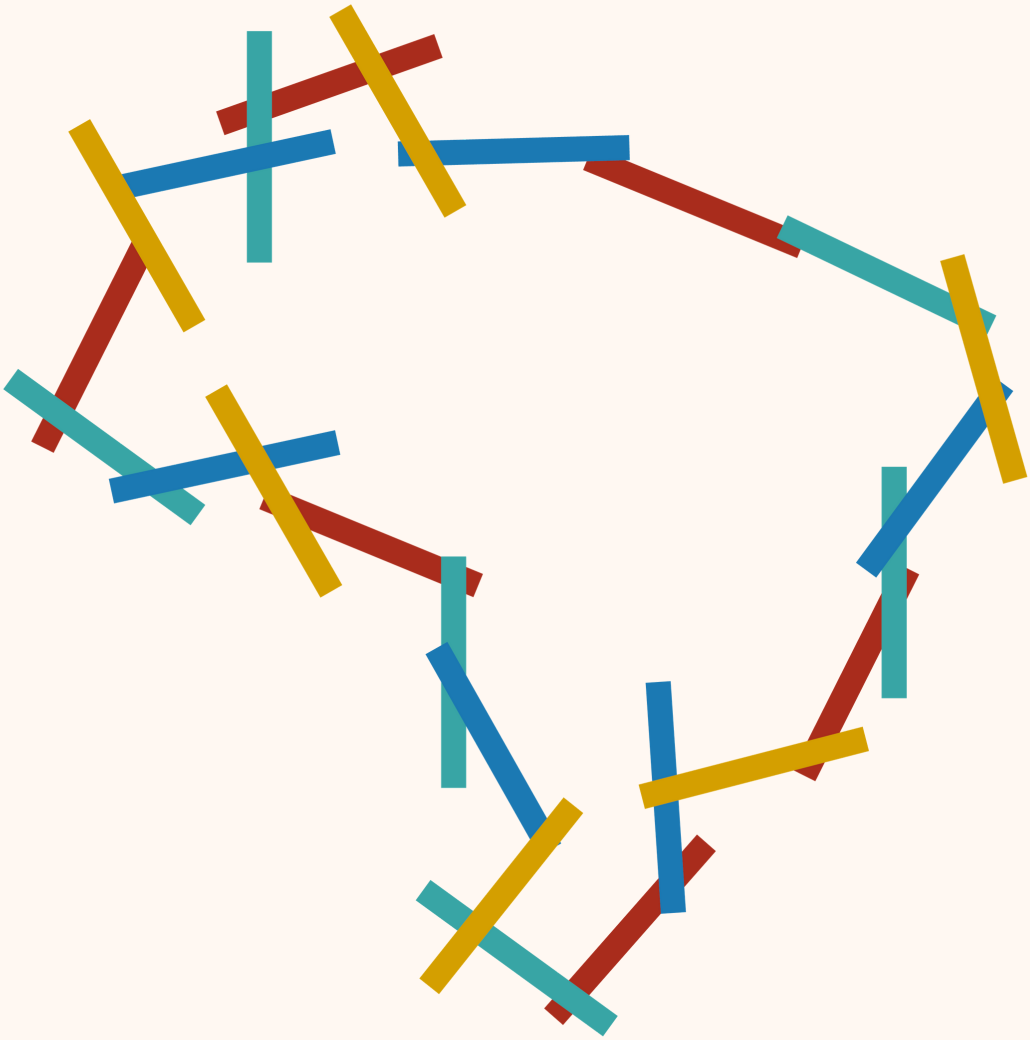


INTERPRETAÇÕES SOBRE O BRASIL CONTEMPORÂNEO

Esther Dweck

AdUFRJ

8
Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica

Esther Dweck[1]
Rodrigo Alves Teixeira[2]

Introdução

A condução da política fiscal durante o governo Dilma tem sido intensamente debatida. O debate não se limitou apenas à polarização sob o aspecto teórico e acadêmico, mas também no campo político e até mesmo "criminal", tendo sido utilizado, inclusive, no processo de impedimento da presidente. Um dos principais eixos do debate sobre a condução da política fiscal centrou-se na explicação da desaceleração do crescimento a partir de 2011, bem como

1 Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com doutorado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela mesma instituição, e professora adjunta do Instituto de Economia da UFRJ. Atuou no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos cargos de chefe da Assessoria Econômica e secretária de Orçamento Federal.

2 Economista pela Universidade de São Paulo (USP), com mestrado e doutorado em Economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da mesma instituição (IPE-USP), analista do Banco Central do Brasil e professor do Departamento de Economia da PUC-SP, foi diretor-adjunto no Ipea, assessor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ASSEC/MPOG) e chefe de gabinete e secretário municipal adjunto da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de São Paulo.

na recessão a partir de 2015, tendo frequentemente como pano de fundo o cumprimento das regras fiscais.

Assim, o presente capítulo procura analisar a gestão fiscal do governo Dilma, de 2011 a 2015, indicando as possíveis inflexões ao longo dos cinco anos e em relação aos períodos anteriores. A hipótese central da análise é a de que as inflexões apontadas responderam em parte às mudanças nos cenários fiscal e macroeconômico, mas principalmente a constrangimentos das regras fiscais adotadas e a constrangimentos políticos mais amplos. Um dos pontos que se quer demonstrar é que as regras fiscais definidas desde 1999 não foram modificadas de forma explícita ao longo dos treze anos de governo do PT e se mostraram extremamente inadequadas no período de reversão do ciclo econômico, após a crise mundial de 2008-2009, agravando o conflito distributivo dentro do orçamento. Na segunda fase da crise, de 2011 em diante, os aspectos pró-cíclicos da regra atuaram de forma a agravar o quadro econômico mais desafiador apresentado durante a década de 2010.

Em que pesem as críticas às políticas adotadas nesse período, até 2014 logrou-se manter o nível de desemprego nos menores patamares da série histórica. Nesse sentido, a análise da condução da política fiscal durante o governo Dilma também será analisada dentro de uma perspectiva mais ampla, que, na nossa visão, durou de 2004 a 2014, quando foi retomada, no Brasil, a "convenção do crescimento" na forma definida, por exemplo, por Castro (1993), após um longo período preocupação exclusiva com a estabilidade monetária e tendo como base a atuação da política fiscal em um contexto de crescimento puxado pela demanda. O que se procura apresentar ao longo do texto é uma análise combinada das estratégias adotadas, procurando destacar a concepção teórica e política, o discurso oficial e as amarras institucionais que condicionaram o espaço efetivo de atuação da política fiscal.

Qualquer análise da política fiscal ou da atuação do Estado na economia requer a delimitação de um escopo, haja vista que há diversas formas de se abordar o tema. Sem dúvida, a política fiscal é muito mais ampla do que a trajetória das contas públicas ou da avaliação dos resultados fiscais. A política fiscal, em seu sentido abrangente, deve incorporar os recursos fiscais e financeiros, bem como a política da dívida pública e a atuação das empresas estatais e dos agentes de crédito oficial (Lopreato, 2013). No entanto, como o debate recente enfatizou bastante os aspectos mais restritos da política fiscal,

os aspectos mais amplos serão discutidos de forma mais breve, e vamos nos ater aos pontos mais abordados no debate macroeconômico. Detalharemos esse debate ao desenvolvermos as principais questões que ele suscita e avaliarmos empiricamente a sustentação das teses levantadas, tanto no campo da ortodoxia como no da heterodoxia.

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

Na segunda seção serão apresentados os dois principais indicadores do resultado fiscal que foram alvo de muitos questionamentos: o resultado primário do governo federal e as trajetórias de endividamento líquido e bruto. As mudanças nas trajetórias desses indicadores ao longo do governo Dilma foram a base para grande parte das críticas à condução da política fiscal.

Na terceira seção serão apresentados dois instrumentos da política fiscal no sentido mais amplo, importantes para entender a trajetória do investimento no Brasil, incluindo a atuação das estatais e dos bancos públicos, procurando ressaltar os aspectos mais questionados, referentes ao ritmo de investimento das estatais e da expansão do *funding* aos bancos públicos.

Na quarta e na quinta seções, o foco será a análise mais restrita da política fiscal, procurando destacar as diferenças entre os governos Dilma e Lula, para avaliar em que medida houve rupturas e continuidades entre eles. Serão apresentados os dados de receitas e despesas, tendo como fio condutor a atuação da política fiscal dentro de um contexto de crescimento liderado pela demanda.

Na sexta seção, será apresentada nossa posição a respeito do debate sobre o papel da política fiscal, bem como uma breve discussão do regime fiscal brasileiro, baseada nos dados elencados na segunda e na terceira seções.

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

O debate empírico sobre a política fiscal

O debate internacional e a nova geração de regras fiscais

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

De um lado, situa-se a posição dos adeptos da Nova Síntese Neoclássica, que defendem o papel restrito do Estado e o uso da política fiscal com o objetivo fundamental de garantir a sustentabilidade da dívida pública, de modo a sinalizar ao mercado que não haverá risco de *default* e evitar a instabilidade das principais variáveis macroeconômicas, especialmente as taxas de juros e de inflação. Essa posição, num debate mais empírico, foi reforçada pela tese da "contração fiscal expansionista", segundo a qual a credibilidade de uma política fiscal austera e do compromisso com a sustentabilidade da dívida pública produziria efeitos benéficos sobre as expectativas dos agentes econômicos, elevando assim os investimentos e a taxa de crescimento.

De outro lado, situam-se os pensadores de tradição keynesiana, para os quais os gastos públicos têm papel relevante para o crescimento econômico, inclusive na gestação de um ambiente favorável aos investimentos privados, capaz de sustentar as expectativas dos agentes econômicos. Isso se dá pelo mecanismo do multiplicador keynesiano ou até pelo supermultiplicador, devido ao efeito induzido do investimento privado, pelo qual os aumentos do gasto público trazem uma expansão da demanda agregada em magnitude maior que a dos gastos privados, o que, em um contexto de existência de fatores de produção ociosos, leva à expansão da atividade econômica e estimula os investimentos privados e, consequentemente, a própria expansão da capacidade produtiva.

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

Esse quadro sofreu alteração após a crise econômica mundial de 2008, quando diversos países fizeram uso intenso da política fiscal para estimular a demanda agregada e evitar o aprofundamento da crise. O próprio FMI, que foi um dos principais centros propagadores das ideias de austeridade fiscal, apoiou o debate sobre o tema, publicando um texto, assinado por seu economista-chefe, no qual os autores assumem que a magnitude da recessão em curso exigia questionar todo o conhecimento que se pensava estar consolidado a respeito da política econômica desde o período conhecido como "A grande moderação" (Blanchard; Dell'Ariccia; Mauro, 2010).

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

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

O debate nacional sobre a condução da política fiscal

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

A segunda vertente defende o oposto: decisões equivocadas da política fiscal do governo Dilma, influenciadas por ideias ortodoxas dentro do governo, levaram à redução de gastos, principalmente, de investimentos públicos, retirando um impulso fundamental ao modelo de crescimento econômico impulsionado pela demanda que havia sido implantado ainda no governo Lula. Nessa visão, a crise fiscal foi consequência da crise econômica, cuja raiz está na guinada ortodoxa da política fiscal.

Com relação à primeira vertente, podemos citar Barbosa Filho e Pessoa (2014), Barbosa Filho (2015), Mesquita (2014) e Biasoto e Afonso (2014), os quais defendem que houve uma guinada da política econômica no pós-crise de 2008 que prevaleceu no governo Dilma. Eles colocam no centro dessa mudança a condução da política fiscal expansionista e uma nova visão papel do Estado na dinâmica do crescimento. Associa-se a esse argumento da elevação de gastos a adoção de diversas outras medidas da chamada "Nova Matriz Econômica" – controles de preços, controles cambiais, subsídios, maior tolerância com a inflação etc. – que teriam conduzido a um excesso de intervencionismo estatal e ao progressivo desmonte do chamado tripé da política macroeconômica: o regime de metas de inflação, a meta fiscal de superávit primário e o regime de câmbio flutuante (Barbosa Filho, 2015).

Essa explicação para a desaceleração econômica ganha força especialmente a partir de meados de 2013, mas se consolida principalmente durante a campanha das eleições de 2014. Tais autores defendem a guinada na política macroeconômica de 2015, especialmente o ajuste fiscal implementado por Joaquim Levy, visto como fundamental para garantir a volta da confiança dos agentes econômicos para a retomada do crescimento sustentado.

Outra corrente interpretativa, que classificamos ainda dentro dessa primeira vertente, o novo desenvolvimentismo (Bresser-Pereira; Oreiro; Marconi, 2016; Oreiro; Marconi, 2016), compartilha da visão liberal de que a política fiscal expansionista, com o forte aumento dos gastos públicos, contribuiu para a crise de 2015, evidenciando o esgotamento do que seria o modelo de crescimento econômico dos governos Lula e Dilma, chamado de modelo social-desenvolvimentista. A explicação dos novos desenvolvimentistas para a desaceleração do crescimento no governo Dilma destaca, além da questão fiscal, outros elementos, sendo o principal de caráter estrutural, que é a regressão da estrutura produtiva, caracterizada pela desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora. Para esses economistas, a recessão a partir de

2015 foi a combinação da desaceleração estrutural com questões extraeconômicas, mas eles não divergem dos liberais no que diz respeito à necessidade do ajuste fiscal para a retomada do crescimento em 2015 (Oreiro; Marconi, 2016).

A visão heterodoxa da política fiscal[3] apresenta argumento oposto ao dos liberais e dos novos desenvolvimentistas. Nessa linha de argumentação, Serrano e Summa (2015) assinalam como causa daquilo que chamam de "desaceleração rudimentar" da economia brasileira a mudança, no governo Dilma, da política econômica virtuosa do governo Lula, que foi fundamental no bem-sucedido modelo de crescimento impulsionado pela demanda. Refutando os argumentos de que a crise internacional ou a sobrevalorização cambial tiveram forte influência na atividade doméstica, eles defendem que as medidas de contração fiscal e monetária no primeiro mandato da presidente Dilma, em particular a forte contração dos investimentos públicos, foram a causa fundamental da desaceleração econômica no período de 2011 a 2014. Na recessão que tem início em 2015, vão atribuir papel fundamental ao forte ajuste fiscal realizado sob o comando do ministro Joaquim Levy, além da elevação da taxa de juros pelo Banco Central (Serrano; Summa, 2015, p.30).

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

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

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

gastos sociais e investimentos, o que explicaria o fracasso dessas políticas em sustentar a atividade econômica. Tal conclusão é reforçada em Orair, Gobetti e Siqueira (2016), que calculam os multiplicadores do gasto e demonstram que, na fase recessiva do ciclo, o efeito multiplicador dos investimentos e gastos sociais é muito mais expressivo que o dos subsídios ou incentivos fiscais.

Para essa segunda vertente de interpretação do papel da política fiscal, a recessão de 2015 foi consequência do ajuste fiscal implantado naquele ano, bem como da política monetária também contracionista, políticas equivocadas quando a economia já estava debilitada. A deterioração do resultado fiscal não é, portanto, a causa da crise, mas consequência da desaceleração da atividade pelo impacto na queda das receitas. Por isso, não se pode dizer que, para essa vertente, a redução do resultado primário tenha significado uma política expansionista e, menos ainda, uma "gastança" desenfreada, como argumentam os autores da primeira vertente. Voltaremos a esse ponto nas próximas seções.

A trajetória dos indicadores fiscais

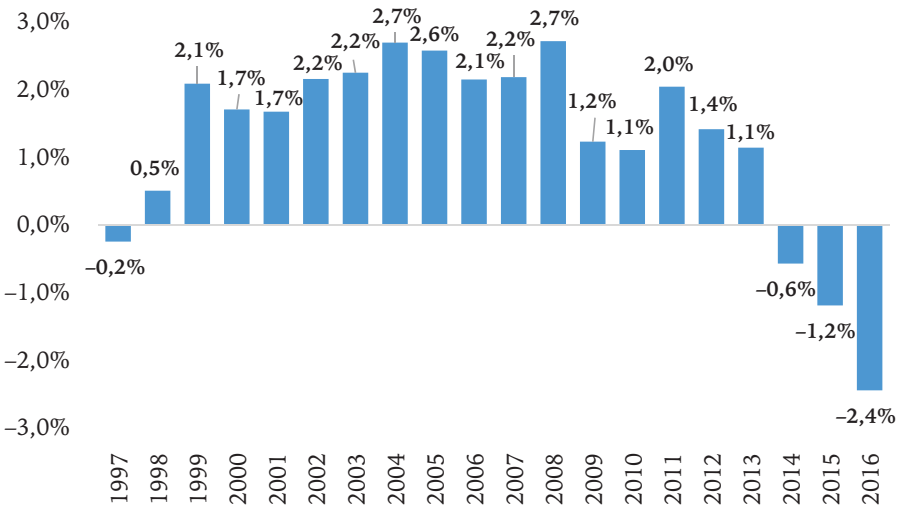
Apresentaremos nesta seção os principais indicadores fiscais – endividamento público e resultado primário e nominal – para que se tenha um panorama de como evoluíram essas variáveis. As mudanças de trajetória ocorridas nesses indicadores ao longo do governo Dilma tornaram-se o pano de fundo para as discussões que se seguiram.

A evolução do resultado primário do governo federal

Como será visto mais adiante, desde 1999 o resultado primário assumiu papel central como meta da política fiscal, impondo um caráter intrinsecamente pró-cíclico. Sua trajetória tem sido utilizada para analisar os diferentes governos e, como podemos ver no Gráfico 1, houve uma significativa redução do superávit primário a partir de 2009, que se acentuou depois de 2012. Ainda assim, podemos dizer que houve uma mudança de patamar de 2009 a 2013 (com exceção de 2011) com relação ao período de 2003 a 2008, e a partir de 2014 os resultados se tornam crescentemente negativos. Essa trajetória

influenciou as análises empíricas no Brasil e suas causas não foram totalmente debatidas. Cabe observar que a série de resultados primários desde 1997,[4] aqui apresentada, foi ajustada para retirar o efeito de alguns fatores esporádicos que afetaram o resultado primário divulgado, mas sem influência na demanda agregada,[5] e que, portanto, não devem ser considerados.[6]

Gráfico 1: Resultado primário do governo federal, ajustado* (% do PIB)



Fonte: STN ajustada. Elaboração própria.
* Ajustado passivos, sem FSB e sem cessão onerosa e capitalização da Petrobras.

A evolução do resultado primário depende, por definição, da evolução do comportamento da arrecadação primária e da despesa primária. No entanto, como se pretende demonstrar, o comportamento do resultado primário no

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

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

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

Brasil pode ser explicado, mais intensamente, pelo comportamento da arrecadação. A evolução da despesa, por outro lado, parece inclusive ter um sinal invertido ao que seria esperado, com um crescimento menor em períodos de piora do resultado primário do que em períodos de elevado superávit primário.

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

Tabela 1: Taxa média real de crescimento por períodos selecionados

	1999-2008	**2009-2014**	**2015-2016**
Despesa total*	5.7	6.6	–0.1
Receita líquida**	6.8	3.4	–7.2

Fonte: STN.

* Ajustada conforme descrito anteriormente.

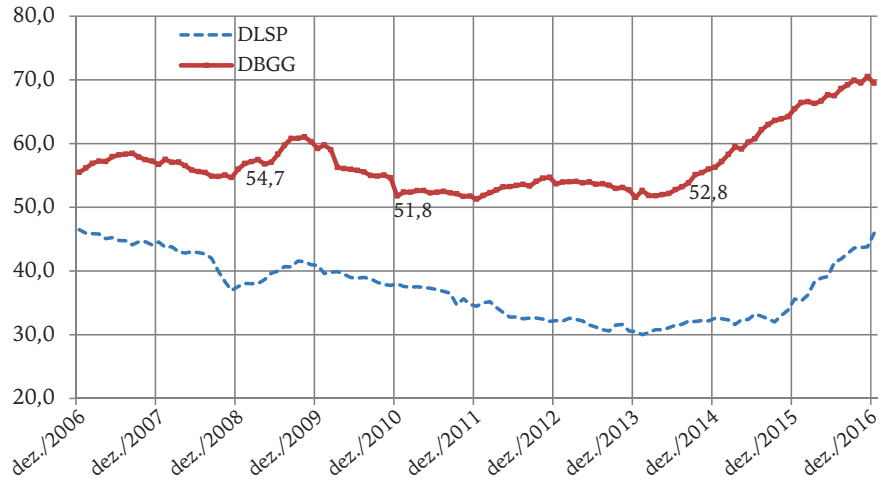
** Ajustada retirando as principais receitas atípicas.

Trajetória do endividamento do setor público, despesa primária e juros

A redução do resultado primário desde 2012 levou muitos analistas a responsabilizarem essa mudança pela elevação do endividamento. No entanto, é possível demonstrar que a trajetória recente de aumento da dívida tem muito pouco a ver com as despesas primárias. Após uma trajetória de declínio quase ininterrupto iniciada em 2004, a partir de meados de 2014 a dívida pública apresentou uma trajetória ascendente, no caso da dívida bruta, e, no caso da dívida líquida, apenas desde setembro de 2015,[7] como pode ser visto no Gráfico 2.

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

Gráfico 2: Dívida líquida do setor público e dívida bruta do governo geral (% do PIB)



Fonte: Bacen – série nova.

Mas essa trajetória da dívida não decorre majoritariamente da redução do primário, nem dos empréstimos aos bancos públicos, que são destacados pelos críticos da ortodoxia. Os dois motivos principais foram o aumento do pagamento de juros e o crescimento real negativo do PIB. Isso pode ser visto na Tabela 2, que demonstra, com dados divulgados pelo Banco Central, os componentes explicativos da dívida. Os dados mostram que os dois componentes que mais destoaram em relação aos anos anteriores foram o pagamento de juros e a queda real do PIB.

Tabela 2: Fatores condicionantes da dívida bruta (% do PIB)

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

Fonte: Bacen.

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

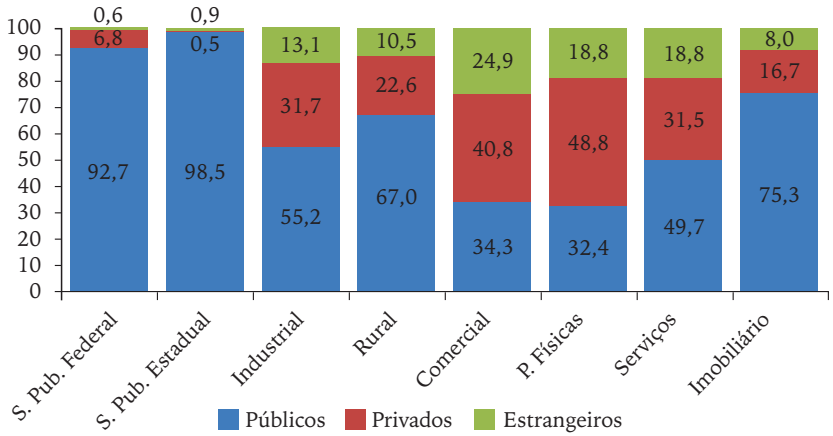
O papel dos bancos públicos e das empresas estatais federais no aumento do investimento

No Brasil, as formas de atuação do Estado como um agente econômico que coordena o processo de investimento, além dos mecanismos puramente orçamentários, passam por dois instrumentos essenciais que estão contemplados na atuação da política fiscal em sentido amplo: os mecanismos de financiamento do investimento, nos quais os bancos públicos assumem um papel essencial, e a atuação direta das empresas estatais por meio de seus investimentos estruturantes.

Os empréstimos ao BNDES e o financiamento do investimento

O Brasil é um caso típico de sistema baseado em crédito no qual os bancos públicos e sistemas de poupança compulsória garantem o *funding* para os projetos de investimento de longa maturação. O sistema financeiro brasileiro para crédito de longo prazo está baseado fortemente em bancos públicos especializados – Banco do Brasil (rural), Caixa Econômica Federal (habitacional, infraestrutura e social), BNDES (indústria, serviços, infraestrutura, econômica e social), Basa e BNB (desigualdades regionais) –, cuja origem central de recursos para o *funding* provinha de poupança compulsória – FAT, FGTS, fundos constitucionais –, o que propicia uma fonte estável de recursos para financiamento, mesmo diante de crises. Como pode ser visto no Gráfico 3, os bancos públicos têm um papel de destaque no crédito imobiliário (Caixa Econômica), industrial (BNDES) e rural (Banco do Brasil).

Gráfico 3: Crédito do SFN – distribuição aos setores, por tipo de banco (% do setor, out. 2014)



Fonte: Bacen.

Todo esse sistema, garantia uma possiblidade de captação de recursos com custo competitivo internacionalmente, com taxas subsidiadas para projetos prioritários do país. Esse sistema permitiu investimentos com menor custo em setores de maior risco e de retorno de longo prazo, além de sustentar políticas anticíclicas durante as crises.

No entanto, quando a taxa de investimento brasileira alcançou patamares acima de 20% do PIB, os fundos de poupança compulsória se mostraram um limitador para a expansão do crédito a custo baixo. A solução encontrada foi o empréstimo do Tesouro aos bancos, em especial ao BNDES. Os principais empréstimos encontram-se na Tabela 3.

Tabela 3: Empréstimos do Tesouro ao BNDES por medida legislativa

Medida Provisória	Ano	Valor (R$ bilhões)	Medida Provisória	Ano	Valor (R$ bilhões)
MP 414	2008	12,5	MP 526	2011	55,0
MP 439	2008	15,0	MP 564	2012	45,0
MP 453	2008	100,0	MP 618	2013	15,0
MP 472	2009	80,0	MP 628	2013	24,0
MP 505	2010	30,0	MP 633	2013	30,0
			MP 661	2014	30,0
Subtotal	**237,5**		**Subtotal**	**199,0**	
Total	**436,5**				

Fonte: Portal da Legislação – Planalto.

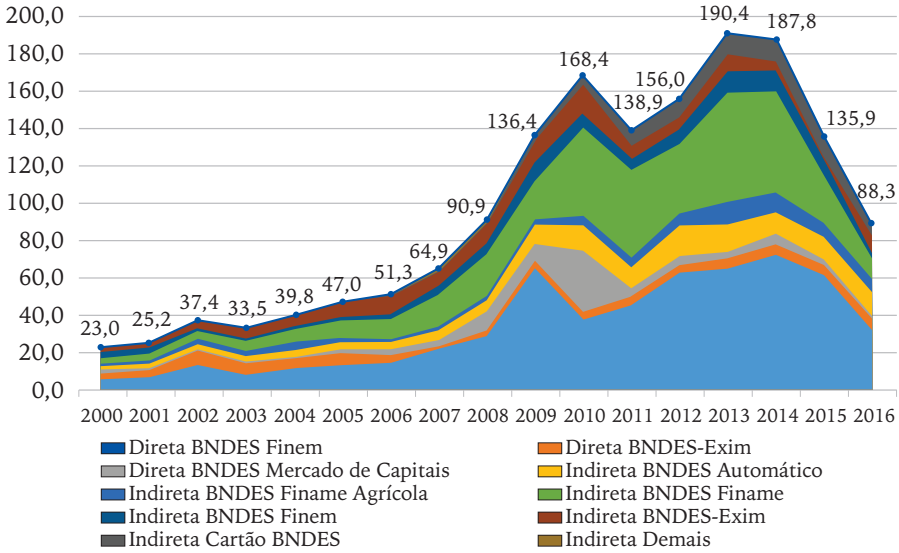
Os empréstimos ao BNDES podem ser equiparados ao *quantitative easing* (QE) realizado nos países desenvolvidos, com uma grande vantagem: o recurso foi disponibilizado para realização de investimento produtivo, e não para a esfera estritamente financeira como naqueles países. Podemos afirmar que foi a primeira tentativa de utilização da dívida pública como mecanismo direto de financiamento do investimento produtivo. Diante do recuo dos bancos privados e de uma preferência pela liquidez extrema, o tesouro garantia a remuneração aos aplicadores e oferecia um *funding* ao BNDES, cuja única fonte, o FAT, se mostrou insuficiente diante da necessidade de ampliação dos empréstimos do banco.

Essa estratégia é semelhante ao instrumento alemão dos "Saques Mefo", idealizado por Hjalmar Schacht. Conforme descrevem Couto e Hackl (2007), os títulos emitidos pela sociedade anônima formada pelas quatro grandes empresas alemãs eram garantidos pelo Tesouro. Os bancos e empresas podiam descontar os Saques Mefo por marcos diretamente no caixa do Reichsbank. O governo alemão passou a pagar suas despesas com as empresas fornecedoras por meio dos Saques Mefo. Os recursos foram aplicados imediatamente em obras públicas e, posteriormente, no rearmamento. No caso brasileiro, em vez de um título público garantido pelo Tesouro, o governo emitia um título e o repassava para o BNDES. Esses títulos públicos eram remunerados a algo próximo à taxa Selic e também foram utilizados pelas empresas privadas para financiamento do investimento.

A política de empréstimos ao BNDES garantiu um *funding* seguro ao banco, permitindo que seus desembolsos triplicassem entre 2007 e 2010. Entretanto, entre 2011 e 2014, o volume de desembolso teve um crescimento muito mais modesto. O crescimento médio anual passou de 34,6% ao ano, entre 2007 e 2010, para 2,8% ao ano entre 2011 e 2014.

As formas como os desembolsos do BNDES foram ampliados e para quais áreas foram destinados também são alvo de intensa polêmica. Ainda que não se pretenda entrar nesse debate, os gráficos 4 e 5 demonstram que houve uma ampliação importante de duas modalidades: "direta BNDES Finem" e "Indireta BNDES Finame". Ambas as linhas incorporavam projetos do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). O PSI financiava a produção e a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados no BNDES, sem limite de valor, com capital de giro associado e a taxas muitos subvencionadas.

Gráfico 4: Desembolso anual do sistema BNDES por modalidade/produto

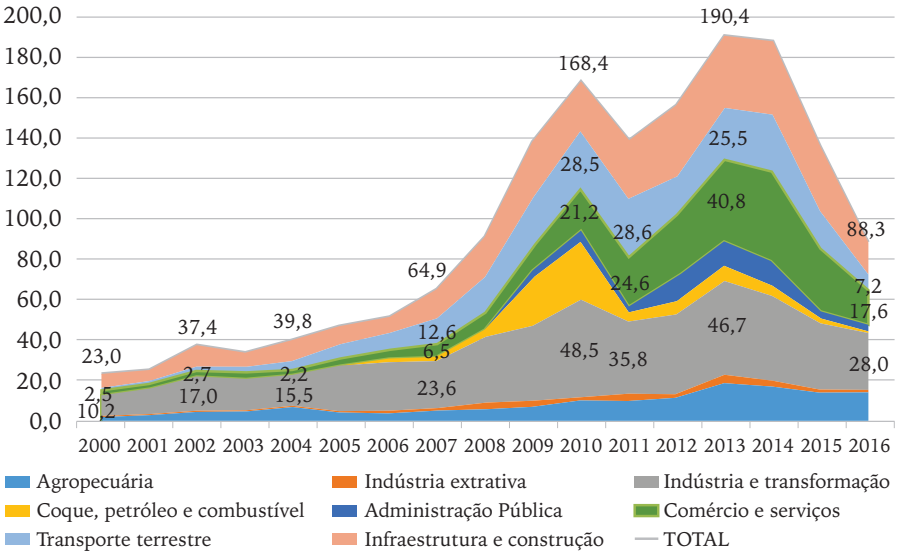


Fonte: BNDES.

Podemos analisar também a composição setorial, o que se observou foi um grande aumento no setor de comércio e serviços, principalmente das categorias "Atividade auxiliar de transporte e entrega" e "Comércio", que em 2013 chegaram a 63% de todo o setor de comércio e serviços, e em 2016 representavam em torno de 26%. Ambas as atividades devem ter se beneficiado intensamente da aquisição de caminhões, muito incentivada por meio do PSI. Outros setores com crescimento significativo foram os de transporte terrestre e demais setores de infraestrutura e construção. O financiamento da indústria de transformação mais do que dobrou, mesmo excetuando-se o setor de refino de petróleo, cujo financiamento cresceu muito, apenas em 2009 e 2010.

A política de empréstimos foi muito questionada, e desde 2016 o governo atual vem impondo ao BNDES a devolução antecipada dos empréstimos. A principal crítica é relativa ao suposto alto custo fiscal dessa política. Aqui cabe fazer uma distinção entre o custo implícito e o custo explícito. O custo explícito não decorre dos empréstimos ao BNDES, mas, principalmente, do PSI, que manteve por diversos anos uma taxa real negativa de juros, com a necessidade de subvenção direta por parte do governo federal. Com relação

Gráfico 5: Desembolso anual do sistema BNDES por setor CNAE

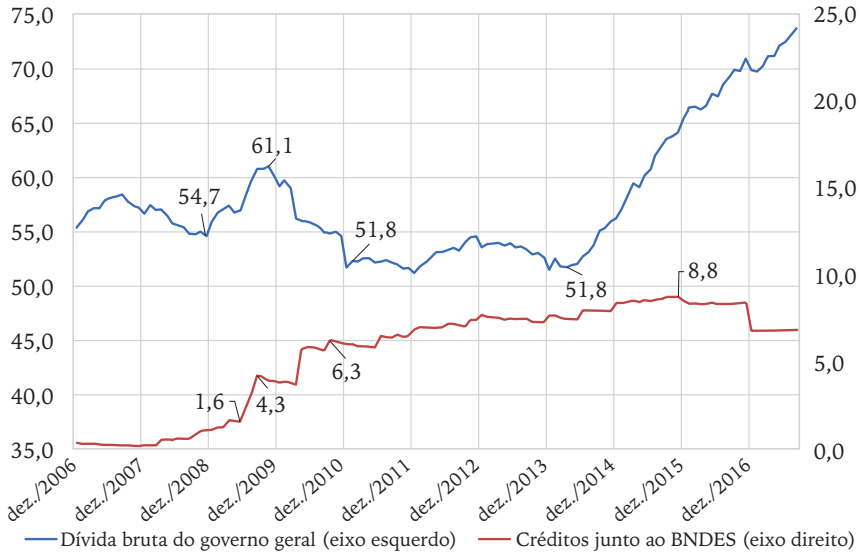


Fonte: BNDES.

ao custo implícito, devido ao diferencial entre a taxa Selic e a TJLP, esse sim pode ser atribuído aos empréstimos. No entanto, entre 2011 a 2014 houve redução da dívida líquida, e no período de redução da Selic esse custo foi muito reduzido. Só houve uma ampliação significativa quando o diferencial de juros aumentou muito, devido ao forte crescimento da taxa Selic. A trajetória de crescimento da dívida líquida só ocorreu ao final de 2014.

Quando se olha o endividamento bruto, mesmo com empréstimos ao BNDES de mais de R$ 430 bilhões, a trajetória da dívida bruta também não foi alterada de forma significativa. Como pode ser visto no Gráfico 6, em novembro de 2008 a dívida bruta estava em 54,7% do PIB; em dezembro de 2010, estava em 51,8%; e, em junho de 2014, em 52,8%. Portanto, ao longo de todo o período de empréstimos ao BNDES, não houve um aumento significativo da dívida bruta. A trajetória de rápida ascensão só começou em meados de 2014, mas de forma mais acentuada em 2015, por questões já discutidas anteriormente neste capítulo. Além disso, pode-se observar também que a devolução antecipada, em dezembro de 2016, reduziu a dívida bruta apenas naquele mês, sem alterar a sua trajetória de ascensão.

Gráfico 6: Créditos junto ao BNDES e dívida bruta do governo geral (% PIB)



Fonte: Bacen.

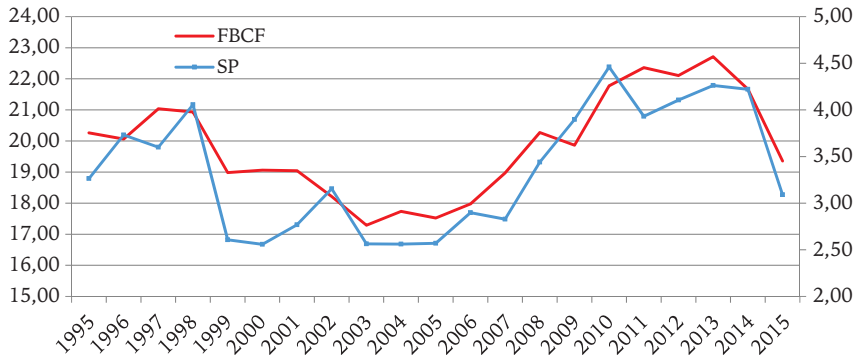
O investimento das empresas estatais

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

Embora a participação dos investimentos do setor público, incluindo as empresas estatais, seja menor hoje que na década de 1970, auge do processo de industrialização, os dados mostram que o setor público (nível federal e subnacional, orçamento fiscal e estatais) ainda tem importância crucial na formação de capital na economia brasileira e, consequentemente, exerce influência significativa na taxa de crescimento do PIB. No primeiro ano do governo Lula, também um forte ajuste fiscal contraiu os investimentos públicos para algo próximo ao que se viu em 1999 e se manteve relativamente baixo até 2006, quando iniciou-se uma forte aceleração que se seguiu até 2010. A partir daí, houve uma relativa estabilidade até 2014, como pode ser visto no

Gráfico 7, que também aponta para o efeito de *crowding in* entre investimento público e privado.

Gráfico 7: Investimento total e público reais* (%PIB)

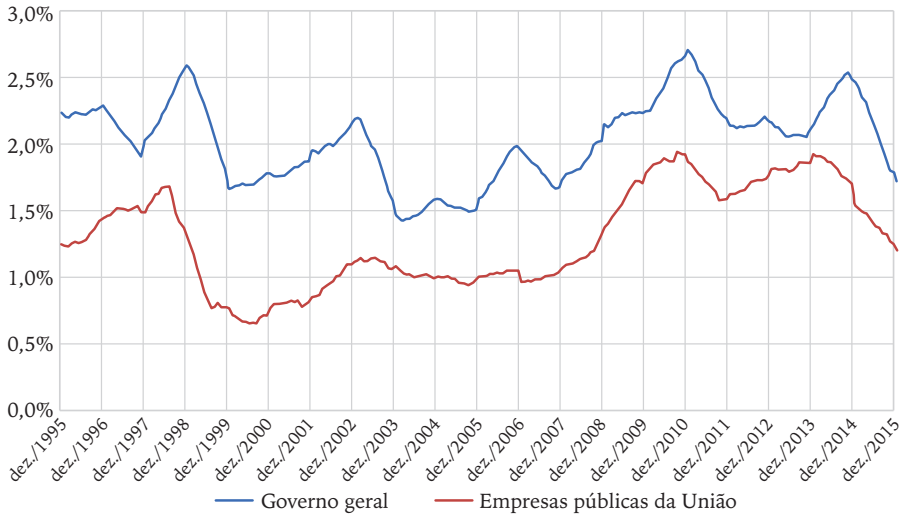


Fonte: IBGE (série antiga); Orair (2016) (ajustado setor público para incluir PMCMV FAR).
* SP (setor público, eixo da direita) e FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo Total, eixo da esquerda) deflacionados pelo deflator da FBCF.

Com relação ao papel das empresas estatais para o aumento do investimento público, podemos dividir este último em duas partes: governo geral e empresas públicas da União. No Gráfico 8 é possível observar que houve uma importante inflexão a partir de 2011, com um comportamento muito mais volátil do que o observado anteriormente. Após certa estagnação entre 2003 e 2006, houve, de 2007 a 2010, uma forte elevação dos investimentos das estatais da União em linha com o comportamento dos investimentos do governo geral, o que permitiu um crescimento muito acelerado do investimento público total, que saiu de 3% do PIB em 2007 para 4,9% do PIB em 2010.

A partir de 2011, a trajetória torna-se muito mais errática. Naquele ano, do ponto de vista do governo geral há um forte efeito do ciclo político, como uma forte reversão também observada no primeiro ano de mandato, em nível federal e estadual, de outros mandatos, inclusive em 2007. Do ponto de vista das empresas estatais, 2011 também foi um ano de contração, reforçando o impacto da queda nos orçamentos fiscais. Em 2012 e 2013, há um crescimento importante dos investimentos das estatais, porém os investimentos do governo geral permanecem estagnados. Em 2014, há um comportamento oposto. Se por um lado há um forte crescimento dos investimentos do governo geral, também associado ao ciclo político, há, por outro lado, uma forte contração dos investimentos das estatais, mantendo estagnado o investimento público total.

Gráfico 8: Investimento público – governo geral e empresas públicas da União (% PIB)



Fonte: Orair (2016), elaboração própria.

Para compreender melhor o comportamento dos investimentos das estatais em 2014 é importante ressaltar que mais de 85% dos investimentos das empresas federais são do Grupo Petrobras, que foi muito afetado em 2014 pelo início da operação Lava Jato, com impactos muito acentuados sobre os investimentos da Petrobras.

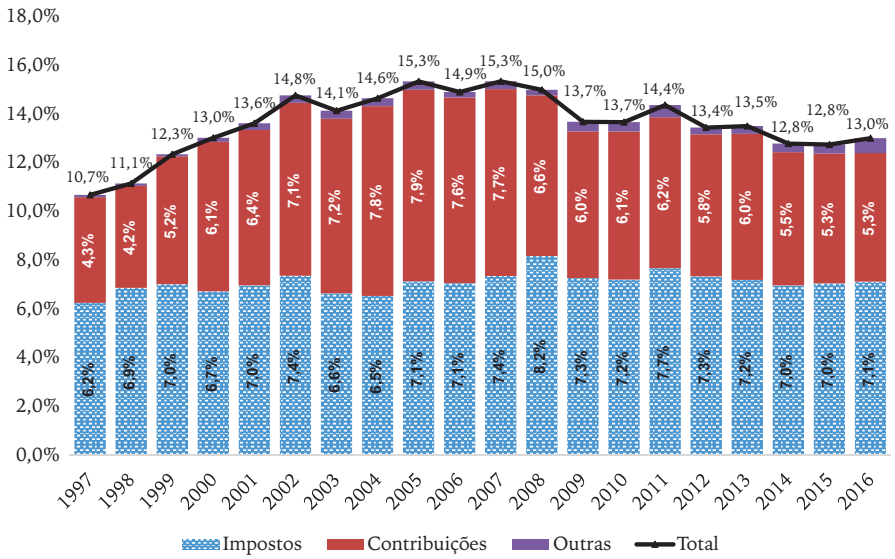
A evolução da arrecadação federal

Para analisar a arrecadação, é importante manter a distinção feita pela Receita Federal entre as receitas administradas, inclusive as previdenciárias, e as demais receitas, pois as primeiras estão mais associadas ao ciclo econômico.

Entre 1997 e 2002, há uma clara tendência ao aumento da arrecadação de impostos e contribuições, sendo que tal aumento foi praticamente todo puxado pelo crescimento das contribuições. De 2003 a 2008, houve certa estabilidade na soma da arrecadação de impostos e contribuições, mesmo com a supressão da CPMF em 2007, que gerou a perda de um ponto de PIB de arrecadação, sendo parcialmente compensada pelo aumento do IOF. Com a crise, há uma clara mudança de nível pela forte perda de arrecadação em 2009, seguida de nova redução do nível em 2014. A queda da participação da

arrecadação no PIB ocorreu mesmo em um período de redução do crescimento do PIB, o denominador nessa razão, o que aponta para uma forte queda na taxa de crescimento do numerador: a arrecadação.

Gráfico 9: Receita de impostos e contribuições (% do PIB)

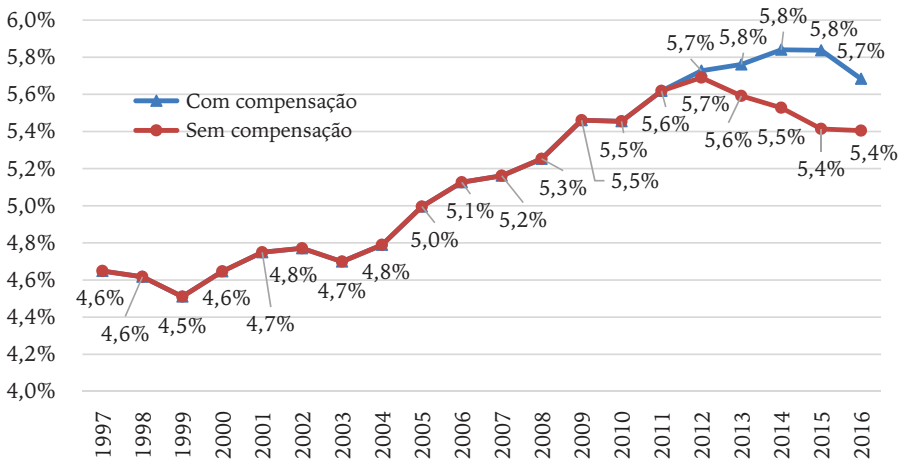


Fonte: STN. Elaboração própria.

No caso da arrecadação previdenciária, o comportamento foi um pouco distinto, o que pode ser explicado pela dinâmica do mercado de trabalho, que manteve o crescimento da massa salarial até 2014, decorrente de aumentos reais dos salários e da queda do desemprego, mesmo em um período de desaceleração econômica. O Gráfico 9 apresenta a trajetória das receitas da previdência com e sem a compensação da folha. O que se observa é que se não houvesse a desoneração da folha a trajetória seria representada pela linha azul, de acordo com a qual a queda só se verificaria em 2014.

Em resumo, do ponto de vista da arrecadação, desde a crise de 2009 houve uma mudança no nível da arrecadação federal de impostos e contribuições, muito semelhante à queda da participação da indústria no PIB. A queda no período imediato à crise foi, incialmente, compensada por receitas não tributárias, como dividendos e concessões, ou extraordinárias, como Refis, mas que não se sustentaram no momento posterior, como pode ser visto no Gráfico 10.

Gráfico 10: Arrecadação RGPS (% do PIB) – com e sem compensação pela desoneração da folha



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – STN. Elaboração própria.

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

Muitos autores atribuem essa queda na arrecadação às desonerações. No entanto, cabe avaliar com mais cuidado as mudanças no comportamento das receitas no período e o impacto efetivo das desonerações na queda da arrecadação. Ainda que seja necessária uma análise mais refinada, podemos avaliar que o comportamento da arrecadação segue, de forma relativamente próxima, o comportamento de sua variável explicativa principal.

Com relação ao papel das desonerações,[8] em primeiro lugar é importante destacar que há duas fontes principais de dados para analisá-las. Na Tabela 4, apresentamos os impactos anuais das desonerações instituídas apenas entre

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

2011 e 2014. Nesse caso, o valor para 2013 é de R$ 74,8 bilhões, sendo que muitas são postergações de desonerações anteriores, como é o caso do IPI, e, portanto, não podem ser consideradas como uma nova desoneração, mesmo sendo um novo ato normativo. Do quadro abaixo, podemos apontar como desonerações efetivamente instituídas entre 2011 e 2014: a desoneração da folha, com impactos exclusivos na arrecadação do RGPS; a zeragem da alíquota da Cide; a desoneração dos últimos produtos ainda onerados da cesta básica (IPI e PIS/Cofins); a depreciação acelerada de bens de capital e caminhões e vagões; alguns novos setores com IPI reduzido; e o Inovar-auto.

Tabela 4: Impactos anuais das desonerações instituídas entre 2011 e 2014 (R$ bilhões)

Desonerações	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Desoneração da folha	3,7	12,3	22,1	24,1	14,5	14,5
Simples	5,3	5,9	6,8	10,5	11,3	4,3
IPI manutenção/prorrogação	6,4	10,9	9,6	6,0	7,1	1,6
Cide	8,5	11,5	12,2	5,4	0,0	0,0
Cesta básica (IPI e PIS/Cofins)	0,0	5,7	8,1	9,0	9,7	0,0
Sudam/Sudene	0,0	0,0	5,0	5,3	5,7	0,0
IOF crédito PF	2,3	3,6	3,8	0,3	0,0	0,0
Demais IRPF	0,5	1,7	1,9	2,1	2,2	0,7
PLR (IRPF)	0,0	1,7	1,9	2,1	2,2	0,0
Correção da tabela IRPF	2,4	2,6	2,8	0,0	0,0	0,0
IOF demais	0,6	1,3	1,6	1,6	1,6	0,1
Depreciação acelerada de bens de capital e caminhões e vagões	0,0	2,0	1,5	1,6	1,7	0,0
IPI diversos (novos)	2,4	0,7	0,5	0,5	0,6	0,0
Inovar-auto	0,0	0,9	0,8	0,9	0,9	0,0
Demais	13,4	14,2	22,6	30,3	22,0	5,2
Total	**45,5**	**74,8**	**101,3**	**99,7**	**79,5**	**26,3**
Total (% do PIB)	**0,9%**	**1,4%**	**1,8%**	**1,7%**	**1,3%**	**0,4%**

Fonte: Receita Federal.

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

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

O sistema de meta fiscal rígido foi observado até o final de 2008, período em que receita e despesa tiveram um comportamento similar, gerando um movimento fortemente pró-cíclico, ainda que o período entre 2005 e 2008 tenha sido o mais ascendente do ciclo. A partir de 2009, a correlação entre as duas séries deixa de ser tão exata e há períodos de correlação negativa e positiva, com o resultado primário sendo o mecanismo de ajuste, garantindo uma atuação mais anticíclica da política fiscal. Ainda assim, mesmo reduzido, nos anos de 2012 e 2013 houve uma tentativa de se manter um resultado primário relativamente alto frente à desaceleração da receita, levando à adoção de práticas que foram posteriormente contestadas. Só em 2014 e 2015 houve uma redução mais acentuada da meta de resultado fiscal.

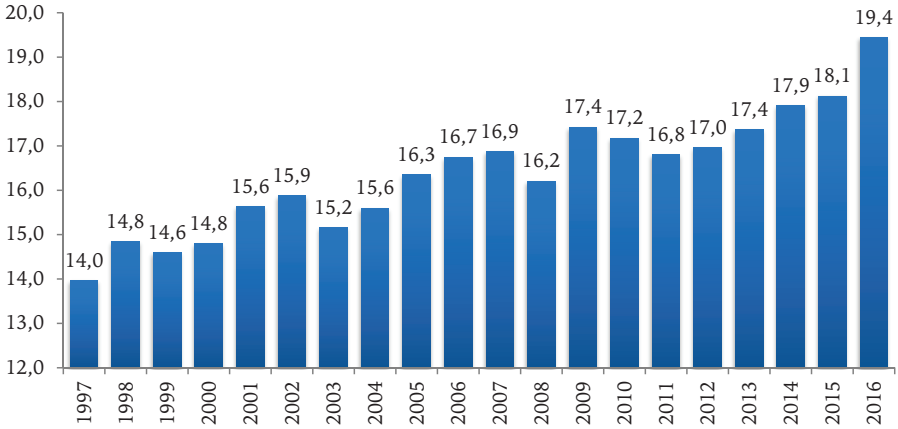
A trajetória das despesas federais

Evolução geral das despesas federais

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

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

Gráfico 11: Despesa primária federal total* (% do PIB)



Fonte: STN ajustada. Elaboração própria.
* Sem capitalização da Petrobras, sem compensação ao RGPS e ajustando o pagamento dos passivos apontados pelo TCU.

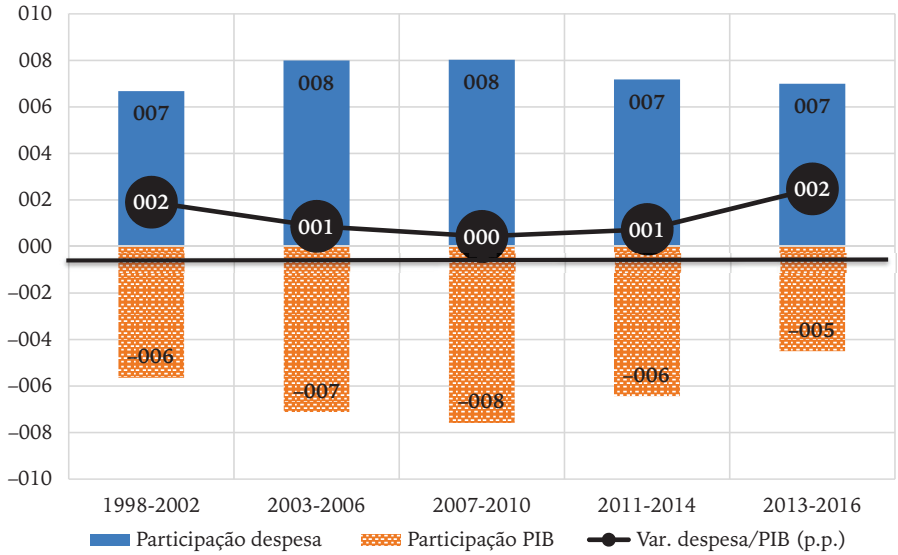
No Gráfico 12, apresenta-se a decomposição[9] da variação da participação da despesa no PIB para entender o peso relativo do numerador (despesa) e do denominador (PIB). A participação relativa da variação do PIB tem sinal negativo, pois quanto maior o crescimento do PIB, menor será a variação da razão despesa/PIB.

A linha ligando os círculos apresenta a variação em pontos percentuais (p.p.) da participação da despesa no PIB em cinco distintos períodos de quatro anos cada. Como pode ser observado, a menor variação da despesa PIB ocorreu no intervalo de 2007 a 2010, apenas 0,4 p.p., e o maior aconteceu no período recente, 2,5 p.p., entre 2013 e 2016. No entanto, como pode ser observado, o fator explicativo mais relevante para a variação da despesa no PIB foi o comportamento do denominador, que apresentou mudanças mais relevantes do que o numerador. Aliás, a participação do numerador parece inclusive ser contraditória com o comportamento da participação da despesa no PIB. Quanto maior a variação, menor o peso do aumento da despesa.

9 A decomposição foi feita a partir da seguinte equação:

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

Gráfico 12: Decomposição da variação da razão despesa/PIB (p.p.)



Fonte: STN ajustada. Elaboração própria.

De fato, esse comportamento fica mais evidente quando olhamos as taxas de crescimento real nos diferentes períodos, apresentadas na Tabela 5. Como pode ser observado, o período de 2007 a 2010 foi o de maior crescimento real das despesas primárias (8,2% ao ano), mas também o período com o maior crescimento do PIB (4,6% ao ano), o que resultou no período de menor crescimento da relação despesa/PIB, que permaneceu basicamente estável (0,43 p.p.). Esse resultado aponta para uma possível causalidade entre crescimento da despesa e crescimento do PIB e, consequentemente, do resultado fiscal, gerando um círculo virtuoso de crescimento com estabilidade fiscal.

Em sentido contrário, os períodos de 2011-2014 (5.1% ao ano) e 2013 a 2016 (2,9% ao ano) foram de baixo crescimento da despesa. No período 2011-2014 (primeiro mandato de Dilma) a taxa de crescimento das despesas praticamente iguala a do segundo mandato de FHC e é bem inferior aos dois mandatos do presidente Lula, a despeito do senso comum. Porém, nesses dois períodos as despesas como percentual do PIB estavam se acelerando, como vimos, graças ao círculo vicioso de menor crescimento da despesa, menor crescimento do PIB e das receitas e a piora acentuada do resultado fiscal. Sendo assim, não houve a chamada "gastança"; a redução do resul-

tado primário decorreu da queda da receita e não do aumento do ritmo de crescimento da despesa, o que, possivelmente, explica por que a redução do superávit não segurou o crescimento como seria esperado, o que será explorado no próximo capítulo.

Tabela 5: Variação real das despesas primárias e PIB, média anual por períodos selecionados

	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2013-2016*
Variação do PIB	2,3%	3,5%	4,6%	2,3%	–1,0%
Variação da despesa total**	5,0%	5,9%	8,2%	5,1%	2,9%
Despesas obrigatórias	5,6%	7,8%	7,3%	4,3%	3,6%
D/q previdência	6,0%	8,6%	6,3%	5,1%	4,6%
D/q pessoal	5,4%	2,2%	7,0%	1,0%	0,5%
Despesas discricionárias	3,5%	0,1%	11,5%	7,7%	0,6%

Fonte: STN ajustada e IBGE.

* Para 2016 foi utilizada a previsão da taxa de crescimento do PIB projetada do *Boletim Focus*, mediana de 3 fev. 2017.

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

Atuação pró-cíclica ou anticíclica?

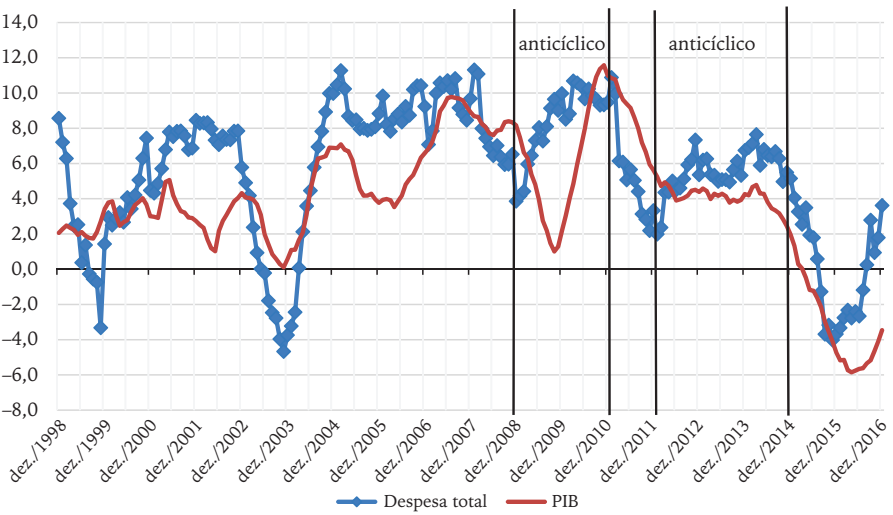
No Gráfico 13, apresenta-se a trajetória das despesas e do PIB, com a variação real acumulada em doze meses. Como é possível observar, até dezembro de 2008 as despesas apresentavam um comportamento pró-cíclico, e a despesa e o PIB procediam de forma muito semelhante, fruto de uma meta de resultado primário rígida. Em 2009 essas variáveis evoluem em direções opostas, indicando uma política fiscal anticíclica. Assim que a trajetória do PIB demonstrou sinais de queda muito rápida, as despesas foram ampliadas, invertendo a tendência de desaceleração observada em 2008.

Já em 2011, primeiro ano do governo Dilma, após a rápida recuperação da crise em 2010, houve mudanças no arranjo de política econômica, com reversão do ritmo de crescimento das despesas e a adoção das medidas macroprudenciais. O superávit primário foi ampliado frente à contenção do ritmo de crescimento das despesas e a recuperação da arrecadação, como será detalhado a seguir.

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

Embora com um relativo atraso, quando comparado à crise de 2008-2009, como observam de Paula, Modenesi e Pires (2015), houve nova inflexão da política fiscal com reversão de algumas medidas anteriores e a retomada de uma atuação mais expansionista. Em particular, houve novamente um aumento da taxa de crescimento das despesas, conforme pode ser observado no Gráfico 13, embora em ritmo inferior ao de outros anos.

Gráfico 13: Despesa primária total ajustada* e PIB mensal (var. real 12 meses acumulados)



Fonte: STN e Bacen.
* Sem capitalização da Petrobras, sem compensação ao RGPS e ajustando o pagamento dos passivos apontados pelo TCU.

Esse comportamento das despesas será discutido a luz do que se costuma chamar de "conflito distributivo" dentro do orçamento, que se acirrou a partir de 2011. Sendo assim, é importante olhar por dentro o comportamento das despesas, pois, como pode ser observado na Tabela 6, as despesas de transferência de renda às famílias, bem como as demais discricionárias, mantiveram uma trajetória de crescimento até 2014 e, a partir de 2013, houve um aumento considerável dos subsídios, incluindo parte do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (a parte de crédito via FGTS).[10] Já o investimento,

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

quando incluímos o MCMV/Fundo de Arrendamento Residencial (FAR),[11] apresentou uma trajetória relativamente estável em porcentagem do PIB até 2015, ano em que despencou.

Tabela 6: Despesas primárias federais (% do PIB)

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

Fonte: SIAFI.

* Complemento FUNDEB, Lei Kandir e FCDF.

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

Como pano de fundo da análise, abordaremos o papel dos gastos públicos federais no modelo brasileiro de crescimento liderado pela demanda, que caracterizou o governo Lula, conforme descrito por Dweck e colegas (2013). Esse modelo pode ser descrito como social-desenvolvimentismo, no qual tanto os investimentos públicos quanto as políticas redistributivas têm papel central para determinar a trajetória de crescimento.

Para identificar as possíveis semelhanças e diferenças do governo Dilma, a análise será feita com base nos pontos destacados por Palley (2011) sobre os elementos imprescindíveis para uma estratégia de crescimento liderado pela demanda doméstica, pelo consumo, pelo investimento ou por demais gastos do governo: a) a existência de redes de proteção social para reduzir a necessidade de poupança precaucional de forma a estimular o consumo; b) a implementação de um salário mínimo para aumentar a ligação entre

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

crescimento da produtividade e dos salários, com melhoria de proteções trabalhistas e reforço da negociação coletiva via sindicatos; c) aumento do investimento em infraestrutura pública como alavanca para os investimentos públicos; d) aumento da provisão de bens públicos, como saúde e educação; e) reequilíbrio das estruturas tributárias, aumentando os impostos sobre os grupos de renda mais elevada e diminuindo os impostos sobre os grupos de renda mais baixa.

Com base em quatro desses cinco elementos, podemos avaliar a condução das despesas federais, para identificar se houve uma alteração no papel dessa política no governo Dilma, que explicaria uma mudança na capacidade de atuar dentro de um modelo de crescimento liderado pela demanda, relativamente ao governo do presidente Lula. Os elementos "a" e "b" serão tratados no próximo subitem desta seção, e os elementos "c" e "d" serão tratados, respectivamente, nos dois subitens seguintes. O último subitem avaliará os elementos de continuidade e de ruptura.

Transferência de renda às famílias e salário mínimo

Do ponto de vista das transferências de renda às famílias não parece ter havido uma grande inflexão entre o período de 2006 a 2010 e o de 2011 a 2014. Como é discutido em capítulo específico deste livro, sobre as políticas sociais, em algumas áreas houve ampliação dessas políticas, como nos casos do Brasil Sem Miséria, em especial o Brasil Carinhoso, que ampliou o benefício do Bolsa Família.

Os demais benefícios sociais não tiveram modificação significativa em suas regras e têm o seu comportamento muito vinculado ao crescimento vegetativo, à formalização do mercado de trabalho e ao aumento do salário mínimo. Como pode ser visto na Tabela 7, no período de 2011 a 2014 foi mantida a regra de reajuste do salário mínimo que garantiu um aumento real médio de 3,0% ao ano, ligeiramente inferior ao período de 2007 a 2010, que foi de 4,1% ao ano. Apenas em 2015-2016 ocorre uma forte desaceleração do crescimento do salário mínimo, já durante a recessão.[12]

12 Importante destacar que, com a EC 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos equivalente à correção apenas pela inflação, a continuidade da política de valorização de salário mínimo não poderá ser mantida.

Tabela 7: Salário mínimo – variação média anual em períodos selecionados

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

Fonte: Ipea, deflacionado pelo INPC.

Recentemente, o questionamento dos aumentos da despesa decorrente dos benefícios sociais cresceu e embasou as propostas de cortes nos gastos sociais e a crítica ao crescimento do salário mínimo, ao qual boa parte dos gastos sociais está vinculada. Em 2016, de forma mais explícita, os gastos sociais passaram a ser diretamente responsabilizados pelo descontrole fiscal, sem uma análise mais criteriosa das razões para seu aumento.

No entanto, a piora no resultado não se deve a um aumento no ritmo de crescimento das despesas. Enquanto a economia crescia, as receitas da seguridade cresciam mais do que as despesas, principalmente entre 2006 e 2014. Em média, o crescimento das despesas da previdência diminuiu nos últimos anos, enquanto as receitas despencaram como mostra a Tabela 8:

Tabela 8: Variação real RGPS média anual

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

Fonte: Resultado STN, dez. 2016.

Despesas com saúde e educação

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

Ao longo de todo o governo Dilma, assim como já havia ocorrido no governo Lula, alguns setores foram completamente protegidos dos contingen-

ciamentos, até 2015. Além dos investimentos prioritários incluídos no PAC, as áreas de saúde, educação, desenvolvimento social e ciência e tecnologia tinham tratamento diferenciado nos momentos de aplicação do artigo 9 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, dentro do espaço fiscal destinado a essas áreas, houve mudança na composição dos gastos.

Na Tabela 9 são apresentados os dados das despesas primárias de saúde e educação, abrindo os componentes principais. No caso da educação, houve uma queda relativa no crescimento real, embora possa ser explicada principalmente pelo comportamento dos investimentos e do complemento do Fundeb, esse último decorrente do ritmo de crescimento mais lento da arrecadação. Quando olhamos o gasto de custeio, o crescimento real manteve-se praticamente o mesmo, e bastante alto, mesmo com a base muito ampliada após anos de crescimento acelerado. No caso do investimento, foi mantido o mesmo valor nominal de R$ 5,0 bilhões durante todo o período, levando à queda real próxima à média do IPCA. Já o Fundeb manteve um ritmo alto, de 10% real, mas menor do que antes. No caso da saúde, o crescimento real médio foi mantido, mas os investimentos apresentaram um aumento real.

Tabela 9: Despesas primárias com saúde e educação

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

Fonte: Siafi.

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

Investimento público federal

No caso do governo federal, do ponto de vista das contas nacionais, consideram-se investimento apenas as despesas referentes ao grupo de Natureza de Despesa 4, que corresponde à formação bruta de capital fixo da administração pública direta no âmbito federal. No entanto, do ponto de vista de análise das despesas públicas, parte do que é comumente considerado como subsídios às famílias tem, do ponto de vista macroeconômico, um comportamento praticamente idêntico ao da formação bruta de capital fixo, uma vez que independe da ação das famílias para que seja efetivamente realizado, como ocorre no caso de estímulos via subsídios. A contratação pelo FAR dos empreendimentos do MCMV tem efeito similar à contratação de uma obra pública pelo governo federal, e tais empreendimentos não existiriam sem esse aporte do governo,[13] que chega a 95% do valor do imóvel.

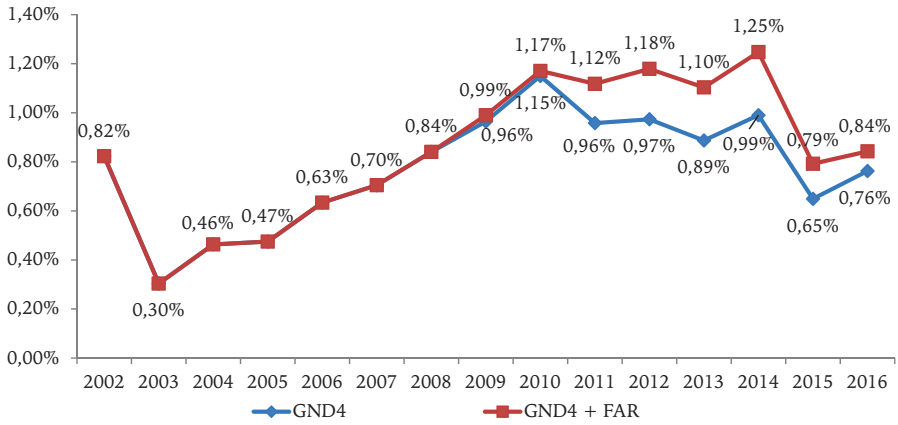
No Gráfico 14, é apresentada a série dos investimentos anuais desde 2002, com e sem os gastos referentes ao FAR do MCMV. Como se pode ver, com o FAR, há uma relativa estabilidade dos investimentos entre 2011 e 2014, com aumento nesse último ano, atingindo o maior nível, mas com uma forte queda em 2015, semelhante à de 2003.

Alguns pontos precisam ser analisados para interpretar tais dados. Em primeiro lugar, a queda dos investimentos, que ocorreu em todos os processos de ajuste fiscal, levou à adoção, desde 2005, da possibilidade de abatimento da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do resultado primário.[14] Como ressaltaram Abreu e Câmara (2015, p.84), as regras inseridas na LDO "tiveram um grande alcance para o financiamento dos investimentos em infraestrutura, pois garantiram um maior volume de recursos e maior flexibilidade na gestão orçamentária da carteira do PPI", e foi permitida por duas alterações legais importantes: i) As despesas do PPI, posteriormente PAC, poderiam ser retiradas da base do cálculo do resultado primário; e ii)

13 No caso da contratação pelo FAR, ele se destina a famílias da chamada faixa 1 do programa MCMV. A "execução das obras do empreendimento é realizada por construtora contratada pela Caixa, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados" (CEF, site). Portanto, se assemelha muito à contratação de uma obra pública pelo governo federal.

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

Gráfico 14: Investimento do governo federal com e sem MCMV/FAR (% do PIB)



Fonte: Siafi.

introduziu-se um dispositivo de flexibilidade nos remanejamentos entre as programações orçamentárias do PPI (PAC) em até 30% de cada uma delas.

Mesmo diante da queda da arrecadação, no período de 2011 a 2014 houve uma ampliação do espaço fiscal para os investimentos, conforme Tabela 10. As mudanças na meta tinham o intuito de manter espaço para políticas anticíclicas, em especial de estímulo ao investimento público, como a regra do PAC e a não compensação pelo nível federal da redução do resultado primário de estados e municípios. Essas alterações na meta se somaram à retirada do cálculo primário das duas grandes estatais brasileiras, Petrobras e Eletrobras em 2008 e 2009. Ainda assim, não foi possível manter o ritmo de crescimento das despesas de investimento observado no período anterior.

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

Em primeiro lugar, como apontado acima, a mudança de patamar da arrecadação, diante de um cenário de menor crescimento econômico e de regra fiscal rígida, tornou o limite fiscal agregado mais imperativo, amplificando o chamado conflito distributivo dentro do orçamento. De fato, a cada projeto de lei orçamentária, o volume total destinado aos investimentos, indepen-

Tabela 10: Banda da meta fiscal de resultado primário

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

Fonte: SOF/MPOG.

dentemente das limitações posteriores decorrentes da LRF, não era mais ampliado no mesmo ritmo que nos anos anteriores. Portanto, a contratação total, apesar de crescente, não apresentou a mesma tendência do período anterior. Além da queda da arrecadação, havia também um efeito base. O crescimento ocorrido entre 2006 e 2010 fez o investimento saltar de 0,6% do PIB para 1,17%, portanto, quase dobrar a sua participação. Para manter um ritmo semelhante de crescimento, seria necessário um aumento de 1 p.p. de PIB, diante de um cenário de perda de 2 p.p. de arrecadação.

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

Um segundo ponto relevante eram as questões não fiscais relativas à capacidade de execução das obras. É importante lembrar que a ausência de projetos volumosos de investimentos levou a uma atrofia do Estado, que perdeu a capacidade de ser minimamente empreendedor. Novas carreiras precisaram ser estruturadas, como a dos analistas de infraestrutura, para capacitar os ministérios no acompanhamento das obras prioritárias. Por sua vez, o sistema de fiscalização e controle, que se desenvolveu muito nas últimas décadas, também não estava preparado para o volume de obras e os problemas associados a elas e, muitas vezes, contribuiu para a execução lenta dos pro-

jetos de investimento. Assim, mesmo nesses anos de menor restrição fiscal global, nem mesmo o volume de recursos destinados aos investimentos foi completamente executado, por dificuldades que iam além da restrição fiscal.

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

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

Continuidades e inflexões

Podemos concluir esta seção dizendo que, no que diz respeito aos gastos públicos, houve continuidades e rupturas no governo Dilma em relação ao governo Lula. Retomando os elementos apontados por Palley (2011) e citados no início deste capítulo, podemos avaliar em cada um se houve ruptura ou continuidade:

a) existência de redes de proteção social para reduzir a necessidade de poupança precaucional;
b) implementação de um salário mínimo para aumentar a ligação entre crescimento da produtividade e dos salários, com melhoria das proteções trabalhistas e reforço da negociação coletiva via sindicatos.

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

a) Aumento do investimento em infraestrutura pública

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

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

Como vimos, no caso da educação, houve uma pequena desaceleração na taxa de crescimento real do gasto em relação ao governo Lula, mas ainda assim seguiu com crescimento real relativamente alto. A dificuldade de manter a taxa de crescimento do período Lula pode ser explicada em parte pela base elevada, visto que o Brasil foi um dos países que mais elevou os gastos em educação no mundo no período de 2001 a 2011. No caso da saúde, a taxa de crescimento real foi um pouco inferior à do governo Lula (5,3% contra 5,9%), o que não permite falar em uma inflexão.

c) Reequilíbrio das estruturas fiscais, aumentando os impostos sobre os grupos de renda mais elevada e diminuindo os impostos sobre os grupos de renda mais baixa

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

Mas pode-se dizer que, sob o aspecto fiscal, a política de desonerações, que visava sobretudo estimular o setor industrial, que patinava desde o início

da crise internacional de 2008, acabou tendo um efeito concentrador, uma vez que há dúvidas sobre sua eficácia em estimular o emprego e os investimentos, e muitos analistas julgam que serviu apenas para os industriais recuperarem margens.

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

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

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

Política fiscal anticíclica e regras fiscais

As dificuldades na condução da política fiscal em um contexto de desaceleração econômica devem ser levadas em conta ao se analisar o governo Dilma. Com a desaceleração da arrecadação, o conflito distributivo dentro do orçamento foi acirrado, diante do caráter extremamente pró-cíclico de uma regra fiscal baseada exclusivamente em resultado primário. Em 2011, a base de

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

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

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

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

O governo seguiu afirmando seu compromisso com o cumprimento da meta de resultado primário, mas recorrendo à postergação de pagamentos e à

chamada contabilidade criativa para atingi-la, abalando a credibilidade da meta fiscal.[15] Sem dúvida, é necessário, em linha com o debate internacional e com a abertura dada pelo próprio FMI, abrir um debate sobre a adoção de regras fiscais mais flexíveis no curto prazo e com regras adicionais de sustentabilidade da dívida pública no médio e longo prazos. Esse debate, infelizmente, até o momento não ocorreu; ao contrário, recentemente, com a aprovação da EC 95/2016, houve a constitucionalização do ajuste fiscal permanente no Brasil.

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

Considerações finais: a economia política da política fiscal e da crise

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

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

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

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

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

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

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

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

Com o título muito apropriado de "Cutucando onças com varas curtas", Singer (2015) também mostra como as medidas de política econômica do governo Dilma foram criando inimigos entre as elites econômicas, também identificando a guinada na direção dos juros em 2011 e a batalha dos spreads em 2012 como o marco inicial das rupturas. A tentativa de acelerar o projeto desenvolvimentista teria então levado ao surgimento de uma oposição antidesenvolvimentista dos grupos econômicos que foram alienados do processo.

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

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

Tanto autores liberais como da linha novo-desenvolvimentista defendem que seria necessário mudar as escolhas sociais para se empreender ajustes nos gastos públicos. Alguns são mais explícitos e propõem um novo pacto social em que os assalariados aceitem reduzir a participação dos salários na renda, para que assim o país pudesse acelerar sua taxa de crescimento. Uma nova roupagem para a velha teoria do bolo que deve primeiro crescer para depois ser dividido.

As recentes medidas já aprovadas, como a EC do teto dos gastos públicos, bem como a proposta de reforma da previdência e a reforma trabalhista, ainda

em discussão no momento em que este capítulo é redigido, sinalizam nessa direção e representam um risco de que a política fiscal, em particular a de gastos públicos, possa reverter os significativos efeitos no crescimento e na redução das desigualdades que tiveram nos últimos anos.

Referências bibliográficas

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

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

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

BARBOSA, F. H.; PESSOA, S. Desaceleração recente da economia. In: *Sob a luz do sol*: uma agenda para o Brasil. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), 2014. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-capitulos-Sob-a-Luz-do-Sol-final.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BIASOTO JÚNIOR, G.; AFONSO, J. R. Política fiscal no pós-crise de 2008: a credibilidade perdida. In: NOVAIS, L. F.; CAGNIN, R. F.; BIASOTO JÚNIOR, G. *A economia brasileira no contexto da crise global*. São Paulo: Fundap, 2014. p.251-79.

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

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

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

CERQUEIRA, B. S. Política fiscal, demanda agregada, crescimento e crise: o investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003-2015. *Texto para Discussão*, IE/UFRJ, 27, 2016.

COUTO, J. M.; HACKL, G. Hjalmar Schacht e a economia alemã (1920-1950). *Economia e Sociedade*, Campinas, v.16, n.3 (31), p.311-41, dez. 2007.

DWECK, E.; CHERNAVSKY, E.; CHAVES, M. O modelo de desenvolvimento brasileiro: análise de seus fundamentos e o papel das macropolíticas federais. In: XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Publica, 2013, Montevidéu. *Anais do XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

GENTIL, D.; HERMANN, J. Política fiscal no governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada. *VIII Encontro Internacional da AKB*. Universidade Federal de Uberlândia, 2015.

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

KALECKI, M. Aspectos políticos do pleno emprego [1943]. In: MIGLIOLI, J. (Org). *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1977.

LOPREATO, F. L. C. *Os caminhos da política fiscal do Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; IE/Unicamp, 2013. 279p.

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: CENTRO de Debates de Políticas Públicas (CDPP). *Sob a luz do sol*: uma agenda para o Brasil. São Paulo: Insper, 2014.

ORAIR, R. O. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. *Texto para Discussão*, Ipea, 2215, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6873/1/TD_2215.PDF>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____; GOBETTI, S. W. *O gasto público e o ciclo da política fiscal – 1999-2014*. Monografia, Prêmio SOF, 1º lugar, tema 1 - Qualidade do gasto público, 2015.

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

OREIRO, J. L.; MARCONI, N. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. *Cadernos do Desenvolvimento*, v.11, n.19, p.167-79, jul.-dez. 2016.

PALLEY, I. T. The Rise and fall of export-led growth. *Working Paper*, 675, Levy Economics Institute, 2011. Disponível em: <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_675.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017.

PAULA, L. F.; MODENESI, A.; PIRES, M. C. The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination? *Journal of Post Keynesian Economics*, 37(3), p.408-35, 2015.

RECEITA Federal do Brasil. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais*, dez. 2012.

SCHAECHTER, A.; KINDA, T.; BUDINA, N.; WEBER, A. Fiscal rules in response to the crisis: toward the "next-generation" rules. *IMF Working Paper*, jul. 2012.

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

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

_____. Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos*, Cebrap, 102, p.43-71, jul. 2015.

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

_____; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, v.21, n.4, p. 909-41, 2012.

A economia política da política fiscal e o processo de impeachment

Rodrigo Alves Teixeira
(PUC-SP)

Esther Dweck
(UFRJ)

Emílio Chernavsky
(Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)

Área 3: Economia Brasileira
JEL Classification: E62, P16

Resumo
Este artigo argumenta que o impeachment de Dilma Rousseff não pode ser compreendido apenas analisando os motivos explícitos apresentados pelos opositores do presidente, centrados na alegada irresponsabilidade fiscal, mais tarde caracterizado, em um movimento político, como crime de responsabilidade. Com base no recente debate internacional, é possível mostrar que o governo Dilma não fez nada de diferente das práticas internacionais nem dos novos estudos e diretrizes sobre regras fiscais. Destacamos a fragilidade dos argumentos formais do processo de impeachment e apresentamos o que pode ser visto como os motivos reais do processo de impeachment, o que resultou na perda de apoio político do presidente Dilma. Tais razões devem ser encontradas na economia política, então usaremos as idéias de Kalecki para lidar com os aspectos políticos do pleno emprego, bem como a noção de bloco no poder de Nicos Poulantzas. Tentamos mostrar como o governo introduziu fissuras no bloco no poder e que o processo de Impeachment permitiu uma mudança neoliberal na direção da política econômica. Esta mudança irá introduzir grandes consequências sobre o crescimento econômico e a desigualdade social no Brasil nos próximos anos.

Palavras chave: impeachment, política fiscal, bloco no poder

Abstract
This paper argues that Dilma Rousseff´s impeachment can not be understood only analyzing the explicit reasons presented by the opponents of the president, centered on the alleged fiscal irresponsibility, later characterized, in a political movement, as a responsibility crime. Based on the recent international debate it is possible to show that the Dilma government did nothing different neither from international practices nor from the new studies and guidelines regarding fiscal rules. We highlight the fragility of the formal arguments of the impeachment process and present what can be seen as the actual reasons for the impeachment process, which resulted in President Dilma's loss of political support. Such reasons must be found in political economy, so we will use Kalecki's ideas in dealing with the political aspects of full employment, as well as the notion of power bloc of Nicos Poulantzas. We try to show how the government introduced fissures in the power bloc and that the Impeachment process allowed a neoliberal shift in the direction of the economic policy. This shift will introduce major consequences on economic growth and social inequality in Brazil in the coming years.

Keywords: impeachment, fiscal policy, power bloc

Introdução

A economia brasileira passou da desaceleração ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma para a recessão a partir de 2015, primeiro ano do seu segundo mandato. No debate macroeconômico que se seguiu, a política fiscal assumiu papel central na explicação dessa trajetória, tanto no campo da ortodoxia como no da heterodoxia, embora de forma antagônica. O auge da crítica ocorreu durante o processo de Impeachment, no qual, os supostos crimes estavam diretamente associados a decisões na área fiscal.

A visão que se popularizou a partir de meados de 2013 e identifica, após a crise de 2008 e ainda no governo Lula, uma guinada na política econômica que teria se mantido e mesmo aprofundado no governo Dilma, em cujo centro estaria uma visão do papel do Estado na dinâmica do crescimento econômico que justificaria a condução de uma política fiscal expansionista. Esta política teria levado ao aumento descontrolado dos gastos públicos e à deterioração da situação fiscal, com a geração de déficits primários e o aumento da dívida pública que, ao provocar a redução na confiança dos agentes econômicos, teria conduzido à queda dos investimentos e posteriormente à recessão.

Na nossa visão, essas idéias que se transformaram em senso comum no último período não refletem a realidade dos fatos. Entretanto, neste artigo usaremos uma abordagem de economia política para defender a tese de que os motivos para o impeachment da presidente Dilma, bem como para a recessão econômica enfrentada pela economia brasileira a partir de 2015, não podem ser explicadas apenas pelo descumprimento de regras fiscais ou por decisões de política econômica: é necessário adentrar o campo das relações entre a economia, a sociologia e a política para compreender a perda de sustentação política do projeto que Dilma representava, bem como as motivações dos que se mobilizaram pelo seu afastamento.

A primeira seção tratará do debate acadêmico sobre a política fiscal. A primeira seção tratará de apresentar o recente debate sobre regras fiscais. Em particular, o debate que se travou no Brasil deve ser analisado à luz do debate internacional, visto que a partir da crise de 2008 mesmo órgãos com postura notadamente ortodoxa como o FMI passaram a rever suas posições consagradas nas décadas anteriores a respeito do papel da política fiscal na atividade econômica e, especialmente, das regras fiscais, já que esta crise trouxe novos desafios para a política econômica.

A segunda seção discute os supostos crimes que teriam sido cometidos pela presidente Dilma e a criminalização da política fiscal que foram o pretexto para seu afastamento. Defendemos que os argumentos usados formalmente no processo, e mesmo aqueles que não foram usados juridicamente mas arrolados nas críticas ao governo Dilma (em particular a noção de que teria havido uma "gastança" desenfreada) eram muito frágeis para fundamentar um impedimento.

Demonstrada a fragilidade das motivações formais do processo de impeachment, fundamentado nos aspectos fiscais, na terceira seção buscamos apresentar o que consideramos ser os motivos efetivos para o processo de impeachment. Nesta seção usamos uma abordagem de economia política para analisar as reações à política econômica do governo Dilma e seus impactos em diferentes atores e frações de classe, que levaram a uma paulatina perda de suporte da presidente e ao realinhamento político de diversos atores que passaram a lhe fazer oposição. A análise fará uso do conceito de bloco no poder de Poulantzas. O argumento aqui vai no sentido de que a presidente Dilma introduziu fissuras no bloco no poder que havia dado suporte aos mandatos de Lula e permitido algumas transformações econômicas no bojo de um processo de crescimento com inclusão social – combinação rara para o padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro – sem a ocorrência de rupturas políticas profundas. A tentativa de Dilma de aprofundar em alguns aspectos um modelo econômico de desenvolvimento com inclusão social, em um contexto de desaceleração econômica, acabou por levar a tensões com grupos e frações da classe capitalista que foram paulatinamente abandonando seu apoio à presidente, sem que houvesse em contrapartida o apoio de outros grupos sociais, em particular das classes menos favorecidas.

Finalmente, a quarta seção apresenta elementos que apontam para uma nova composição do bloco no poder, sob hegemonia da fração bancário-financeira do capital, tendo como programa econômico a volta e /ou fortalecimento das doutrinas do neoliberalismo, que se nunca deixaram de exercer certa influência sobre os governos do PT, ao menos haviam passado por um período de questionamento e enfraquecimento. Discute-se ainda as possíveis consequências deste processo para o crescimento econômico, a distribuição da renda e a pobreza nos próximos anos. Essa última seção será seguida de breves considerações finais.

1 O debate sobre política fiscal e regras fiscais

1.1 O debate internacional e a nova geração de regras fiscais

A política fiscal, em especial seu papel diante de uma crise econômica, é objeto de intenso debate na teoria econômica. Em termos teóricos, a grosso modo, pode-se dividir o debate atual sobre o papel do Estado e da política fiscal, até a grande crise de 2008/2009, em duas posições canônicas.

De um lado, situavam-se a posição dos adeptos da Nova Síntese Neoclássica, que defendiam o papel restrito do Estado e o uso da política fiscal com o objetivo fundamental de garantir a sustentabilidade da dívida pública, de modo a sinalizar ao mercado que não haverá risco de *default* e evitar a instabilidade das principais variáveis macroeconômicas, especialmente as taxas de juros e de inflação. Esta posição é reforçada pela tese da "contração fiscal expansionista", segundo a qual a credibilidade em uma política fiscal austera e no compromisso com a sustentabilidade da dívida

pública produz efeitos benéficos sobre as expectativas dos agentes econômicos, elevando assim os investimentos e a taxa de crescimento. O aumento de gastos, ao contrário, tende a produzir expectativas de elevação de impostos no futuro e a levar os agentes privados a reduzir os investimentos, com consequente desaceleração da atividade.

De outro lado, situam-se os pensadores de tradição keynesiana, para os quais os gastos públicos têm papel relevante na gestação de um ambiente favorável aos investimentos privados, capaz de sustentar as expectativas dos agentes econômicos e o crescimento. Isto se dá pelo mecanismo do multiplicador keynesiano, pelo qual os aumentos do gasto público trazem uma expansão da demanda agregada em magnitude maior que a dos gastos, o que num contexto de existência de fatores de produção ociosos, leva à expansão da atividade econômica. Na versão mais heterodoxa, na qual o princípio da demanda efetiva (PDE) vale inclusive no longo prazo, o aumento dos gastos públicos tem o papel inclusive de impulsionar a capacidade produtiva, junto com os demais componentes de demanda. Ainda assim, seja na versão fraca ou forte do PDE, há um consenso de que nos momentos de crise, deve haver uma atuação do Estado por meio da política fiscal, visto que a demanda privada reprimida tende a levar à redução da produção, aumento do desemprego dos fatores produtivos e consequentemente da renda, do consumo e investimento, num círculo vicioso que aprofunda a recessão. Nesta situação, apenas um impulso exógeno na demanda, vindo do gasto público (ou da demanda externa) pode reverter o quadro recessivo.

A visão keynesiana, em sua versão da velha síntese neoclássica, ou versão fraca do PDE, foi predominante entre as décadas de 40 e 70 do século XX, mas perdeu força nas décadas de 80 e 90 para a vertente da Nova Síntese neoclássica. Assim, nos anos que precederam a crise de 2008 predominava a tese da contração fiscal expansionista, apoiada na ideia de que os efeitos expansionistas via multiplicadores do gasto público eram baixos e que seriam menores que os efeitos contracionistas gerados pela piora nas expectativas dos agentes devido à deterioração do resultado fiscal e à elevação da dívida pública. Esta hipótese foi defendida por Giavazzi e Pagano (1990) e Alesina e Perotti (1995), entre outros, que analisaram casos de ajustes fiscais na Europa nos anos 1980. Desde então, em particular a partir das regras de convergência adotadas pelos países que aderiram ao Euro, a austeridade passou a orientar a política fiscal, levando à criação de regras para controlar o déficit público e a dívida pública.

Esse quadro sofreu alteração após a crise econômica mundial de 2008, quando diversos países fizeram uso intenso da política fiscal para estimular a demanda agregada e evitar o aprofundamento da crise. O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), que foi um dos principais centros propagadores das ideias de austeridade fiscal, apoiou o debate sobre o tema, publicando um texto co-assinado por seu economista chefe no qual os autores assumem que a magnitude da recessão em curso exigia questionar todo o conhecimento que se pensava estar consolidado a respeito da política

econômica desde o período conhecido como "A grande moderação" (Blanchard, Dell´Aricia e Mauro, 2010).

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

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

Portanto, o que podemos apreender do debate e da experiência internacional, é que logo após a crise de 2008, houve uma retomada da ideia da importância da política fiscal para superar a crise, que se materializou em dois tipos de reação nas decisões de política fiscal:

i. o uso de mecanismos de "ilusionismo fiscal", ou seja, expedientes que buscam brechas na execução orçamentária e na contabilidade pública, como atrasos em repasses e pagamentos ("pedaladas") e estratagemas contábeis (contabilidade criativa) para ganhar flexibilidade *contornando* metas fiscais rígidas herdadas do pensamento dominante no período pré-crise;
ii. a *mudança* das regras fiscais para flexibilizar as metas de curto prazo com a introdução de cláusulas de escape, criando espaço fiscal para políticas anticíclicas, e para, ao mesmo tempo, criar regras para a sustentabilidade de médio e longo prazo da dívida pública.

Embora, em muitos países, especialmente na Europa, o ponto de vista keynesiano inicial tenham sido revertido e tenham sido adotadas fortes medidas de austeridade, alguns anos após a crise, 2010/2011, é importante notar que o debate sobre a política fiscal não voltou ao período pré-crise, ou seja, ao "Alesina-time". Como apontado, entre outros, por Lavoie e Seccareccia (2017), um número crescente de autores destacou os efeitos dessas políticas de austeridade sobre as atividades econômicas, amplamente descritas em Fatás e Summers (2016a). Desde então, a literatura econômica abordou cada vez mais as consequências de um ajuste fiscal autodestrutivo, quando a política de austeridade agrava o quadro fiscal em vez de melhorá-lo.

Essa mudança na visão do próprio *mainstream*, assumindo um papel mais efetivo da política fiscal, levou ao que Lavoie e Seccareccia (2017) chamaram de "Novo Fiscalismo":

> "Contrary to the reading of mainstream neoclassical economists, what has actually happened because of the financial crisis is the metamorphosis of fiscal policy into a distinct form, a New Fiscalism (…). This new form is neither compatible with the traditional theory of sound finance nor with the Lerner vision of functional finance " (Lavoie and Seccareccia, 2017, pp.291-292).

1.2 A crítica ortodoxa à política fiscal de Dilma

No Brasil, a principal regra fiscal, a meta de superávit primário, somada a outros tipos de limites de gastos (como o referente aos gastos com pessoal), foram introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com vigência a partir de 2001. Esta lei introduziu também penalidades às autoridades que descumprissem certas metas fiscais, como os limites de pessoal e de dívida, no caso dos estados e municípios, embora tenham ficado algumas lacunas em termos da meta fiscal propriamente dita[1].

Com a crise de 2008 e especialmente quando a situação internacional se agrava com a crise fiscal nos EUA em 2011 e da zona do euro em 2012, a economia brasileira passou por uma desaceleração e consequente queda das receitas. Desde então, o governo brasileiro passou a ter dificuldades crescentes no cumprimento da meta fiscal. Entretanto, ao invés de alterar a meta fiscal, ocorreu no Brasil fenômeno muito semelhante ao verificado em outros países após a crise de 2008, tratado na subseção anterior: o conflito entre metas fiscais rígidas no curto prazo, que só podem ser alteradas por via legislativa (sujeitas, portanto, ao tempo político e à capacidade do governo de aprovação de medidas no Congresso), e a necessidade de uma resposta rápida em termos de política econômica para evitar a crise (tempo econômico).

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

Entretanto, o segundo tipo de reação apontado anteriormente nos estudos do FMI, que foi a mudança das regras fiscais em direção à maior flexibilidade para permitir o uso anticíclico da política fiscal, não ocorreu no Brasil. Alguma flexibilização foi obtida com a introdução de

[1] Há um debate jurídico importante sobre as reais consequências do não cumprimento da meta de resultado primário. "As metas fiscais não são regras jurídicas propriamente ditas, a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias. São parâmetros de planejamento e transparência, a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução orçamentária. Esse entendimento fica evidenciado quando a LRF determina que o Anexo da LDO contenha avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e a demonstração e avaliação do cumprimento das metas de cada quadrimestre perante o Congresso Nacional. Se seu cumprimento deve ser avaliado, presume-se aceitável que a meta não seja alcançada" (Pinto, V. C. 2015).

cláusulas de escape que permitiam abatimentos de algumas despesas para o cálculo da meta, como investimentos do PAC e, posteriormente, desonerações e a não compensação da meta estimada para os estados e municípios. Entretanto, o governo seguiu afirmando seu compromisso com o cumprimento da meta de resultado primário, mas recorrendo sistematicamente e em intensidade cada vez maior a mecanismos contábeis pouco transparentes para atingi-la, minando a credibilidade da meta fiscal.

Neste contexto, a partir de críticas a estes expedientes por agentes do mercado que se tornaram mais fortes a partir de 2013, direcionadas principalmente ao então secretário do Tesouro Arno Augustin, difundidas pela imprensa especializada – basicamente a "contabilidade criativa" e as "pedaladas fiscais", o Tribunal de Contas da União (TCU), que até então nunca havia apontado irregularidade neste tipo de transações que ocorreu também em gestões anteriores[2], começou a questionar tais mecanismos e, em 2014 e 2015, chegou a sugerir (o que não ocorria desde a década de 30 do século passado) ao Congresso Nacional a reprovação das contas da Presidência da República.

Este processo no TCU e sua conclusão com a proposta de reprovação das contas da presidenta Dilma dá início a uma intensificação na criminalização da política fiscal adotada anteriormente, embasando um pedido de impeachment com o argumento de que a presidente teria cometido crime de responsabilidade.

Ora, como exposto anteriormente, a dificuldade de se manejar a política fiscal para mitigar os impactos da crise econômica mundial num contexto de regras fiscais rígidas levou diversos países, no mundo todo ao uso de expedientes da mesma natureza do que aqui se chamou de "contabilidade criativa" e "pedaladas fiscais". Ao fazer esta observação, procuramos ilustrar que tratou-se de uma dificuldade real pela qual passaram outros países, inclusive desenvolvidos, que frequentemente a enfrentaram com a exploração de lacunas existentes na regulamentação. Apenas no Brasil isso foi considerado crime, produzindo a enorme instabilidade política que adveio do processo de impeachment e que certamente contribuiu muito para a recessão em 2015-2016.

[2] Tanto as pedaladas fiscais como os decretos que, ao levar em conta projetos de lei já enviados ao congresso para alteração da meta fiscal, realizavam contingenciamentos menores, assim como os decretos de créditos suplementar, que foram as acusações do processo de impeachment, haviam sido utilizados em governos anteriores, sem que houvesse qualquer manifestação em contrário por parte do TCU. Nada há de errado com o órgão de controle mudar de posição e reinterpretar certos atos diante da legislação vigente. O problema no processo de impeachment de Dilma foi usar a mudança de interpretação com caráter retroativo, minando o princípio básico da segurança jurídica por condenar retroativamente condutas que, conforme vários técnicos do governo relataram na defesa, eram vistas até então como praxe. As "pedaladas" sequer poderiam ser enquadradas como crime de responsabilidade da presidente, visto que os atrasos nos repasses devidos aos bancos públicos não são ato da presidência da república, mas atos descentralizados dos ministros. A tese de que seriam crime se deveu a outra mudança de interpretação que exigiu enorme e controverso malabarismo jurídico, pela qual os atrasos nos repasses aos bancos públicos configurariam operações de crédito destes ao governo federal, o que é uma atitude vedada pela LRF.

Pode-se defender que, diante das dificuldades, a atitude ideal do governo teria sido abrir um debate transparente e democrático sobre a adoção de regras fiscais mais flexíveis no curto prazo com regras adicionais de sustentabilidade da dívida no médio e longo prazos. Mas a questão central para os propósitos deste artigo é que, embora a crise internacional tivesse levado a expedientes diversos para contornar a rigidez das regras fiscais em diversos países, e o debate sobre flexibilização de tais regras já estivesse a pleno vapor em todo o mundo, apenas no Brasil tais expedientes foram utilizados como motivo para depor uma presidente eleita democraticamente, causando estranheza não apenas em certos círculos dentro do país, mas também diante da comunidade internacional, surgindo daí a necessidade de usar as denúncias de corrupção para lançar fumaça sobre os motivos reais do processo de impedimento.

Fato é que, como vimos, o debate sobre a política fiscal no governo Dilma acabou sendo não apenas polarizado sob o aspecto teórico, mas também no campo político e até mesmo criminal, tendo como foco as regras fiscais. E, como tentaremos mostrar nas próximas duas seções, a mudança de interpretação do TCU e a criminalização da política fiscal não se deu por questões meramente técnicas e jurídicas, mas pelo contexto de perda de sustentabilidade do governo Dilma.

Antes, porém, de falar da fragilidade das acusações formais do processo de impeachment (objeto da seção 2 deste artigo), vamos tratar da fragilidade das principais críticas teóricas a respeito do papel da política fiscal na atividade econômica durante o governo Dilma levantadas por parte do *mainstream* acadêmico, contrário à condução da política fiscal por ele considerada expansionista. Faremos isso porque, ainda que uma pretensa má condução da economia não pudesse ser motivo de um processo de impedimento, a fragilidade das acusações formais do processo levou a oposição a usar a estratégia de atirar por todos os lados, inclusive pela via dos argumentos de teoria econômica.

Ou seja, vamos tratar da chamada "tese da gastança", que foi utilizada para reforçar o processo de impeachment fundamentado numa suposta irresponsabilidade fiscal. Essa abordagem defende que o descontrole fiscal teve papel fundamental para explicar a desaceleração de 2011-2014 e a recessão posterior. O aumento de gastos públicos, que teria sido elemento característico da política econômica do governo Dilma e do governo Lula especialmente a partir de 2009, teria levado à deterioração da situação fiscal, com a redução do resultado primário e o aumento da dívida pública, e à deterioração das expectativas dos agentes econômicos. (Barbosa Filho e Pessoa, 2014; Barbosa Filho, 2015; Mesquita, 2014; Biasoto e Afonso, 2014). Nesta interpretação é a crise fiscal que leva à retração do crescimento. Isso aparece, por exemplo, em Biasoto e Afonso (2014), que defendem que houve uma guinada da política econômica no pós-crise de 2008 que prevalece no governo Dilma e colocam a política fiscal expansionista, bem como a visão do papel do Estado na dinâmica do crescimento, no centro desta mudança:

> "A política fiscal brasileira entre 2003 e 2013 pode ser dividida em dois períodos bastante específicos. O primeiro é uma composição entre a herança do governo Fernando Henrique

> Cardoso (FHC) e a influência do presidente do Banco Central do Brasil (BCB), Henrique Meirelles, e do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, no comando da política econômica do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). O segundo período teve seus contornos iniciais nos últimos meses do primeiro governo Lula, depois reforçados com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas só se apresenta de forma plena a partir do aprofundamento da crise mundial de 2008. Esse segundo período prevalece ao longo do governo Dilma Rousseff (Dilma). A grande diferença entre os dois períodos refere-se ao modo como é entendido o papel da política fiscal no regime de política macroeconômica. Em verdade, essa diferença reflete uma mudança do próprio entendimento do papel das funções do Estado na dinâmica da economia" (p. 251)
>
> "(...) Na esteira da crise de 2008, quando a utilização dos instrumentos estatais para composição da demanda e para a indução e melhoria do nível de atividade econômica chegou à saciedade, a política macroeconômica passou a ter na política fiscal uma alavanca permanente. Ampliação do gasto corrente, de um lado, e redução de tributos, de outro, passaram a ser a norma da política fiscal do governo Dilma." (p. 252)

Associa-se à elevação de gastos a adoção de outras ações que teriam tentado reeditar políticas desenvolvimentistas do século passado, que teriam conduzido a um excesso de intervencionismo estatal e ao progressivo desmonte do chamado tripé da política macroeconômica: o regime de metas de inflação, a meta fiscal de superávit primário e o regime de câmbio flutuante.

> "A Nova Matriz Econômica (NME) do primeiro mandato da presidente Dilma foi equivalente a um choque de oferta na economia brasileira produzindo inflação elevada e baixo crescimento econômico. A NME caracterizou-se por uma política fiscal expansionista, pelo abandono do Banco Central do protocolo do regime de metas de inflação fixando taxas de juros baixas incompatíveis com a meta de inflação, expansão do crédito pelos bancos estatais, intervenção sistemática do Banco Central (Bacen) no mercado de câmbio deixando de lado o sistema de câmbio flexível. Ademais, introduziu-se controle de preços nos produtos derivados do petróleo e com a renovação dos contratos de concessão de energia elétrica desejava-se reduzir as tarifas de eletricidade. " (Barbosa Filho, 2015).

Assim, estes economistas responsabilizam a chamada "nova matriz econômica" que, de maneira geral, representaria uma tentativa fracassada de retorno às políticas desenvolvimentistas e de intervencionismo estatal. Esta explicação para a desaceleração econômica ganha força especialmente a partir de meados de 2013 e se consolida durante a campanha eleitoral de 2014, passando a ser a tese dominante no discurso das candidaturas da oposição e também nos grandes meios de comunicação.

Tais autores defendem a guinada na política macroeconômica de 2015, especialmente o ajuste fiscal implementado por Joaquim Levy, visto como fundamental para garantir a volta da confiança dos agentes econômicos para a retomada do crescimento sustentado, em linha com a teoria da contração fiscal expansionista.

Essa interpretação de que teria havido uma expansão desenfreada dos gastos públicos correntes que seria característica da "nova matriz econômica" ou do "modelo de crescimento social-desenvolvimentista" que marcaria o governo Dilma no campo fiscal, tem sustentação nos dados?

Ora, uma análise detalhada mostra que a tese de que houve um aumento desenfreado dos gastos no governo Dilma não se sustenta (ver Dweck e Teixeira, 2017). Em primeiro lugar porque a redução do resultado primário deveu-se principalmente à retração das receitas, não ao aumento do

gasto. Em segundo lugar, a taxa média de crescimento do gasto no governo Dilma foi até mesmo menor que nos governos de FHC e Lula. Em terceiro lugar, a evolução da dívida pública bruta e líquida como percentual do PIB (que são os dados apresentados pelos defensores de que houve um aumento desenfreado de gastos) está associada principalmente ao comportamento das despesas com juros (incluindo os swaps cambiais) e à desaceleração do crescimento do PIB, e não ao crescimento mais acelerado dos gastos correntes ou à queda do resultado primário.

Desta forma, colocar a culpa da crise no aumento de gastos públicos é atentar contra os dados. E apontar como solução para a crise a contenção dos gastos públicos no momento de contração cíclica é altamente questionável, para não dizer irresponsável.

2 A fragilidade da justificativa formal para o Impeachment

Se na seção anterior o objetivo foi mostrar a fragilidade das críticas apontando que teria havido um expansionismo fiscal exagerado no governo Dilma – que não embasaram, mas serviram como argumento acessório ao processo de impeachment especialmente na sua face midiática –, o objetivo desta seção é mostrar a fragilidade dos argumentos formais daquele processo.

A primeira vez que se falou em pedido de impeachment foi logo após o resultado das eleições de 2014. Já em novembro daquele ano, o Senador Aécio Neves, candidato derrotado à Presidência da República, anunciou que a oposição seria contrária à aprovação do Projeto de Lei de alteração da meta de resultado primário proposta para 2014[3], pois isso, na visão dele, caracterizaria um crime de responsabilidade. Essa atitude iniciou o que depois passou a ser definido como um "impeachment à procura de um crime".

Essa postura também caracterizaria a politização da política fiscal, que levou, posteriormente, à criminalização de políticas econômicas adotadas durante os mandatos dos Presidentes Lula e Dilma. Apesar de estarem em curso diversas operações concernentes a acusações de corrupção, o processo de impeachment não teve como base qualquer desses processos. Ao contrário, a decisão do então Presidente da Câmara, de aceitar o Pedido de Impeachment, foi baseada apenas em dois pontos:

a) Irregularidade de decretos de crédito suplementar - diante do cenário econômico daquele momento, quando já era sabido que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n. 13.080/2015, não seriam cumpridas

[3] Em 12 de novembro de 2014, o Senador Aécio Neves declarou: "Estaremos vigilantes para impedir a modificação dessa lei [referindo-se à proposta de alteração da LDO 2014 na parte da meta fiscal de 2014]. **Vamos discutir, inclusive do ponto de vista judicial, quais as medidas cabíveis, porque a presidente da República incorre em crime de responsabilidade se não cumprir a meta aprovada pelo Congresso Nacional**". Disponível em: http://www.psdb.org.br/acompanhe/aecio-se-houvesse-um-procon-das-eleicoes-dilma-teria-de-devolver-o-mandato/.

b) Repasse da União aos Bancos Públicos – supostos atrasos nos repasses ao Banco do Brasil em relação à subvenção do crédito agrícola no âmbito do Plano Safra.

Neste sentido, a aceitação do pedido de impeachment nada teve a ver com as denúncias de corrupção. Mesmos as chamadas "pedaladas fiscais" não foram caracterizadas incialmente como crime de responsabilidade, mas pedia-se que fossem aprofundadas "as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas peladas fiscais também neste ano de 2015" (Câmara Federal, 2015).

Com relação a esse último ponto, o único trecho do pedido de *impeachment* que fazia menção às "pedaladas fiscais" em 2015 e citado nessa aceitação é com relação ao Banco do Brasil:

> "... essa prática voltou a ser usada no ano de 2015, como se vê das demonstrações contábeis do Banco do Brasil no primeiro semestre, especialmente quanto ao Plano Safra" (p. 9-10)

Com isso, ao longo de meses o tema do cumprimento das metas fiscais e a condução da política fiscal de estímulo à demanda, bem como a atuação dos bancos públicos, assumiram um protagonismo na agenda político/midiática, contribuindo para criminalizar dois pilares importantes do modelo de desenvolvimento baseado no fortalecimento do mercado interno cuja implantação contribuiu, como veremos na seção 4, para o forte aquecimento do mercado de trabalho e a consequente redistribuição funcional da renda. Além das críticas político/midiáticas, diversos autores na academia questionavam a condução da política econômica, questionamento que foi usado para fortalecer o discurso em torno às duas acusações alegadas para o impeachment.

Cabe ressaltar que a base para ambas acusações decorreu do Relatório e do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2014, cuja primeira versão foi apresentada em junho de 2015, emendada em agosto de 2015 e votada pelo plenário do Tribunal de Contas da União - TCU em outubro de 2015. A versão final do relatório trouxe 12 irregularidades que fundamentaram a opinião adversa acerca sobre a execução dos orçamentos da União. Dentre essas, estavam os dois motivos que posteriormente seriam incorporados à peça de acusação e finalmente aceitos pelo Presidente da Câmara.

A importância de trazer os argumentos apresentados pelo Tribunal de Contas é analisar os argumentos apontados no Relatório, em linha com a argumentação teórica descrita acima, que passaram a ser discutidos de forma mais ampla ao longo de 2016 e trazem um viés teórico e ideológico explicitado de forma mais ampla nesse documento técnico.

Dentre as irregularidades que estão associadas aos motivos do impeachment, podemos destacar três:

> 1. (…) omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (…);
>
> 4. (…) adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (…);

> 12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4o da Lei Orçamentária Anual de 2014, (…)[4]. (TCU 2015, p.)

Abaixo será apresentada a argumentação do TCU para considerar essas irregularidades suficientes para, após mais de 70 anos, emitir um parecer pela rejeição das contas da Presidência da República.

2.1 Decretos de Crédito Suplementar

A acusação inicial do processo de impeachment começou com o questionamento de 6 decretos de crédito suplementar e terminou com o questionamento de apenas três deles. Até outubro de 2015 esse tipo de decreto, ato rotineiro do Poder Executivo que permite alterações na programação orçamentária de forma mais célere sem alterar efetivamente o gasto público, jamais havia sido questionado. Todo ano, a Lei Orçamentária Anual traz uma série de casos em que é possível alterar o orçamento sem precisar alterar a Lei. A particularidade dos decretos de 2014, na visão do órgão de controle, é que eles foram editados no momento em que o Poder Executivo havia encaminhado um pedido de alteração da meta fiscal anual que ainda não havia sido aprovado. Em 2009 e, parcialmente, em 2001, decretos em condições idênticas foram editados sem questionamento algum.

Argumentos do TCU, apresentados apenas após os decretos de 2015 terem sido efetivamente editados, foram incorporados à versão final do Parecer Preliminar sobre as Contas de 2014. Nesse documento, a questão dos decretos é apresentada diretamente ligada com o não contingenciamento do 5º bimestre de 2014. Para o Tribunal, como o Poder Executivo tinha encaminhado um projeto de lei para alteração da meta e estava baseando a execução orçamentária na nova meta fiscal, o executivo teria perdido a prerrogativa de fazer alterações orçamentárias por meio infralegal. Nos argumentos do TCU a combinação entre a certeza do não cumprimento da meta e a omissão no contingenciamento provaria que a política orçamentária e fiscal ignorou os pressupostos da responsabilidade fiscal.

> Pode-se afirmar que no dia 5/11/2014, pelo menos, já era do conhecimento do Poder Executivo que a meta de resultado primário fixada na LDO 2014 estava comprometida. Tanto o é, que encaminhou o PLN 36/2014 ao Congresso Nacional, propondo sua redução por meio de ampliação do montante das deduções no cálculo do resultado. (TCU 2015)

Para o TCU os erros do Executivo eram não ter contingenciado como deveria no decorrer do ano: entre a avaliação do 5º bimestre e a aprovação do PLN 36/14 o Executivo deveria contingenciar, aguardar a aprovação do PLN, descontingenciar e depois abrir os créditos. A falta de contingenciamento também prejudicou o atendimento das obrigatórias. Sendo assim, o executivo teria editado decretos incompatíveis com a meta, portanto não atendendo a condição prevista na Lei

[4] Esta última só foi incorporada ao texto na sua verão final de outubro de 2015. Na versão incial, apresentada em junho de 2015, os Decretos de Crédito Suplementar, não haviam sido questionados.

Orçamentária de 2014. Para o TCU o contexto de 2009 era completamente diferente de 2014, os relatórios em 2009 revelaram o movimento da economia ao passo que em 2014 o Governo insistiu em manter as previsões iniciais até novembro.

> Percebe-se, desse modo, que a condução orçamentária e fiscal realizada pelo Governo Federal no exercício de 2014 claramente ignorou os pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal, que incluem ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, valendo-se dos termos da LRF. (TCU 2015)

Essa argumentação reforçava a tese da "gastança", pois associava os decretos de crédito suplementar a medidas que contribuiriam para um descontrole fiscal e o desequilíbrio das contas públicas, ainda que esses decretos não tivessem o poder de aumentar o gasto efetivamente. No fundo a discussão se dava em torno do cumprimento da meta, mas na visão do próprio TCU, o não cumprimento da meta não seria um problema:

> Ainda com relação às metas fiscais, é fato que a LRF, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa seu cumprimento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Todavia, esse dispositivo não deve ser visto como um fim em si mesmo, de maneira que, esgotadas as alternativas de contenção de despesas discricionárias de custeio e de capital, assim como as possibilidades de ampliação de receitas tributárias e de contribuições, a alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance revelam-se como opções legitimamente válidas e prudentes, tomando-se como base o pressuposto da transparência que deve nortear a gestão fiscal. (TCU 2015, p. 192, grifo nosso)

Ainda que os decretos de crédito suplementar tenham tido o papel central de efetivamente indicar um documento assinado pela Presidente da República, o seu questionamento foi sendo alterado ao longo do tempo. Na peça final apresentada no Senado, a argumentação já não era a de que os decretos teriam qualquer capacidade de afetar o resultado fiscal, mas apenas uma questão jurídica quanto à interpretação efetiva do artigo da Lei Orçamentária e às prerrogativas do Poder Executivo. Portanto, o que sempre teve atenção midiática, embora mais dificilmente associado diretamente às atribuições de qualquer Presidente da República, foram as chamadas "pedaladas fiscais".

Cabe lembrar que a meta fiscal foi cumprida em 2015, ainda que aquela já alterada pelo Congresso no final do ano. A argumentação do processo se deu, portanto, não pelo descumprimento da meta em si, mas porque teria sido descumprido o rito pelo qual se persegue o cumprimento da meta, composto pelos relatórios bimestrais e decretos de contingenciamento. E isto mesmo que, como fartamente argumentado pela defesa da presidente, os decretos de crédito suplementar não aumentem os limites de gastos, que são dados pelo decreto de contingenciamento. Difícil explicar que, com todo esse debate sobre cumprimento de uma regra fiscal, a meta fiscal foi cumprida e mesmo assim a presidente foi deposta. Isto ilustra ainda mais que se tratou a todo custo da procura de um suposto crime para justificar uma decisão política já tomada.

2.2 Passivos com os Bancos Públicos

O que passou a ser chamado de "pedaladas fiscais" foi o suposto atraso no repasse aos bancos públicos para pagamentos de programas sociais ou de subvenções ao crédito. No caso dos passivos com os bancos, a primeira vez que aparecerem formalmente no TCU foi em uma auditoria específica, cujos resultados foram apresentados no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, em abril de 2015. Naquela ocasião, houve dois apontamentos: (1) a não contabilização na dívida líquida do setor público desses supostos passivos como os bancos públicos e (2) a caracterização do atraso no repasse como uma operação de crédito, um empréstimo dos bancos federais ao Governo Federal, que, além de proibidos pela LRF, não teriam contado com uma autorização legal prévia, como prevê a Constituição.

Na visão do órgão, era a combinação das duas medidas que permitia reduzir o impacto de tais repasses no resultado primário:

> "o mecanismo de postergar o impacto de dispêndios primários – conhecido pelo jargão 'pedalada fiscal' – somente é possível se as estatísticas fiscais oficiais não estiverem captando adequadamente todos as obrigações e ou haveres do respectivo ente federado" (TCU 2015 – Acórdão 825).

No entanto, apesar da metodologia do Banco Central ser a mesma desde 1991 e de que outros atrasos nos pagamentos, como a fornecedores, serem algo comum aos governos em todas as esferas da Federação, o enquadramento de tais atrasos como operação de crédito[5], por se tratarem de bancos e não de um fornecedor qualquer, acabou por criminalizar tais atrasos.

Essa parte do processo de impeachment cumpriu dois papéis. Por um lado, reforçou a tese do descontrole fiscal e da tentativa de usar *"fiscal illusions"* para alterar o resultado primário, reforçando a tese do desequilíbrio fiscal e da "gastança". Por outro lado, permitiu trazer à discussão o papel dos bancos públicos que, como será visto abaixo, contribuíram de forma decisiva para o financiamento do desenvolvimento e para uma concorrência maior com os bancos privados.

3 Economia política do processo de impeachment

Ainda que a narrativa dominante nos grandes meios de comunicação e no senso comum seja a dos economistas ortodoxos, que insistem em colocar o (inexistente, como ressaltam Dweck e Teixeira, 2017 e Gobbetti e Orair, 2015) gasto público descontrolado como uma das principais causas da severa recessão de 2015-2016, não é possível compreender o desfecho do mandato de Dilma Rousseff nem a recessão de 2015-2016 apenas por meio da análise econômica. A severa recessão que se inicia em 2015 não foi fruto de uma política fiscal irresponsável, mas resultado da combinação de vários fatores:

[5] Houve uma forte contestação do enquadramento de tais atrasos como operação de crédito. Tanto a área técnica de recursos do TCU quanto o MPF se manifestaram contrários a esse enquadramento.

i. expectativas deprimidas em função da desaceleração econômica e, principalmente, do forte pessimismo difundido desde as manifestações de junho de 2013 pela oposição e pelos grupos descontentes com o governo, com ampla participação dos meios de comunicação, que teve fortes motivações eleitorais.

ii. uma política econômica fortemente recessiva em 2015, implantada na tentativa de recuperar a credibilidade das políticas fiscal (perdida com as "pedaladas" e a "contabilidade criativa") e monetária, que aprofundou a desaceleração que já vinha ocorrendo e jogou a economia num círculo vicioso de retração de gastos, queda da atividade econômica, queda das receitas e, com isso, a necessidade de nova redução de gastos.

iii. a enorme instabilidade política trazida pelo avanço da operação Lava-Jato e os diversos vazamentos do conteúdo das delações, conforme destacado em Pinto et al. (2017), amplamente usadas com finalidades políticas, em um ambiente político muito tensionado e paralisado no Legislativo, e que levou também à paralização de importantes setores da economia, como a cadeia de petróleo e a construção civil.

iv. o próprio processo de impeachment, que teve como fundamento a existência de crimes de responsabilidade na área fiscal que, na verdade, tratavam-se apenas de pretextos para retirar do poder uma presidente que havia perdido a sustentabilidade política.

Nesta seção, nos concentraremos no aspecto iv, que está relacionado às fissuras no bloco no poder (Teixeira e Pinto, 2012; Teixeira, 2014) que ocorreram no governo Dilma e que levaram à perda da sustentabilidade política de seu governo.

3.1 Aspectos Políticos do Pleno Emprego

Os críticos liberais defendem o abandono das políticas social-desenvolvimentistas dos governos Lula e Dilma, ou seja, a alteração do modelo de crescimento baseado num maior ativismo estatal nos investimentos e no planejamento do desenvolvimento, na distribuição de renda no desenvolvimento do mercado interno, e na orientação pró-crescimento da política fiscal.

Essa visão em que se apoia a guinada na política econômica, em particular a fiscal, implantada pelo novo governo após a deposição de Dilma, pode ser compreendida a partir da análise de Kalecki (1943) sobre os aspectos políticos do pleno emprego.

Kalecki teve uma atuação política muito importante, tanto quando trabalhou na ONU com os países em desenvolvimento e se tornou conhecido pelos economistas da CEPAL, como na Polônia em que atuou no governo. Nos textos "Salários Nominais e Reais" e "Mecanismos de Recuperação Econômica", ele rejeita as propostas das teorias tradicionais de redução de salários como forma de aumentar o emprego e reduzir inflação. Assim como Keynes, contesta a teoria neoclássica que

pressupõe que há uma relação direta entre salário nominal e salário real e que em livre concorrência quedas de salário real implicariam aumento do nível de emprego. Sua discordância era teórica, por não concordar com os mecanismos de transmissão implícitos na teoria neoclássica.

No texto "Três caminhos para o pleno emprego", Kalecki discute as formas alternativas de geração de demanda agregada adequada para assegurar e manter o pleno emprego. Ele discute os limites econômicos às três formas principais: (a) dispêndio deficitário do governo em investimentos públicos ou subsidiando o consumo privado; (b) estímulos ao investimento privado; e (3) melhoria da distribuição de renda, reduzindo desigualdades.

Kalecki via deficiências na possibilidade de garantir pleno emprego apenas via investimento privado. Para ele, o papel do investimento privado é o de fornecer instrumentos para a produção dos bens de consumo, não o de propiciar emprego para toda a mão-de-obra. Investimentos privados e públicos devem ser feitos na medida em que são úteis. O hiato deveria ser preenchido pelo aumento do consumo e não por acumulação indesejada de capital público ou privado. Além disso, haveria uma desvantagem do investimento privado frente ao investimento público, decorrente da reação dos empresários que, quando muito pessimistas, não respondem nem mesmo a estímulos consideráveis, uma espécie de "armadilha de liquidez" de Keynes. Assim, defendia o dispêndio do governo como forma de alcançar o pleno emprego e contestava as críticas que questionavam a capacidade de financiamento do déficit, a possibilidade de desestímulo do investimento privado, a pressão inflacionária e a tendência a endividamento público crescente.

No entanto, no artigo "Aspectos Políticos do Pleno Emprego", ressaltou que, apesar de conhecida, devido a considerações políticas essa forma de alcançar o pleno emprego por meio de despesa governamental dificilmente ocorreria numa economia capitalista. Isto porque, em primeiro lugar, os capitalistas reprovariam a interferência do governo no problema do emprego pois se perderia a função social das "finanças públicas sadias". Para os empresários interessa que o nível de emprego dependa exclusivamente do seu "estado de confiança", e tudo o que possa abalá-lo deve ser evitado.

Em segundo lugar, haveria reprovação à despesa governamental para investimento público e subsídio ao consumo. Para os capitalistas, os gastos devem ser apenas para investimentos públicos que não concorram com os negócios privados. Mas a crítica maior recaía sobre o outro gasto – o subsídio ao consumo popular. Por uma questão "moral", cada um deveria ganhar o pão com o próprio suor.

Finalmente, haveria reprovação às mudanças sociais e políticas resultantes do pleno emprego. Sua manutenção faria com que a possibilidade de demissão deixasse de ter efeito disciplinador. Os lucros aumentariam, mas os capitalistas parecem preferir a disciplina na fábrica ao lucro.

Nos anos dos governos Lula e Dilma, houve uma queda constante da taxa de desemprego, levando a aumentos constantes dos salários reais, como será discutido abaixo. Com base na Pesquisa Mensal de Emprego, é possível observar que a queda foi acentuada até 2014, e apenas a partir de 2015, com o total abandono do que pode ser chamado de "convenção do crescimento" e a adoção de uma política fiscal extremamente contracionista, é que o desemprego passou a subir, e de forma acelerada.

Esse comportamento do mercado de trabalho teve consequências importantes em termos de poder de barganha dos trabalhadores. Como pode ser visto no gráfico abaixo, a partir de 2004 a grande maioria das negociações salariais obtêm ganhos reais. Essa tendência só muda em 2015, quando a taxa de desemprego volta a subir. Mesmo assim, em 2015 50,7% das negociações ainda obtiveram reajustes acima da inflação. Foi só em 2016 que as negociações com ganhos reais passam a ser fortemente minoritárias, (18,9%), repetindo padrão semelhante ao de 1996-2002.

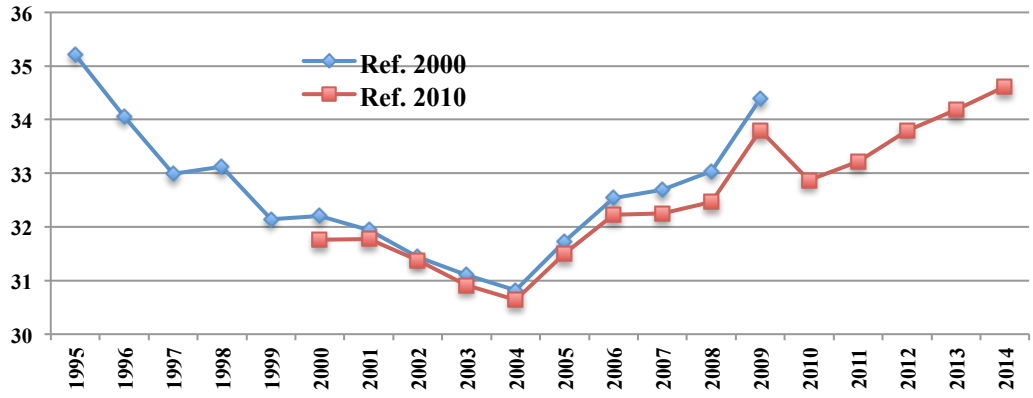
Tabela 1 Distribuição dos reajustes salariais em relação à inflação, e variação real média dos reajustes Brasil, 1996-2016

	1996-2002	2003-2010	2011-2014	2015	2016
Acima	41,4	70,4	89,3	50,7	18,9
Igual	16,6	14,5	6,8	30,5	44,4
Abaixo	41,9	15,2	4,0	18,7	36,7
Taxa média de crescimento real (%)	0,00	0,68	1,45	0,20	-0,52

Fonte: DIEESE (2017). SAS-DIEESE – Sistema de Acompanhamento de Salários

Portanto, durante diversos anos, os principais acordos coletivos foram definidos com ganhos reais para os trabalhadores, que somado ao aumento real do salário mínimo, um farol para os demais salários, inclusive do setor informal, e ao baixo desemprego, permitiu um aumento da participação dos salários na renda (Gráfico 1) como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Participação dos Salários no PIB



Fonte: IBGE ref. 2010 – série das Contas Nacionais Anuais termina em 2014

Essa trajetória dos salários gerou no Brasil a reação descrita por Kalecki no artigo citado. Os ganhos distributivos em direção aos salários geraram uma reprovação à interferência do governo no problema do emprego, ao aumento do poder de barganha dos trabalhadores em pleno emprego a que conduziu, e às mudanças políticas resultantes dessa situação.

Esses ganhos, refletidos no gráfico acima no aumento da participação dos salários no PIB, levou a um movimento forte de recomposição da função social da doutrina de "finanças públicas sadias", pela qual o nível de emprego deve depender exclusivamente do "estado de confiança" dos empresários. Quando o ritmo de atividade depende dos empresários, tudo o que possa abalar o "estado de confiança" destes deve ser evitado. Esse é exatamente o discurso que passou a ser propagado no Brasil e que cresceu ainda mais a partir de 2013, quando se dizia que era preciso aumentar o desemprego para reduzir a inflação.

> "O mercado de trabalho aquecido tem gerado aumentos de salários que, repassados aos preços, têm gerado resistência à queda da inflação.
>
> Na atual conjuntura talvez seja necessário desaquecer temporariamente tanto o consumo, adequando-o, no curto prazo, à oferta mais restrita, quanto o mercado de trabalho, para permitir adequar os aumentos de salários ao crescimento da produtividade do trabalho" (Goldfajn, 2013).

O argumento de recuperação do estado de confiança dos empresários foi a tônica do debate sobre a Emenda Constitucional n. 95 de 2016 (EC 95/2016):

> "[A PEC] é um passo fundamental na recuperação da confiança, cuja deterioração está na base do complexo quadro vivenciado no país". (FIRJAN, 11/10/2016)

A recomposição da função social da doutrina de "finanças públicas sadias" foi se consolidando ao longo de 2014, conforme o resultado fiscal se tornava cada vez mais negativo. Como forma de explicação da piora do quadro fiscal, cresceu a tese da "gastança", que afirma que a piora do resultado fiscal ocorreu devido a um crescimento desenfreado dos gastos públicos e que era preciso reduzir o ritmo de crescimento dos gastos públicos.

Como discutido acima, essa tese cresceu ainda mais durante o processo de impeachment da Presidente Dilma, quando os supostos crimes de responsabilidade – a edição de decretos de crédito suplementar e o atraso no repasse a bancos públicos (as chamadas "pedaladas fiscais") – abriram espaço para a discussão explícita da condução da política fiscal.

3.2 As fissuras no Bloco de Poder

Como vimos até aqui, o debate econômico extrapolou em muito o campo acadêmico. De fato, durante o processo de impeachment, o debate teórico – em particular o uso político das frágeis críticas acadêmicas vindas da ortodoxia e da oposição à política econômica de Dilma, que se tornaram a narrativa dominante nos grandes meios de comunicação – bem como os argumentos jurídicos arrolados para fundamentar o processo, foram utilizados como pretextos para a derrubada

da presidente e para o rearranjo das forças políticas almejado por aqueles que estavam descontentes com as rupturas que Dilma Rousseff introduziu no pacto social construído por Lula.

O presidente Lula conseguiu combinar crescimento econômico com avanços na distribuição de renda e redução da pobreza, sem promover um rompimento com as elites. As fissuras no bloco no poder que vão ser introduzidas de forma mais explícita no mandato de Dilma Rousseff são fundamentais para compreender a perda de sustentação política de seu governo e o processo de impeachment, e também são parte essencial para compreender a recessão de 2015-2016.

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

O motivo apresentado pelos autores para a continuidade da política macroeconômica de FHC no governo Lula é a dependência do fluxo de capitais externos, que acabou colocando a fração bancário-financeira do capital, representada pelos atores do mercado financeiro doméstico e internacional (bancos, fundos de investimento, agências de rating, etc.), como fração hegemônica no bloco no poder (a referência é ao conceito do teórico Nicos Poulantzas).

Defendem os autores que esta hegemonia foi sustentada pela dependência e vulnerabilidade externa explicitada nas frequentes ameaças de fugas de capital e crises cambiais (algumas que se efetivaram) caso o governo cogitasse alterar a política econômica. Porém, apontam os autores, esta dependência foi sendo paulatinamente rompida ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, seja pela situação externa favorável, seja pela política de acúmulo de reservas internacionais, que deram munição para o governo agir diante de uma eventual fuga de capitais. Foi possível então ao governo Lula, em especial a partir do segundo mandato e mais ainda no pós-crise de 2008, e mesmo contra as críticas dos atores do mercado financeiro, alterar a condução da política econômica (especialmente a fiscal), que passou a ser usada de forma anticíclica para combater os impactos da crise internacional no Brasil.

A presidente Dilma, entretanto, ainda segundo estes autores, foi quem deu passos mais decisivos no enfrentamento da fração bancário-financeira do capital ao alterar a condução da política econômica, agora também a monetária, visando implantar uma política mais pró-desenvolvimento. Nesse sentido, ainda no primeiro ano de mandato de Dilma, e ainda que combinando inicialmente com uma política fiscal mais contracionista, o banco central iniciou em agosto de 2011um ciclo de rápida redução da taxa de juros e, em 2012, a presidente passou a usar os

bancos públicos numa forte concorrência com os bancos privados num esforço para reduzir os *spreads* bancários.

Foi decisivo neste processo gradual de perda da hegemonia da fração bancário-financeira o aumento da influência das frações do capital ligados à esfera produtiva – empresários industriais, exportadores de commodities – que questionavam a ortodoxia na política econômica, que significava juros altos e taxa de câmbio apreciada. Singer (2016) vai chamar este realinhamento das forças internas ao bloco no poder de "coalisão produtivista", identificada como um conjunto de forças ligadas à retomada das ideias desenvolvimentistas do século passado na condução da política econômica. Assim, num movimento de retomada das ideias desenvolvimentistas que teve seu marco com o lançamento do PAC em 2007, a política econômica passou a ser cada vez menos influenciada pela fração bancário-financeira do capital e cada vez mais pelas frações do capital produtivo.

Teixeira (2014), retomando a análise anterior durante as eleições presidenciais de 2014, coloca este enfrentamento de Dilma à fração bancário-financeira como a primeira de uma série de fissuras que a presidente introduziu no bloco no poder que Lula havia construído e que havia possibilitado elevar a taxa de crescimento em combinação com avanços na redução das desigualdades e da pobreza sem que fosse necessário um rompimento com as elites. Sucederam-se a este outros momentos em que a presidente foi perdendo apoio de parcelas da elite e incomodando setores econômicos poderosos, o que pode ser visto por exemplo nas críticas de que ela estaria tentando reduzir à força as taxas de retorno nas concessões de infraestrutura.

Singer (2015) faz uma análise semelhante e mais detalhada das brigas compradas pela presidente e que levaram à perda de apoio. Após ter desenvolvido o conceito de lulismo para tratar do fenômeno do apoio ao presidente Lula nas classes mais desfavorecidas (Singer, 2009), inclusive com o descolamento da imagem do presidente com relação à imagem de seu partido, Singer neste texto supre uma lacuna, apontada por Teixeira e Pinto (2012), de que esse conceito poderia explicar o alinhamento dos mais pobres com o presidente nas eleições e, assim, o resultado eleitoral, mas não o pós-eleições, ou seja, as alianças e o pacto social que garantiram a governabilidade e que aqueles autores trataram com o conceito de bloco no poder.

Assim, com o título muito apropriado de "Cutucando onças com varas curtas", Singer (2016) também mostra como as medidas de política econômica do governo Dilma foram criando inimigos entre as elites econômicas, colocando também, assim como Teixeira e Pinto (2012) e Teixeira (2014) a guinada na direção dos juros em 2011 e a batalha dos *spreads* em 2012 como o marco inicial das rupturas. Singer analisa minuciosamente as diversas medidas de Dilma e os interesses que contrariaram, e defende que as resistências ao seu governo foram crescendo devido à tentativa de aprofundar as políticas desenvolvimentistas (e a intervenção do Estado na economia) que haviam se iniciado no governo Lula.

A tentativa de acelerar o projeto desenvolvimentista teria então levado ao surgimento de uma oposição antidesenvolvimentista dos grupos econômicos que foram alienados do processo:

> "Diferentes razões apontam para a dissolução da coalizão produtivista e a formação da frente única burguesa antidesenvolvimentista. Com a intenção de acelerar o passo do lulismo, Dilma cutucou número excessivo de perigosas onças com varas notavelmente curtas. O ativismo estatal teria alienado camadas de empresários por razões estruturais e conjunturais, resultando na unidade abrangente antidesenvolvimentista. Diante desse quadro, sustentar a ofensiva demandaria sólida aliança interclassista e/ou intensa mobilização dos trabalhadores para conter a volta do cipó de aroeira. Nenhuma das duas alternativas foi sequer cogitada. Parece ter faltado atenção às forças sociais e políticas necessárias para a execução do projeto desenvolvimentista." (Singer, 2015, p. 68-69)

Estes argumentos, somados à fragilidade das motivações explícitas no impeachment da presidente Dilma, mostram que ele não pode ser compreendido apenas como um processo jurídico-formal, um julgamento da irresponsabilidade fiscal e do crime contra o cumprimento de regras fiscais e as consequências danosas para a economia que teriam daí derivado. Diferentemente, o impeachment só pode ser compreendido sob o pano de fundo dos interesses econômicos que foram sendo contrariados à medida em que a presidente tentava acelerar o passo de um modelo desenvolvimentista, sem, no entanto, como bem aponta Singer (2015), ter se preparado para a contraofensiva que viria apoiando-se em novas alianças e nos movimentos sociais que poderiam dar sustentação a tais políticas.

Uma questão importante é entender por que as frações do capital produtivo, em particular os empresários industriais, desembarcaram do apoio ao governo Dilma e passaram a fazer coro com a fração bancário-financeira do capital e suas pretensões de volta à ortodoxia econômica, sendo que nos anos anteriores os industriais eram fortemente críticos das políticas preconizadas pelo mercado financeiro e haviam conseguido suplantar sua influência nos governos Lula e Dilma. Afinal, a adesão, ainda que tardia, dos grupos industriais ao impeachment, já quando o processo parecia não mais poder ser revertido, se deu apesar de os empresários industriais saberem que a derrubada de Dilma provavelmente implicaria na volta dos juros altos e câmbio apreciado, bem como em provável recuo nas demais medidas de cunho desenvolvimentista como o aumento dos financiamentos do BNDES e a expansão do crédito dos bancos públicos, a política comercial e industrial mais ativas, incluindo margem de preferência nas compras governamentais, incentivos fiscais, etc, e também a política de investimentos das estatais, que geravam forte demanda para o setor privado industrial.

Uma explicação pode ser encontrada em Kalecki e seus Aspectos Políticos do Pleno Emprego: o crescimento, nos governos de Lula e Dilma, da massa salarial e da participação dos salários na renda, se fez cada vez mais acompanhar por reclamações de alguns setores empresariais de que os salários estariam crescendo acima da produtividade, minando a capacidade de concorrência da indústria nacional e comprimindo suas margens de lucro. Essa situação foi

agravada pela redução das taxas de juros que, se reduziam o custo da dívida pública e do investimento, também diminuíam a receita financeira de parte expressiva das empresas. Nos anos anteriores, havia ocorrido uma mudança no balanço das empresas, com um peso crescente da receita financeira em detrimento da receita operacional. Assim, a queda da taxa básica de juros impôs às empresas brasileiras uma maior dependência de seus resultados produtivos, desnudando problemas de competitividade. Parte do empresariado assumiu comportamento conservador, não realizando, como esperado, novos investimentos, reduzindo os efeitos positivos da queda da taxa de juros ao menor patamar da história recente brasileira. Mesmo a tentativa de recompor a margem por meio das desonerações foi apropriada na forma de aumento da margem de lucro das empresas que não resultou, na maioria dos setores, aumento da capacidade produtiva, e, consequentemente, da arrecadação futura, impondo um ônus excessivo à gestão fiscal do Estado.

O apoio do empresariado ao governo pode ter se dado apenas enquanto acreditava que o crescimento dos salários poderia ser compensado com subsídios, incentivos fiscais e outros elementos de política industrial e comercial de cunho desenvolvimentista. Ao perceber que, com a piora da situação fiscal, o conflito distributivo havia aumentado e o governo talvez não tivesse mais fôlego fiscal para seguir com políticas que mantivessem suas margens de lucro sem elevar impostos, os empresários industriais resolveram abandonar o barco. Pode-se acrescentar ainda o fato de que uma reforma trabalhista nos termos da que foi aprovada recentemente, que já era demanda antiga das frações do capital produtivo, dificilmente seria aprovada em um governo do Partido dos Trabalhadores, o que já devia estar na conta dos empresários industriais.

4 A guinada Liberal – a nova composição do bloco no poder

O processo de impeachment resultou em uma reconfiguração do bloco no poder que significou a retomada da hegemonia da fração bancário-financeira do capital e a volta da ortodoxia na política econômica. Ainda que as frações do capital produtivo também tenham aderido, os empresários industriais não foram, pelas razões já expostas, os protagonistas do impeachment desde o início, embora tenham paulatinamente embarcado no processo com a indústria de São Paulo à frente (Fiesp). Por outro lado, as forças populares, como sindicatos de trabalhadores e os diversos movimentos sociais, que nos governos Lula e Dilma encontravam algum espaço de diálogo e tinham que ser ouvidos, foram completamente alijados dos debates sobre os rumos das decisões que passaram a ser tomadas.

As recentes medidas já aprovadas, como a Emenda Constitucional 95 de 2016 (EC 95)– EC do teto dos gastos públicos e a reforma trabalhista, bem como a reforma da previdência, ainda em discussão, sinalizam a guinada liberal e apontam um risco de que a política fiscal e deixe de atuar no sentido redistributivo e de promoção do crescimento econômico como ocorreu nos últimos anos,

e passe a desmontar as bases existentes na Constituição para a constituição de um Estado de Bem-Estar Social.

Muito além de uma reforma fiscal, a EC 95 impõe um desmonte do Estado brasileiro, ao impor a queda dos gastos federais primários totais em termos do PIB e em termos per capita e com queda real e até nominal em diversas áreas. Isso significa que o gasto atual, que já é baixo em termos per capita, quando comparado a países que possuem um estado de bem-estar consolidado, será ainda menor. Essa redução irá dificultar a manutenção dos diversos mecanismos distributivos que desde a promulgação da CF88 foram sendo construídos e consolidados. Ao impor limites constitucionais à política fiscal, elimina-se o principal mecanismo de distribuição de renda antes a disposição do Estado.

Isto porque como no Brasil a arrecadação do governo ainda é fortemente concentrada em impostos indiretos e, portanto, muito regressiva. Todo o efeito distributivo da política fiscal fica por conta da política de gastos públicos. E de fato, uma análise sobre o aumento das despesas nos últimos 13 anos aponta que os principais aumentos foram nos investimentos e nas transferências de renda às famílias brasileiras, como a previdência, BPC, abono e seguro desemprego, além do Bolsa Família, que possuem elevado impacto distributivo.

Exemplo para todo o mundo, os estudos sobre esses impactos das políticas sociais no Brasil apontam que um dos principais mecanismos foi a valorização real do salário mínimo, base para quase todos os benefícios sociais brasileiros, e cuja continuidade se verá bloqueada pela EC que, com isso, contribuirá para acabar com nosso Estado de Bem Estar Social "Tropical" e para concentrar cada vez mais a renda brasileira.

A agenda em que a EC95 se insere inclui o ajuste fiscal permanente como condição necessária para a retomada do crescimento e tem, como elemento central além da emenda em si, a reforma da previdência, e vem acompanhada por uma suposta agenda de produtividade e crescimento no longo prazo.

Esta se apresenta como uma agenda de desburocratização, acompanhada pelo receituário de abertura comercial com destaque para a liberação da venda de terra para estrangeiros, e inclui o que o Ministro chamou de “várias reformas liberalizantes”: (a) flexibilização do mercado de trabalho com alteração substancial da legislação trabalhista, tendo como base a terceirização geral, a prevalência do negociado versus o legislado e a total flexibilização da jornada; (b) fim do uso de poder de compra do Estado para induzir a industrialização, com o fim da margem de preferência nas compras governamentais e a “reforma” do conteúdo nacional do setor de óleo e gás com a “horizontalização” e globalização dos requisitos de conteúdo nacional, o que na prática elimina a exigência; (c) reforma do sistema de financiamento de longo prazo, com especial foco na redução do papel do BNDES, seja pela devolução ao Tesouro dos aportes feitos após a crise de 2008/2009,

seja pelo aumento do custo do funding; e (d) reestruturação das estatais – privatização do máximo de ativos possíveis.

Assim, como pode ser visto, a agenda imposta pelo grupo que assumiu o governo após o impeachment retoma o receituário neoliberal que na década de 1990 se implantou de forma mais tímida no Brasil do que em outros países. Na primeira onda neoliberal nos Governos Collor e FHC, a memória do regime militar e a agenda defendida na Constituição Cidadã ainda estavam muito frescas para que fossem destruídos seus pilares básicos, não obstante as tentativas nesse sentido. Agora, a aprovação de medidas como a EC 95 e a reforma trabalhista em menos de 6 meses mostra uma rapidez e possivelmente alcance maior.

Considerações Finais

Neste artigo, buscamos defender que o motivo para o impeachment da presidente Dilma não foi a alegada irresponsabilidade fiscal, que teria conduzido o país à recessão e ainda configurado crimes de responsabilidade. Como vimos, por um lado, sob o aspecto estritamente da condução da política fiscal, os motivos da crise econômica não podem ser relacionados a um crescimento desenfreado de gastos, que foi propagado à exaustão pela oposição e pela mídia, mas que não existiu no governo Dilma. Ao contrário, a política econômica do seu primeiro mandato, e em especial a fiscal, esteve em linha com a experiência internacional e os debates que então se travavam, incluindo no âmbito do FMI, sobre a necessidade de repensar a política fiscal e seu uso contracíclico durante a forte recessão que a economia mundial enfrentava. De outro lado, buscamos mostrar a fragilidade dos argumentos formais para o processo de impeachment, que foram na verdade mero pretexto para viabilizar uma decisão política já tomada e dar a aparência de legalidade e condução técnica a um processo que foi eminentemente político.

Buscamos mostrar as motivações mais aparentes para o processo de impeachment que podem ser vistas, numa perspectiva kaleckiana, na linha do que este autor chamou de “aspectos políticos do pleno emprego”, ou seja, quando o uso da política fiscal para manter a economia próxima do pleno emprego acaba trazendo consequências no poder de barganha de trabalhadores e na distribuição da renda, as frações do capital que vêm suas margens de lucro serem comprimidas, em particular quando não há mais espaço fiscal para medidas compensatórias que as mantenham, passam a se opor a essa política.

Além disso, usamos o conceito de bloco no poder para mostrar que a presidente Dilma, ao tentar manter e aprofundar políticas desenvolvimentistas próprias ao modelo econômico consolidado no governo Lula, em particular ao avançar contra a fração bancário-financeira do capital e alijá-la da posição hegemônica no bloco no poder, foi produzindo descontentamentos em grupos poderosos

e perdendo sustentação política, porém sem construir uma base social e política de apoio que compensasse as fissuras que estava introduzindo no bloco no poder.

Ao contrário do governo Lula, que registrou altas taxas de crescimento econômico e da arrecadação, no governo Dilma, à medida que o espaço fiscal foi se estreitando devido à desaceleração, e sendo a política de gastos públicos o principal instrumento de redistribuição da renda via Estado, o conflito distributivo se acirrou e as escolhas políticas foram se tornando mais difíceis, pois já não era mais possível agradar a todos. A opção equivocada pela ortodoxia econômica em 2015 não foi suficiente para manter o apoio das elites econômicas e ainda descontentou os trabalhadores e movimentos sociais que poderiam dar sustentação política ao governo.

Por fim, buscamos mostrar a nova configuração do bloco no poder após o impeachment. A fração bancário-financeira volta a ser hegemônica, mas desta vez com o apoio das frações do capital produtivo, em particular do capital industrial, o que significou o alijamento das forças populares das decisões políticas e a imposição do custo da crise sobre os trabalhadores, movimentos sociais e os grupos menos favorecidos. As reformas previdenciária e trabalhista, bem como a emenda constitucional do limite de gastos, significam uma clara articulação entre as frações do capital que voltaram a atuar em conjunto contra a massa de trabalhadores assalariados.

Assim, se não houver a interrupção deste processo em curso, as conquistas sociais dos últimos anos em termos de crescimento econômico e redução das desigualdades e da miséria, bem como as conquistas da constituição de 1988, podem se perder em meio à avalanche conservadora.

Bibliografia:

ALESINA, A. ; PEROTTI, R. (1995). "Fiscal expansions and ajustments in OECD countries. Economic Policy, 21, October.

BARBOSA FILHO, F.H. (2015). "Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências", Revista Conjuntura Econômica, vol. 69, n. 9, setembro de 2015.

BARBOSA FILHO, F.H. e PESSOA, S. (2014). "Desaceleração recente da economia". In: Centro de Debates de Políticas Públicas, Sob a Luz do Sol, Uma agenda para o Brasil: a Política Econômica do governo Dilma: a volta do Experimentalismo. CDPP, p. 15-30.

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

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2015) "Decisão da Presidência" Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_CD.pdf

DIEESE (2017). "Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2016". Estudos e Pesquisa, n. 83, mar/2017. São Paulo. Disponível em: https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq83balancoReajustes2016.pdf

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. (2017). A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a

FATÁS, A. AND SUMMERS, L. H. (2016), "The Permanent Effects of Fiscal Consolidations", NBER Working Paper 22734.

GIAVAZZI, F. AND M. PAGANO (1990), Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, NBER Macroeconomics Annual, 75-116.

GOLDFAJN, I. (2013) "Combater a inflação, mexer no emprego" O Globo. Março 5, 2013. Disponível: https://www.itau.com.br/itaubba-pt/analises-economicas/publicacoes/nossos-artigos/combater-a-inflacao-mexer-no-emprego-de-ilan-goldfajn

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

KALECKI, M. (1980) Três caminhos para o pleno emprego. In: KALECKI, Michal. Kalecki. São Paulo: Ática.

KALECKI, M. (1987a) "Os aspectos políticos do pleno emprego". In: MIGLIOLI, Jorge (Org.).. Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo: Hucitec.

KALECKI, M. (1987b) "Salários nominais e reais". In: MIGLIOLI, Jorge (Org.). Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo: Hucitec.

LAVOIE, M AND M. SECCARECCIA (2017) Editorial to the special issue The political economy of the New Fiscalism European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, Vol. 14 No. 3, 2017, pp. 291–295

MESQUITA, M. (2014). "A política econômica do governo Dilma: a volta ao experimentalismo". In: Sob a luz do Sol, Uma agenda para o Brasil: A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. CDPP, p.3-15.

PINTO, E.C.; PINTO, J.P.G; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. A Guerra de Todos contra Todos: a Crise Brasileira. IE-UFRJ Discussion paper, TD 006, 2017. Disponível em: http://bit.ly/2pXoEpl acessado em 01/05/2017.

PINTO, V. C. (2015) Qual é o valor jurídico das metas fiscais? O caso da LDO 2014 (mimeo) Disponível em: http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/02/02/qual-e-o-valor-juridico-das-metas-fiscais-o-caso-da-ldo-2014/

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

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

SINGER, A. (2015). Cutucando Onças Com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). CEBRAP Novos Estudos 102, pp. 43-71, julho.

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2015a) Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República Brasília: TCU.