

DO EXPANSIONISMO À AUSTERIDADE: A POLÍTICA FISCAL EM PERÍODO RECENTE¹

Rodrigo Octávio Orair²

Sergio Wulff Gobetti³

1 INTRODUÇÃO

O Brasil do período pós-Grande Crise Financeira (GCF) de 2007/2008 oferece, por diversos motivos, um caso interessante para se estudar as interações da política fiscal com os ciclos econômicos e políticos em uma economia em desenvolvimento. Em primeiro lugar, o país destaca-se não somente porque foi um dos poucos que, na contramão das tendências mundiais, atravessou relativamente bem a fase mais aguda da GCF e manteve dinamismo ao longo de quase todo o quadriênio 2007-2010, como também pela rapidez da deterioração econômica e fiscal na desaceleração do quadriênio 2011-2014 e na recessão do biênio 2015-2016. O contraste de desempenho fica evidente quando observamos a queda da taxa de crescimento do produto de 4,6% ao ano (a.a.) no quadriênio 2007-2010, que colocava o país próximo ao primeiro terço dos países de melhor *performance* global, para a metade ou 2,3% a.a. no quadriênio 2011-2014, quando passou a figurar no um terço dos países de pior *performance*, até culminar no colapso acumulado de -7,2% do produto nos anos 2015 e 2016, a pior recessão já registrada na história do país.

Outra questão que chama a atenção na experiência brasileira pós-GCF é a rapidez com que se processou a deterioração no endividamento público. O Brasil conseguiu, apesar do gasto público crescente, produzir sucessivos e expressivos *superavit* nas contas primárias por mais de uma década e reduzir sua dívida pública quase pela metade – de 60% do produto interno bruto (PIB), em 2002, para um 31% do PIB, em 2013. O patamar de endividamento público, cinco anos após a eclosão da GCF, era baixo para padrões históricos brasileiros e mediano nas comparações internacionais, caracterizando uma posição financeira aparentemente confortável, que embasava as classificações do país como *grau de investimento* por agências internacionais de *rating*. Desde então, o quadro modificou-se radicalmente: metade da queda da dívida pública – cerca de 15 pontos percentuais (p.p.) do PIB – foi revertida em apenas três anos, entre 2014 e 2016, e o grau da classificação de risco do país foi rebaixado para especulativo.

Essa questão requer que se analise as relações entre a dinâmica da dívida pública e a gestão macroeconômica do país, distanciando-se de análises simplistas e circunscritas aos aspectos mais imediatos da política fiscal, que oferecem uma visão muito parcial do fenômeno.

1. Nota dos editores: este capítulo é uma versão resumida do texto *Política Fiscal no Brasil em Perspectiva: do expansionismo à austeridade*, dos mesmos autores, a quem agradecemos pelo direito de uso, isentando-os por eventuais erros e omissões aqui cometidos.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

2 A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA EM PERSPECTIVA I: O PERÍODO EXPANSIONISTA

Os traços centrais da política macroeconômica dos primeiros anos do governo Lula são de continuidade em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O chamado tripé macroeconômico, cujos pilares são as metas de *superavit* primário, as metas de inflação e o câmbio flutuante (sujo), foi mantido intacto pelo então presidente Lula, que chegou a nomear um grande banqueiro (Henrique Meirelles, então presidente do Banco de Boston e atual ministro da Fazenda) para comandar o Banco Central, dando-lhe total autonomia para elevar substancialmente a taxa de juros logo no início do governo. No caso da política fiscal, o comando também foi entregue a economistas ortodoxos, e os dois ou três primeiros anos do governo Lula são semelhantes não somente na sua orientação básica de *consolidação fiscal* como também nos dois principais instrumentos acionados para alcançar o ajuste fiscal, que foram os aumentos na carga tributária e o corte dos investimentos públicos.

Por isso, vamos adotar uma periodização única, como em Gobetti e Orair (2015), que define os anos 1999-2005 como uma fase de *consolidação fiscal* de um ciclo de médio prazo da política fiscal. Nesse período, as metas fiscais foram progressivamente aumentadas e os resultados primários saíram de valores aproximadamente nulos (em média, -0,2% do PIB no quadriênio 1995-1998) para um *superavit* superior a 4,0% do PIB. Ajustamento fiscal apoiado no acréscimo da carga tributária de 6,6 p.p. do PIB e em uma redução de 1,3 p.p. do PIB nos investimentos públicos, o que possibilitou que as despesas com benefícios sociais crescessem a despeito da política contracionista.

É somente no final de 2005 que o governo Lula passou a promover mudanças graduais no regime fiscal que tiveram por objetivo recuperar os investimentos públicos e que marcaram a inflexão de um período de consolidação fiscal (1999-2005) para uma fase de *expansionismo fiscal* (2005-2014) que estava em pleno curso quando eclodiu a GCF. Antes de analisar a resposta da política fiscal à crise internacional, contudo, convém esclarecer melhor as principais mudanças na condução desta política na sua fase expansionista.

Pelo lado das receitas, a política tributária mudou de orientação e passou a pautar-se por um conjunto cada vez mais amplo de desonerações. Essa mudança é importante porque interrompeu uma tendência de duas décadas de elevação da carga tributária, que pulou de 23,4% do PIB, em 1988, para 33,6% do PIB, em 2005. No decênio 2005-2014, ao contrário, a carga tributária brasileira permaneceu quase estabilizada, com oscilações ao redor de 33% do PIB.

Adicionalmente, o regime fiscal foi flexibilizado, inicialmente de forma indireta, por mecanismos que excluíam despesas prioritárias do cômputo da meta fiscal e liberavam as grandes empresas estatais (Petrobras e Eletrobras) de contribuir com o *superavit* primário, e, posteriormente, de forma direta, com reduções explícitas da meta de *superavit*. O resultado foi que o piso de resultado primário requerido pela legislação reduziu-se de 4,25%, em 2004, para 2,65% do PIB, em 2010, o que, juntamente ao acréscimo de arrecadação proporcionado pelo maior dinamismo econômico do período, abriu espaço fiscal para maiores gastos, principalmente investimentos públicos, que cresceram a taxas superiores a dois dígitos, as mais elevadas entre todos os componentes das despesas no período 2005-2010.

Entre 2005 e 2010, o resultado primário do governo geral caiu de 3,7% para 2,6% do PIB, sua taxa de investimentos cresceu um montante da mesma magnitude, de 1,1% p.p. do PIB, e a taxa de investimentos das empresas estatais federais liberadas do cumprimento de metas fiscais cresceu mais 0,9 p.p. do PIB. Ou seja, nesse breve período, a taxa de investimento público no Brasil saiu de um dos mais baixos patamares de sua história, 2,6% do PIB, em 2005, para 4,6%, em 2010, o que remonta aos níveis verificados ainda no início da década de 1990.

TABELA 1

Crescimento das receitas e das despesas primárias do governo central por períodos selecionados: taxa real de crescimento a.a¹
(Em %)

	Consolidação fiscal		Flexibilização fiscal		Consolidação fiscal	
	1999-2004	2005-2010	2011-2014	2015	2016	
Receita	5,4	4,5	1,2	-5,9	-2,1	
Repartição de receitas	6,2	5,0	2,4	-5,1	1,9	
Despesa primária	3,6	6,1	3,5	-2,9	4,6	
Pessoal e encargos	2,2	4,3	-0,7	1,9	-2,7	
Benefícios sociais	7,1	5,8	4,1	0,4	7,0	
Benefícios previdenciários	6,5	4,6	3,4	2,5	7,5	
LOAS/RMV	9,2	11,7	6,0	2,2	6,3	
Abono e seguro-desemprego	4,2	12,5	6,1	-14,2	8,9	
Bolsa Família	n.d.	8,4	9,2	-6,3	-3,8	
Subsídios	5,0	13,2	23,8	-6,3	-8,5	
Custeio e capital	-0,8	8,2	2,9	-12,5	10,5	
Investimentos	-7,7	21,2	-1,4	-36,7	13,5	
Demais	0,6	5,2	4,3	-5,6	9,9	
Memo: PIB	2,7	4,3	2,3	-3,8	-3,6	
Memo: salário mínimo	3,1	4,1	1,2	0,9	3,1	
Memo: desonerações instituídas	n.d.	n.d.	29,1	-3,6	-22,3	

Fonte: Dados atualizados de Gobetti e Orair (2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores convertidos pelo deflator implícito do PIB.

A retomada dos investimentos públicos reflete não somente a flexibilização do regime fiscal, que removeu temporariamente entraves orçamentários, mas também uma mudança de posicionamento do governo, no sentido de reassumir seu papel no planejamento, e que foi consubstanciada na formulação de programas estratégicos e de grandes projetos de investimentos.

O fato de o espaço fiscal ter sido canalizado predominantemente para investimentos públicos no período 2005-2010 não significa que essas despesas foram as únicas que cresceram e nem mesmo as que mais cresceram em termos absolutos. Ao contrário, o principal vetor que explica a expansão das despesas primárias são os gastos sociais, e isso não se iniciou no governo Lula, embora o Partido dos Trabalhadores (PT) tenha aprofundado as políticas de inclusão social sob sua gestão.⁴

Somente na esfera federal, os gastos sociais cresceram de 9,1% para 13,7% do PIB entre os anos 1991 e 2015, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 4,5% a.a., sendo que a rubrica dos benefícios sociais cresceu 5,2% a.a. no mesmo período. É claro que há um efeito de escala implícito que superestima a análise das taxas de crescimento dos gastos sociais porque estes partem de demandas represadas e de níveis muito baixos que foram herdados da ditadura militar, que relegava a questão social ao segundo plano. Mas mesmo no período mais recente, os benefícios sociais mantiveram-se crescendo a taxas quase sempre acima de 4,0% a.a., inclusive na fase de consolidação fiscal, o que explica que tenham saltado de 5,9% do PIB, em 1998, para 9,2% do PIB, em 2015.

Em 2006 o então presidente Lula firmou um acordo com as centrais sindicais para uma regra de reajuste anual do salário mínimo baseada na soma da inflação do ano anterior e do crescimento real do PIB de dois anos antes. Esse mecanismo sistematizou e acelerou a política de valorização do salário mínimo, iniciada em meados da década de 1990, ao propiciar ganhos reais no piso de benefícios sociais de 4,1% a.a. entre 2005 e 2010, enquanto havia maior dinamismo econômico (ver tabela 1). Além disso, o governo Lula reestruturou e expandiu substancialmente os programas de transferência de renda com condicionalidades, unificando-os no internacionalmente reconhecido programa Bolsa Família. Deste modo, durante os anos 2005-2010 houve uma nítida mudança no perfil das transferências redistributivas em favor daquelas que tendem a favorecer mais as famílias da base da distribuição de renda, influenciadas pela valorização do salário mínimo e pelo programa de transferência de renda focalizado na população mais pobre, embora nesse mesmo período nenhuma medida estrutural tenha sido adotada para limitar o processo de acumulação de capital, nem sequer para desconcentrar renda no topo da pirâmide por meio de medidas tributárias.

Em resumo, é possível caracterizar a política fiscal brasileira nos anos 2005-2014 como uma fase de flexibilização durante a qual as metas e os resultados primários foram gradualmente reduzidos e a carga tributária manteve-se relativamente estabilizada. No primeiro subperíodo de flexibilização fiscal (2005-2010), entretanto, a arrecadação acompanhou o ritmo mais acelerado de crescimento do produto (a despeito das desonerações), e não somente absorveu as pressões do gasto social como também ampliou os graus de liberdade da política fiscal. Isso permitiu que o espaço fiscal criado pela redução gradual dos *superavit* primários fosse canalizado para os investimentos públicos, ao mesmo tempo em que houve uma mudança no perfil das transferências redistributivas em favor daquelas que tendem a favorecer mais as famílias mais pobres.

Foi com essa inflexão em curso que o contágio da GCF atingiu o país, e a opção do governo foi por manter uma política fiscal expansionista via investimentos públicos, transferências de renda e, adicionalmente, um pacote de estímulos tributários e creditícios de caráter emergencial. A economia

4. Em verdade, as pressões estruturais em favor da consolidação de um projeto de estado de bem-estar social – seja pela via das transferências redistributivas às famílias, seja pela construção de uma rede de proteção social e de provisão de serviços públicos com previsão de cobertura universal em áreas como saúde e educação básicas – estão presentes pelo menos desde a década de 1980 e remontam à renovação do contrato social na Constituição após a redemocratização do país.

brasileira respondeu positivamente aos estímulos anticíclicos e, após um breve tropeço em 2009, cresceu 7,5% no ano de 2010, sua *performance* mais forte por um quarto de século.

Existem vários fatores por trás do maior dinamismo econômico do período 2005-2010, entre os quais o *boom* internacional de liquidez e de preços de *commodities* até a eclosão da GCF, que relaxou a restrição externa ao crescimento da economia brasileira, e o *boom* doméstico de consumo e de crédito. Mas não se deve negligenciar o impacto da mudança na composição da política fiscal sobre a *performance* econômica, que passou a ser mais favorável aos investimentos públicos e às transferências redistributivas.

O estudo de Orair, Gobetti e Siqueira (2016) provê evidências nessa direção, ao mostrar que os multiplicadores fiscais para a economia brasileira variam de acordo com o estágio do ciclo econômico e com o tipo de gasto. As principais conclusões dos autores são as de que: *i*) nas expansões fortes os multiplicadores são não significativos e/ou pouco persistentes; e *ii*) nas recessões fortes podem ser significativos, persistentes e superiores à unidade para componentes específicos dos gastos, como é o caso dos investimentos e dos benefícios sociais, que chegam a superar 1,5. Ou seja, o expansionismo fiscal dos anos 2005-2010 privilegiou as categorias de despesas associadas aos maiores efeitos multiplicadores, e isso ajuda a explicar tanto o desempenho econômico extraordinário do período quanto a rápida recuperação em 2010, após a eclosão da GCF.

O ano de 2010 é, portanto, o auge da Era Lula. A política fiscal era propagada internacionalmente como exitosa porque venceu a crise, dinamizou o crescimento econômico e, via transferências redistributivas, favoreceu a queda da pobreza e da concentração de renda em um dos países mais desiguais do planeta. Não por acaso, o então presidente Lula chegou ao final de seu segundo mandato (2007-2010) com níveis recordes de popularidade e elegeu sua sucessora, Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil e apelidada como a “mãe do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”.

O primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) manteve a orientação expansionista da política fiscal, mas não mais via investimentos públicos, e sim por intermédio das desonerações tributárias e dos subsídios financeiros e creditícios. Parte dessa mudança está associada a uma revisão na estratégia governamental, que passou a apostar mais no setor privado como motor dos investimentos, e decorre de um diagnóstico de que vários dos grandes projetos de investimentos públicos continham deficiências e estavam sujeitos a atrasos excessivos nos seus cronogramas. Mas também se explica por uma tática pragmática de privilegiar estímulos fiscais que não afetassem o *superavit* primário, como os subsídios creditícios, que eram operados por fora do orçamento, por meio de empréstimos do Tesouro ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).

Para compreender a razão disso, é necessário lembrar que, logo no início de 2011, a então presidenta eleita decidira pressionar o Banco Central a reduzir a taxa de juros e, para isso, segundo seu discurso público, haveria uma compensação pelo lado da política fiscal, com ampliação do resultado primário para controlar as pressões inflacionárias. Ou seja, por um lado Dilma Rousseff tentava restringir a autonomia operacional do Banco e forçar o deslocamento da taxa de juros brasileira para um patamar condizente com os padrões internacionais, mas, por outro lado, não ousava romper explicitamente com a assertiva ortodoxa segundo a qual o nível de preços depende do tamanho dos *superavit* primários, independentemente de como fossem obtidos.

Foi assim que, por esse conjunto de fatores, a trajetória de expansão dos investimentos públicos (componente menos rígido da despesa) foi interrompida ao longo de 2011 e o *superavit* primário voltou a crescer, enquanto a taxa de juros só iniciaria o processo de queda no segundo semestre daquele ano, quando os novos sinais de desaceleração econômica se apresentaram.

Nessa conjuntura, o governo optou por reforçar, em 2012, a política anticíclica, mediante a ampliação das desonerações tributárias e de mais crédito subsidiado, além da redução de tarifas de energia e um plano de concessões em infraestrutura, prevendo maior presença do setor privado. O pressuposto básico da estratégia era que os investimentos privados reagiriam mais rapidamente do que os investimentos públicos. Além disso, o crescimento extraordinário de subsídios foi impulsionado por programas de elevada visibilidade eleitoral (por exemplo, programas de financiamento estudantil para universidades particulares e de moradia popular), os quais, mesmo que relevantes no seu mérito, cresceram exponencialmente e de maneira pouco criteriosa.

O custo fiscal dessas medidas foi elevado. As desonerações tributárias saltaram de R\$ 43,9 bilhões, em 2010, para R\$ 122,0 bilhões, em 2014, enquanto os subsídios passaram de R\$ 31,3 bilhões para R\$ 73,5 bilhões, sendo que o total de empréstimos do Tesouro ao BNDES chegou a R\$ 500 bilhões. Desta vez, porém, a reação do setor privado aos estímulos ficou limitada a setores específicos da economia, sobretudo aqueles mais diretamente beneficiados, e a taxa agregada de investimentos privados não respondeu como se esperava.

Desse modo, a política anticíclica não foi capaz de impedir que a economia brasileira prosseguisse em rota de desaceleração no quadriênio 2011-2014, o que pressionou os resultados fiscais ainda mais para baixo. A arrecadação tributária, por exemplo, desacelerou, acompanhando a queda no ritmo de atividade econômica, e foi influenciada pelo crescente volume de desonerações, crescendo sistematicamente abaixo do PIB pela primeira vez em décadas, ao mesmo tempo em que a rigidez dos gastos sociais ficou explícita e, a despeito dos menores ganhos reais do salário mínimo, os benefícios sociais mantiveram seu crescimento superior a 4% a.a. e apenas um pouco abaixo das taxas dos períodos anteriores (ver tabela 1).

Diante desse quadro de desaceleração das receitas, com manutenção do ritmo de expansão de parcela considerável das despesas (benefícios sociais) ou mesmo aceleração extraordinária de algumas rubricas (subsídios), a política fiscal foi colocada em uma encruzilhada: o espaço fiscal reduziu-se bruscamente, enquanto o governo relutava em modificar sua meta fiscal, mantida acima de 3% do PIB nos anos 2011-2014. A solução encontrada foi um *mix* de dois caminhos: *i*) imposição de bloqueios orçamentários (contingenciamentos) mais fortes sobre uma pequena parcela restante de despesas discricionárias passíveis de serem comprimidas no curto prazo, como investimentos; e *ii*) utilização de medidas não usuais para inflar os resultados fiscais (receitas extraordinárias, contabilidade criativa, postergação de pagamentos aos bancos públicos etc.) e ampliação da margem de abatimento sobre a meta.

No ano de 2011, como mencionado, o governo priorizou o primeiro desses caminhos e interrompeu o processo de retomada dos investimentos públicos. O que se viu nos anos de 2012 a 2014 foi que a meta fiscal seria formalmente cumprida, mediante sucessivas alterações na legislação,

por um misto dos dois caminhos supracitados. As medidas não usuais alcançaram volumes vultosos e a margem de dedução de despesas, que era formada inicialmente por uma carteira seletiva de projetos de investimentos, ampliou-se ao longo do tempo e afastou-se dos investimentos públicos propriamente ditos, na medida em que seus critérios de enquadramento foram sendo flexibilizados a ponto de incluir até mesmo as desonerações.

Dessa forma, consolidou-se uma mudança na composição da política fiscal, com a passagem de um primeiro subperíodo expansionista, cujo motor propulsor foram os investimentos públicos (2006-2010), para um segundo subperíodo de maior crescimento dos subsídios e das desonerações, e no qual os investimentos públicos permaneceram praticamente estagnados (2011-2014). Essas constatações são importantes, pois demarcam algumas diferenças entre os dois subperíodos de expansionismo fiscal, bem como permitem relativizar uma crítica disseminada pelo senso comum de que o governo, nos anos 2011-2014, teria sido particularmente irresponsável, ao aprofundar o expansionismo via gastos públicos. Ao contrário, o total das despesas primárias do segundo subperíodo de expansionismo fiscal (2011-2014) cresceu a uma taxa semelhante à do período de consolidação fiscal (1999-2004) e desacelerou-se em relação ao primeiro subperíodo expansionista (2005-2010), mesmo que não o suficiente para compensar a desaceleração das receitas e impedir a deterioração dos resultados fiscais (tabela 1).

O que se pode afirmar com mais propriedade é que os subsídios ocuparam papel proeminente no expansionismo fiscal pós-2011, ao lado das desonerações tributárias pelo lado das receitas, e uma crítica mais razoável que pode ser feita, embasada por fundamentos teóricos e empíricos, é que esse novo *mix* de política fiscal foi ineficaz para recuperar o crescimento econômico. As estimativas empíricas de Orair, Gobetti e Siqueira (2016), por exemplo, dão respaldo a essa conclusão, ao indicar que os multiplicadores dos subsídios são não significativos ou pouco persistentes, diferentemente dos multiplicadores de investimentos públicos, que podem alcançar valores superiores a 1,5 nas recessões fortes.

3 A POLÍTICA FISCAL EM PERSPECTIVA II: A GUINADA PARA A AUSTERIDADE

Ao longo dos anos 2011-2014, a política fiscal expansionista dos governos do PT, que outrora fora propagada internacionalmente como exitosa, converteu-se em alvo de contundentes críticas, ora focadas na suposta irresponsabilidade fiscal, ora na ineficácia das políticas anticíclicas em recuperar o crescimento econômico. Tais críticas, de distintos graus e sobreinfluenciadas por questões conjunturais e pelo processo de polarização política vigente no país, foram crescendo, na medida em que o cenário econômico deteriorava-se e o governo fazia uso cada vez mais amplo de questionáveis medidas pouco claras para cumprir as metas de resultado primário; mesmo assim os indicadores fiscais pioravam. O ano de 2014, em particular, é emblemático pelo ápice das críticas, quando a economia ficou estagnada (crescimento de 0,5% do PIB no ano), o resultado primário apresentou seu primeiro *deficit* em dezesseis anos de regime de metas fiscais e a dívida pública iniciou sua marcha ascendente após mais de uma década de quedas quase contínuas.

Paradoxalmente, a desaceleração da economia brasileira processou-se sem grandes tensões no mercado de trabalho. As desonerações e os subsídios em vigor propiciaram que os empresários recompusessem suas margens de rentabilidade e reestruturassem suas dívidas sem necessidade de

desempregar, ao mesmo tempo em que as transferências redistributivas seguiram proporcionando ganhos reais nos rendimentos das famílias da base da distribuição de renda. O período de expansionismo fiscal como um todo (2005-2014) é marcado por um processo de quedas simultâneas das taxas de desemprego e dos indicadores de desigualdade, pelo menos de uma parcela considerável da renda. Em síntese, a renda dos mais pobres cresceu mais do que a dos estratos médios, e isso pode ter agudizado o conflito distributivo, ao mesmo tempo em que sustentava o apoio popular ao governo. Diante desse quadro, havia necessidade de uma mudança radical nos rumos da política fiscal?

Esse questionamento foi fonte de controvérsias durante os debates no duro pleito eleitoral do ano de 2014, que foi vencido por Dilma Rousseff. Do lado oposicionista, havia ganhado força a narrativa convencional de atribuir, na sua versão mais simplista, as origens dos problemas econômico-fiscais do país aos equívocos da política econômica dos governos do PT, em particular a irresponsabilidade fiscal, que teria minado a confiança do mercado.

Contudo, boa parte das divergências retóricas ficaram restritas ao debate eleitoral. Logo após as eleições, a presidenta reeleita anunciou uma mudança na equipe econômica, que passou a ser comandada pelo economista Joaquim Levy, ex-secretário do Tesouro na gestão Lula e então ocupante de um posto de direção no maior banco privado brasileiro (Bradesco). O objetivo era que Levy cumprisse o mesmo papel de Meirelles em 2003 e, por meio de maior rigor fiscal, conseguisse recuperar a credibilidade perdida. A estratégia fiscal do governo para 2015 passou então a ser guiada pela hipótese da *austeridade expansionista*, e materializou-se em uma proposta que combinava um ajuste fiscal da ordem de 1,7 p.p. do PIB no curto período de um ano e um rápido realinhamento de preços macroeconômicos (taxa de câmbio e preços administrados de energia e de combustíveis). Os resultados do ajuste fiscal ficaram muito aquém dos desejados e os desdobramentos econômicos e políticos desse movimento jogaram o país em uma rota e em uma situação de difícil solução no curto prazo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou as mudanças de orientação e composição da política fiscal brasileira, focalizando três fases mais recentes e buscando explorar suas relações com o desempenho econômico. A primeira destas fases corresponde a um subperíodo de expansionismo fiscal (2005-2010), cujo espaço foi canalizado predominantemente para os investimentos públicos, além das transferências redistributivas, e que apresentou *performance* econômica extraordinária. No segundo subperíodo (2011-2014), os subsídios ocuparam papel proeminente no expansionismo fiscal, ao lado das desonerações tributárias pelo lado das receitas, e esse novo *mix* de política fiscal revelou-se ineficaz para impedir que a economia adentrasse uma fase de desaceleração econômica.

O terceiro subperíodo (a partir de 2015) caracteriza-se pela mudança radical no rumo da política fiscal, que passou a ser guiada pela hipótese da *austeridade expansionista*, e pela pior recessão já registrada na história do país. A guinada para a austeridade iniciou-se com o ajuste fiscal de 2015 e, no ano seguinte, foi complementada por uma aposta mais incisiva de que a confiança dos investidores e o crescimento econômico retornariam com o avanço de uma agenda de reformas estruturais de cunho liberal.

Por um lado, a ênfase nas reformas estruturais de médio prazo abriu espaço para que o governo acomodasse metas fiscais mais tímidas de curto prazo. Mesmo porque os resultados do ajuste fiscal contracionista mostraram-se contraproducentes, na medida em que os indicadores fiscais continuaram se deteriorando e o país continuou mergulhado na recessão.

Por outro lado, a agenda de reformas estruturais está associada a um conjunto de mudanças legislativas e constitucionais de difícil reversão, que implicitamente tendem a fazer com que o período de austeridade fiscal seja duradouro. O principal exemplo é a meta do “novo regime fiscal”, instituído em 2016 por uma Emenda Constitucional (EC), que consiste em congelar o gasto público, em termos reais, por pelo menos dez anos. Não há dúvidas de que a escalada da dívida pública e o controle das despesas sejam desafios reais que precisam ser enfrentados pelo Brasil, mas esta forma concreta de austeridade fiscal defendida pelo governo Temer talvez imponha desnecessários riscos econômicos e sociais ao país e à sua população.

No caso brasileiro, a austeridade fiscal está sendo colocada em prática durante a pior recessão já registrada na história do país e que coincide com um período de grave crise política e profunda polarização social. Some-se a isso uma situação de elevada alavancagem de crédito das empresas e dos consumidores, após o *boom* da década anterior, e a durabilidade esperada da recessão internacional, que dificultam uma recuperação pelo lado da demanda privada.

Além disso, o êxito da meta de congelar o gasto público, em termos reais, por pelo menos uma década, dependerá da aprovação de um conjunto de reformas estruturais que interrompam a trajetória de crescimento dos gastos sociais, e isto embute uma série de riscos sociais. As principais reformas propostas pelo governo Temer têm ido justamente nessa direção. A EC do novo regime fiscal contém mudanças nos pisos de gastos mínimos em saúde e educação e, logo após sua aprovação, foi encaminhado um projeto radical de reforma da Previdência Social e da legislação trabalhista.

Por fim, é preciso reconhecer que o conjunto atual das propostas de ajuste estrutural tem passado a impressão geral de penalizar sobremaneira as classes mais baixas, ao evadir-se de enfrentar privilégios tributários ou previdenciários dos mais ricos. Um exemplo disso é a ausência de qualquer proposta oficial para reformar a estrutura do imposto de renda e torná-lo mais progressivo, ou de medidas complementares na reforma previdenciária que busquem sobretaxar as aposentadorias que superam o teto salarial da Administração Pública. Medidas que contribuiriam para conferir maior legitimidade social ao ajuste fiscal e amenizar o conflito distributivo.

REFERÊNCIAS

GOBETTI, S. W.; ORAIR R. O. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 417-447, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/TbXDmB>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____; _____. **Resultado primário e contabilidade criativa**: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2218). Disponível em: <<https://goo.gl/WqgyQS>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; SIQUEIRA, F. F. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores de gasto público. *In*: PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL DE MONOGRAFIAS 2016, 21., 2016, Brasília. **Anais...** Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/3jMWzb>>. Acesso em: 30 ago. 2017.