

TEXTO PARA DISCUSSÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO

002 | 2024

Mecanismos, resultados e restrições das políticas econômicas do período 2015- 2022: a escolha pela austeridade fiscal

DOI: <https://doi.org/10.29327/000000>

João Marcos Hausmann Tavares
Universidade Federal Fluminense
Angra dos Reis, Rio de Janeiro, Brasil

Mecanismos, resultados e restrições das políticas econômicas do período 2015-2022: a escolha pela austeridade fiscal

Texto para Discussão sobre o Desenvolvimento, n. 2 | Outubro 2024

João Marcos Hausmann Tavares

Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, Instituto de Educação de Angra dos Reis, Departamento de Geografia e Políticas Públicas. Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia, Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador em Estágio de Pós-Doutorado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia (2023-2024).

E-mail: joaomht@id.uff.br

CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6049239621822925>

Orcid Id: <https://orcid.org/0009-0009-0957-8363>

Editoria: Carlos Pinkusfeld Bastos

Editoração e diagramação: Claudio Miranda Correa



Copyright © 2024 do autor

Todos os direitos desta edição reservados ao

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento – CICEF

1. Introdução

Em que pese ainda viger alguns debates a respeito do marco de início do ciclo de austeridade fiscal no Brasil na última década, é possível dizer que ela se inicia em 2015 e vai até 2022. Por parte dos economistas de tradição liberal, tal estratégia se impunha como necessidade técnica, de forma supostamente a controlar a trajetória da dívida pública, evitar a instabilidade macroeconômica, controlar o câmbio, reduzir as necessidades de tributação, juros e, enfim, recuperar a confiança do empresariado e retomar o investimento privado. Por parte da tradição crítica, se argumentava que seus efeitos seriam deletérios em termos de dinâmica econômica, geração do emprego, distribuição de renda e financiamento de ações e serviços de interesse social. Com a volta do PT à liderança do governo federal e o fim do regime fiscal sob o “Teto de Gastos”, vem se impondo uma avaliação dessa fase da economia brasileira.

Já há certo acúmulo de material escrito sobre os efeitos das políticas de austeridade, mas o fim do período em questão é recente e ainda não são muitas as análises de conjunto desta fase histórica da economia brasileira. No campo crítico já houve algum avanço sobre o tema, embora restem debates interpretativos em aberto e pesquisa a fazer sobre determinadas características do período.

Há 1 objetivo geral e 3 objetivos específicos no presente trabalho. Quanto ao objetivo geral, queremos argumentar que, ao contrário do que supuseram os economistas liberais no âmbito dos debates de política econômica do Brasil, a austeridade fiscal não era o único caminho possível a seguir e que, uma vez implementada, seus resultados foram ruins social e economicamente. Os objetivos específicos, por sua vez, dialogam com a literatura crítica ao liberalismo e intencionam qualificar a compreensão da operação da austeridade fiscal no país. Assim, são objetivos específicos: (i) identificar alguns dos principais mecanismos orçamentários através dos quais a austeridade fiscal vigeu no Brasil; (ii) identificar os principais resultados sociais e econômicos do período; (iii) analisar a evolução de eventuais “restrições” para uma política fiscal alternativa. Entende-se que o cumprimento dos objetivos específicos do trabalho significa a boa sustentação do objetivo geral do presente texto.

Para atingir os objetivos gerais e específicos, o presente trabalho fez um esforço de seleção, coleta, organização e análise da evolução de diversos indicadores sociais e econômicos do período. Com relação aos mecanismos orçamentários, destacamos: (i) a evolução da despesa primária junto com a evolução do orçamento das estatais;

(ii) evolução de servidores e despesas com pessoal ativo e inativo ligadas ao poder executivo federal; (iii) evolução das transferências via programas sociais. No que diz respeito aos resultados sociais e econômicos, observamos, entre outros dados: (iv) evolução do PIB e do desemprego no país; (v) evolução da pobreza, da extrema pobreza e de índices de Gini da renda do trabalho e de todos os rendimentos; (vi) inflação, câmbio e juros. Ainda, com relação às eventuais “restrições”, apresentamos dados relativos às contas externas, nível de utilização da capacidade instalada e trajetória da dívida pública.

Ademais, tais indicadores são complementados e contextualizados com outros indicadores selecionados no corpo do texto e por explicação, quando conveniente, de mecanismos específicos de operação de políticas selecionadas (ex: salário mínimo e Teto de Gastos). Quando disponível e conveniente, expandimos o recorte do período de seleção de indicadores, embora nos preocupemos sempre em manter o foco da análise no âmbito dos anos 2015-2022.

Uma proposta de leitura dos dados coletados é feita tendo por base uma interpretação teórico-analítica a partir dos seguintes eixos fundamentais (Serrano; Medeiros, 2004; Serrano; Summa, 2012): (i) Princípio da Demanda Efetiva válido para o longo prazo, que supõe que o nível de produto é em última instância determinado por gastos autônomos (com papel importante para os gastos públicos) e que o investimento privado criador de capacidade é induzido; (ii) Inflação via conflito distributivo (*conflicting claims*), ou seja, que a inflação não é essencialmente um fenômeno de demanda, mas uma expressão matemática de diferentes grupos em competição pela renda real, mediada por seus respectivos poderes de barganha e sob pressão de custos; (iii) Taxa de Juros Exógena, onde se supõe que a Política Monetária do BACEN é uma escolha autônoma, relativizada pela inserção internacional; (iv) A respeito de transformações da estrutura produtiva, embora não seja o foco do presente trabalho, observamos a partir da literatura de Sistemas Nacionais de Inovação, em sentido amplo. Ao lado destas estruturas teóricas, dos quais fazemos livre-interpretação para o período, adicionamos reflexões de origens diversas e buscamos situar questões que julgamos ainda não bem apreendidas pelos observadores do período.

Com relação aos resultados, em relação ao objetivo geral e aos resultados socioeconômicos do período, o conjunto de dados que coletamos confirma a hipótese da literatura crítica (e, então, nega a hipótese da literatura neoclássica) a respeito dos efeitos deletérios da austeridade fiscal sobre indicadores de atividade econômica,

emprego e renda. Observamos correlação entre, de um lado, a soma do valor real do orçamento fiscal, da seguridade social e das estatais e, de outro, a variação do PIB para o período 2011 a 2019. O único aumento de recursos para a área de interesse social ocorre durante a COVID-19, em momento em há significativa expansão da despesa primária como decorrência da imposição, por parte do congresso, de um aumento substancial dos gastos com transferências sociais monetárias durante o ápice de crise sanitária.

Já em relação mecanismos ligados à operação da austeridade fiscal, possíveis contribuições do presente trabalho podem ser compreendida através da segmentação de 3 subperíodos desta fase histórica e em relação ao poder executivo federal, sendo, (a) 2015-2017, em que a austeridade fiscal é executada principalmente através da redução do investimento das estatais (a recessão também se relaciona a quedas nas exportações e à desaceleração no orçamento fiscal e da seguridade social); (b) 2018-2019, em que o Teto de Gastos opera liderado pela restrição à reposição de servidores ativos e reduzida variação nominal de salário; (c) 2020-2022, em que, de um lado, se aprofunda a operação do Teto de Gastos através da redução de gastos reais com pessoal (ativos e inativos, através da reforma da previdência, da não realização de concursos e de importante compressão do salário real) ao passo que, por outro, há um furo do teto através do aumento do gasto com transferências sociais.

Em relação à identificação de eventuais “restrições” econômicas, os números relativos à dívida pública ou à utilização da capacidade produtiva não indicavam restrições à política fiscais expansionistas. As políticas fiscais de austeridade foram, assim, não apenas deletérias em termos sociais, mas também uma “escolha” que não se impunha por necessidades econômicas objetivas. O mesmo pode ser dito em relação aos dados ligados ao setor externo, que não permitem observar qualquer tipo de restrições ligadas a “limitações da capacidade de importar”. Entretanto, o setor externo no período se caracteriza por uma contínua desvalorização cambial, com ciclos de alta esporádicos que tensionaram o conflito distributivo e difere da primeira década dos anos 2000. Embora o setor externo não se caracterize mais por impor “restrições” à economia brasileira, há algum condicionamento do setor externo sobre o interno no período analisado.

O presente texto se organiza da seguinte forma. Na seção seguimos, fazemos uma breve contextualização da evolução dos conflitos que levaram à escolha política pela austeridade fiscal, identificamos algumas das principais questões institucionais do novo regime fiscal e seu efeito macro sobre o orçamento público. Em seguida, na

terceira seção, analisamos os resultados socioeconômicos da austeridade fiscal. Por fim, na quarta seção, estudamos sobre eventuais “restrições” no período a uma política fiscal alternativa e articulamos a política econômica do período com seus resultados macroeconômicos.

2. A Economia Política, o Regime Fiscal e as Políticas Econômicas da Austeridade Fiscal (2015-2022)

O conflito entre os diferentes grupos, visões e agendas estava entrando em uma fase crucial após junho de 2013. As manifestações que irromperam não tinham um resultado determinado *a priori* e colocavam o Brasil em uma encruzilhada, diante de diferentes caminhos abertos para os seus anos futuros. Não compete aqui fazer um estudo sobre as razões pelas quais saiu vitorioso do conflito uma nova aliança política, de corte liberal-conservador, provavelmente devido ao forte poder financeiro, ao astuto uso de novas tecnologias de comunicação e o despudor ético com que geriam a propaganda política e a batalha informacional do período. De toda forma, a aliança liberal-conservadora pouco a pouco se institucionalizaria na política partidária do país e tomaria para si a identificação do que se conhecia como direita.

No campo econômico, sua base discursiva vinha do liberalismo, com poucas alterações de como este se apresenta desde a promulgação da Constituição de 88. Exceção feita ao fato de que nesse período se difunde, em seu interior, versão liberal austríaca, notadamente através de *think thanks* e com certo espaço no debate da internet. Entretanto, no campo acadêmico e mesmo na influência sobre políticas econômicas, permaneceu hegemônica a força do paradigma neoclássico “tradicional” no campo do liberalismo. Não havia, assim, grande novidade no diagnóstico forjado em relação às teses que o liberalismo assentou desde a nova república. O mau desempenho econômico de Dilma Rousseff se explicaria pela adoção de um conjunto de políticas econômicas, por eles chamados de “nova matriz econômica”, que afastaria do regime o sob o tripé macroeconômico. Ademais, supunham que a constituição de 88 criava um conjunto de gastos obrigatórios incompatíveis com a montagem do orçamento público e com impactos deletérios para a economia como um todo.

Com esta visão, deram destaque para a diminuição do superávit primário e para a inflação que ultrapassava o teto da meta, sem que o Banco Central tenha se

comportado de forma contracionista. As atuações das empresas públicas eram questionadas e se misturavam com denúncias de corrupção investigadas no âmbito da Lava-Jato. Quando suas políticas de preços, qualidade e de investimento não se adequavam aos padrões imaginados para as empresas privadas, se forjava a tese de que seus resultados eram deficitários para as finanças públicas. A redução do superávit primário, argumentavam, levada à redução da confiança do empresário, à diminuição do crescimento e ao mesmo tempo pressionava a inflação. Em 2015, quando o desemprego começa a aumentar, também se abrem os caminhos para o diagnóstico de que excessos de custos trabalhistas estariam impedindo um melhor desempenho do mercado de trabalho.

A nova aliança liberal-conservadora carregava uma agenda de política econômica que se derivava desse diagnóstico. Na sequência de junho de 2013, teriam progressiva força e articulação institucional para impô-la sob diferentes arranjos políticos. Após as eleições de 2014, Dilma Rousseff cede a sua intensa pressão. Inicia, no mesmo ano, as medidas de corte de gasto e aponta o liberal Joaquim Levy no comando do Ministério da Fazenda, cujo mandato durou todo o ano de 2015, para liderar uma política de austeridade. O péssimo desempenho econômico de 2015 joga gasolina no tenso cenário político de então, esquentando o caldeirão das ruas e mantendo as lideranças do congresso à espreita. O golpe parlamentar se consuma em 2016 e o então vice-presidente Michel Temer, comungado com a oposição, assume a presidência. A presidência de Temer personificaria a nova articulação política do liberalismo econômico, agora aliada ao conservadorismo dos costumes que lhe garantiriam base no congresso. A aliança está, enfim, definitivamente representada sem mediações na política partidária e no comando do governo federal.

O programa “Ponte para o Futuro” (2015) seria a sua primeira agenda formalizada e sua publicização teve o papel de arrebanhar os diferentes atores políticos em torno de uma agenda relativamente bem definida e sob a liderança do PMDB (que, em 2017, mudaria seu nome para MDB). Em síntese, propunha uma reorientação da política econômica que privilegiaria a contração fiscal. No que toca à política monetária e aos altos juros, o comportamento é dúbio. Ao mesmo tempo em que reconhece que “este é um tema ainda não totalmente compreendido, mesmo pelas mentes mais preparadas e experientes” (2015, p.14) e questiona a autonomia do Banco Central, faz também crítica ao “voluntarismo” na política monetária (implicitamente associada à “Nova Matriz Econômica”), credita os altos juros a uma suposta trajetória explosiva da dívida pública fruto da política fiscal e defende o

caráter técnico da atuação da autoridade monetária (2015, p.14-15). O documento também sugere redução do caráter público e da participação das empresas estatais e afrouxamento da legislação trabalhista (2015, p.17-18).

As reformas institucionais a partir de 2016 daí derivadas são diversas e profundas. Com a mesma ampla base parlamentar que havia derrubado Dilma, não havia maiores dificuldade para avançar em pautas econômicas pactuadas pela nova coalizão de direita enfim forjada, mesmo que fosse necessário mexer na constituição. Convém descrever sinteticamente alguns das principais políticas e reformas institucionais que marcaram o período e que mais interessam à discussão do presente texto.

2.1 As mudanças no regime fiscal e políticas econômicas selecionadas

A primeira grande mudança veio com o a EC 95/2016, que ficaria conhecida como “Teto de Gastos”, que teria vigência por 20 anos e estabeleceria um novo regime fiscal. Com ela, a despesa primária, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, seria corrigida apenas pela variação da inflação, medida pelo IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho. A este teto geral, também se vincularia limites individualizados para os poderes e o seu descumprimento implicaria vedações diversas de atos ligados a aumento de despesa com pessoal. Ademais, a EC 95/2016 quebra os pisos constitucionais da saúde e da educação, que teriam em 2017 seu último ano de vigência. A partir de então, eles também passariam a ser reajustados apenas pelo IPCA do ano anterior.

A ideia anunciada por parte de seus proponentes era que a manutenção do valor real da despesa primária fosse capaz de ajudar a recuperar o superávit primário e, com isso, promover a redução da inflação e permitir que o Banco Central reduzisse a taxa SELIC. À redução dos gastos, supunha-se, se seguiria a recuperação da confiança empresarial, do investimento privado e da economia. Quando aos objetivos “implícitos” da regra, estava a redução do estado e dos serviços públicos na economia e sociedade brasileira. A participação do estado diminuiria em relação ao PIB à medida que houvesse crescimento econômico e também se achataria em termos reais per capita à medida que houvesse crescimento populacional (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p.50).

Em termos da lógica interna do orçamento público federal, a primeira grande inconsistência da EC 95/2016 com o arcabouço legal então vigente diz respeito ao

“efeito achatamento” que uma regra como essa impõe sobre as despesas discricionárias (Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p. 49). A legislação impunha com que certas despesas tenham caráter obrigatório e, ademais, poderia ter regras que determinassem seu crescimento em termos nominais e reais. Assim, subiriam seguindo seus respectivos regramentos os gastos obrigatórios na previdência social e da assistência social, algumas delas vinculadas ao salário mínimo (cuja Política de Valorização ainda era vigente). Matematicamente, se o conjunto de despesas primárias tem um teto de crescimento dado pelo IPCA e há, no seu interior, um conjunto de despesas “com proteção normativa” que devem subir acima do IPCA, necessariamente o conjunto de despesas “sem proteção normativa” deve se comprimir gradativamente para manter o aparato legal vigente. Era o que aconteceria, por exemplo, com as “despesas discricionárias”, que abarcava um conjunto de serviços e políticas públicas fundamentais para o estado brasileiro, incluindo algumas despesas em educação sem proteção normativa.

O problema era conhecido pelos formuladores entusiastas do Teto de Gastos. Argumentavam que caberia às disputas políticas e democráticas sobre o orçamento fazerem caber os gastos dentro das restrições orçamentárias que, entendiam, seriam “tecnicamente fundamentadas”. Na prática, seriam necessárias alterações profundas nas instituições que regulam o orçamento público, muitas das quais seriam particularmente difíceis de se concretizar não fosse a força política da nova coalizão no poder. Ao restringir o crescimento quantitativo do gasto público, consideravam que colocavam em aberta a tarefa do debate político melhorar a qualidade do gasto.

As alterações na organização do orçamento público foram notórias, mas a qualidade do gasto não trouxe indícios de melhora. As Emendas Parlamentares ganharam um espaço crescente no orçamento, ganharam progressivamente caráter impositivo e representaram um deslocamento, de caráter estrutural, do poder político econômico do executivo para os grupos com domínio parlamentar. Ademais, foram drásticos os cortes em diversos conjunto de ações dentro das despesas “discricionárias”, virtualmente impossíveis de mapear de maneira exaustiva. Ameaças de *shutdown* de diversos serviços públicos se tornaram frequentes no noticiário e a precarização de outras foi notória. Atividades básicas como o Censo Demográfico (que parametriza diversas ações de políticas públicas), o orçamento para a CTI (Koeller; Rauen, 2021; Tavares, 2024), bolsas de estudantes, ações de proteção ambiental e até emissão de passaporte são alguns dos exemplos de áreas do

orçamento “discricionárias” que, ao comprimirem-se, foram gravemente precarizadas ou ameaçadas de *shutdown*.

Duas importantes parcelas da despesa primária da União, saúde e educação, também sofreram as consequências do Teto de Gastos. Na saúde, após sucessivas transformações do regramento que definia sua participação no orçamento, estava vigente desde 2015 a emenda constitucional 86 que estabelecia o piso para Ações e Serviços Públicos de Saúde como correspondente a 15% da Receita Corrente Líquida da União. Já a EC 96/2016 redefine o piso da saúde para 15% da RCL de 2017, variando o orçamento, para os anos posteriores, apenas pela inflação. Esta vinculação à lógica do Teto de Gastos manteria o valor real do orçamento, ao mesmo tempo em que o diminuiria gradativamente tanto em termos per capita, quanto em relação a sua participação no PIB ou na arrecadação tributária. Vale notar, o fato de que a proteção normativa do piso da saúde existia mediante emenda constitucional foi um dos motivos pelos quais a alteração do regime fiscal do Teto de Gastos teve de ser feita através, igualmente, de emenda constitucional.

Na educação, a nova regra também impôs um novo piso. Até então, estabelecia-se que os gastos em “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (MDE) seriam de, no mínimo, 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI). Com o Teto de Gastos, a referência do piso também passaria a ser o ano de 2017: para 2018 em diante, aplicar-se-ia igualmente a variação do IPCA sobre o valor de 18% da RLI de 2017. Tal como na saúde, o piso da educação diminuiria assim gradativamente em relação ao PIB, em relação à RLI e em termos per capita. Todavia, os efeitos do Teto de Gastos sobre os gastos em MDE não seriam diretamente derivados do piso decrescente da educação, mas, sim do efeito achatamento que despesas sem proteção normativa (discricionárias) sofreriam impensadas, por baixo, pelo crescimento das despesas obrigatórias e, por cima, pelo Teto de Gastos. Isto acontece porque as despesas em MDE já estariam significativamente acima do piso em 2017 e, desta forma, este valor acima do piso não tem proteção normativa e se veria igualmente sujeito ao efeito achatamento. Ademais, há parcela dos gastos em educação que não estão inseridas na rubrica de MDE e conta como despesa discricionária (Cara; Pellanda, 2018, p. 114).

A redução dos gastos passaria também pela redução de gastos com pessoal e a emenda constitucional foi atenta a isso. Estabeleceram-se restrições para aumentos remuneratórios, criação de cargo, alteração de carreira e até contratação de pessoal, em caso cada poder não restringisse seu orçamento de forma correspondente ao teto. Todavia, os limites individualizados de crescimento da despesa por poder e alguns

órgãos selecionados podiam ser compensados com restrições a de outros, desde que respeitasse, no conjunto das despesas totais, o limite de crescimento nominal pela inflação. À parte principalmente de algumas categorias de elite do funcionalismo público que, com particular poder de barganha, conseguiram manter o valor real de seus vencimentos (e até aumenta-los), a evolução dos salários da maior parte das categorias do funcionalismo público foi comprimida através de uma restrita política de reajustes, que levaram à gradativa e importante corrosão do poder de compra dos salários. Há indícios que tal estratégia tenha se aprofundado a partir de 2019, quando se restringiu reajustes nominais em contexto de alta inflação (Gráfico 6),¹ quando se aprofunda também a redução de concursos públicos e se inicia uma fase de redução do número absoluto de servidores ativos (Gráfico 4).

A contenção de gastos em eventual retomada do crescimento econômico também esbarraria na ainda vigente “política de valorização do salário mínimo” que, gestada nos anos Lula, estabeleceu que a variação anual do salário seria correspondente ao INPC do ano anterior e a variação real do PIB de dois anos antes. Tal mecanismo havia sido renovado em lei de 2015, com validade de 4 anos. Com a recessão de 2015 e 2016, a regra teria reduzido impacto no orçamento na gestão Temer, mas já criaria alguma pressão no governo Bolsonaro. Vale lembrar que diversas transferências sociais são vinculadas ao valor do salário-mínimo e têm impacto orçamentário, notadamente o Benefício de Prestação Continuada e a Previdência Social. Em 2019, a política de valorização do salário mínimo não foi renovada e, de 2020 em diante, sua correção seria apenas pelo mínimo constitucional, vinculado ao INPC.

A busca por uma reforma da previdência foi outro tema que mobilizou o novo governo, sendo apresentado no centro como um dos eixos fundamentais de reforma no documento *Ponte para o Futuro* (PMDB, 2016, p. 7). Constituindo-se como uma das maiores parcelas do orçamento público, uma nova rodada de reformas que desse conta de problemas ligadas à transição demográfica e parametrização era tida como necessária para reduzir seu impacto no orçamento. Os debates, iniciados logo no

1 A título de exemplo, em janeiro de 2015, professor adjunto do magistério superior (DE), nível 1, ganhava R\$9536,86 bruto. Em dezembro de 2022, esse valor era de R\$ 11800,12. O reajuste nominal do período foi 23,73%, enquanto o IPCA acumulado foi de 59,47%. A perda salarial real no período foi de 22,41%. A maior parte da perda se concentra no período pós 2019. Até dezembro 2018, a perda real era de apenas 3,5% e o reajuste nominal em relação a janeiro de 2015 foi de 21,23% (Disponível em: <https://www.dieese.org.br/calculadoraandes/>. Acesso em: jul. 2024).

início do governo Temer em 2016 avançam até o governo Bolsonaro, quando é finalmente aprovada em novembro de 2019.²

O RGPS (Regime Geral da Previdência Social) e os RPPS (Regimes Próprios da Previdência Social) foram objeto da Emenda Constitucional n.º 103/2019, enquanto o SPSM (Sistema de Proteção Social dos Militares) foi transformado pela Lei Ordinária n.º 13.954/2019. Na EM n.º 29/2019, e alertando para o envelhecimento populacional, colocam que a reforma contribuiria para reduzir “o elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, o que acaba por prejudicar investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura.”. Inicialmente, havia na proposta uma tentativa de mudar do regime de repartição para o de capitalização, mas não foi aprovado.

Segundo o IPEA (2021, p. 3-4) algumas das principais alterações de parâmetros foram: novas idades de aposentadoria (exceção feita aos trabalhadores rurais), aumento do tempo mínimo de contribuição, diminuição da taxa de retorno dos benefícios previdenciários para quem ganha acima do mínimo (mudança na regra de cálculo dos benefícios, se relacionando a 60% da média de todas as contribuições feitas desde 1994), aumento das alíquotas previdenciárias. Também aconteceram alterações nas pensões, que, em geral, passaria a 50% do valor da aposentadoria acrescido de percentual por dependente. Houve diversas outras alterações paramétricas no RGPS, RPPS e SPSM, além de ter sido incluído a proposição de redução de 10% do efetivo das Forças Armadas em 10 anos (IPEA, 2021, p. 7).

Por fim, outra importante frente de reformas institucionais do período foi a reforma trabalhista do governo Temer (2017),³ sem impacto imediato nas despesas orçamentárias, haja vista que não foi feita ampla reforma administrativa no período e tendo sido malogradas as tentativas para tal durante o governo Bolsonaro (que também viu ruir sua tentativa de realizar nova reforma trabalhista). Sob o pretexto

2 Lê-se na exposição de motivos EM nº 29/2019 que “nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária. Enquanto nos recusamos a enfrentar o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia. A dívida bruta em relação ao PIB subiu de 63% em 2014 para 74% em 2017. Sem reforma, Vossa Excelência terminará o mandato com essa relação próxima a 100%.”. *Supreendentemente, colocam ainda que “A Previdência alcança todos os municípios do território nacional e protege os trabalhadores brasileiros e suas famílias de diversos riscos. A Seguridade Social virtualmente erradicou a pobreza entre idosos. Entretanto, o veloz processo de envelhecimento da população exige a revisão das regras previdenciárias que escolhemos no passado.”*

3 Para uma análise a respeito, ver Krein (2018).

de necessidade de “modernização” e de “redução de custos”, a reforma trabalhista flexibilizou os contratos de trabalho e reduziu o papel da negociação sindical nas negociações. No programa “Ponte para o Futuro” já se apresentava o argumento de que a eventual redução de custo do trabalho poderia ajudar a reverter a tendência de aumento do desemprego observada desde 2015, tema depois também sublinhado pelo então candidato Jair Bolsonaro durante as eleições presidenciais de 2018.

2.2 O Impacto das Políticas de Austeridade na Despesa Pública e o fim do Teto de Gastos

Como pode ser visto no Gráfico 1 abaixo, a coalizão liberal/conservadora conseguiu impor a restrição do crescimento da despesa pública. Embora a EC 95/2016 tenha tido um papel fundamental nisso, notadamente a partir de 2017, a contração dos investimentos das estatais, em meio a uma mistura de pressões ligadas à Lava Jato e a propaganda liberal, também já vinha sendo um instrumento de impacto desde 2014.⁴

4 A nova lei das estatais é de 2016 e anuncia estabelecer governança que parece misturar necessário instrumento de combate à corrupção com uma equivocada maior subordinação das decisões estratégicas das empresas a acionistas privados. Houve no período pressão também por privatizações, sendo a privatização da Eletrobras em 2022 a que mais tem impacto na capacidade de planejamento do estado.

Gráfico 1 – Orçamento fiscal, da seguridade social e das estatais

Fonte: SIGA Brasil, variação real IPCA (maio 2024). Elaboração do autor, 2024.

A partir de 2020, o regime fiscal é forçado a se adaptar, primeiramente, à crise do COVID-19 e, em segundo lugar, pelas intenções de uso por parte do governo de maiores recursos orçamentários para ajudar nas eleições de 2022. O aumento do gasto em 2020, como veremos mais à frente, é puxado pelo vertiginoso crescimento dos gastos do “Auxílio Emergencial”, programa de transferência de renda derivado do Bolsa Família e imposto pelo congresso ao governo federal (Gráfico 7). A assombrosa desigualdade de impactos derivada das necessárias medidas de isolamento social trouxe uma mudança na priorização dada à transferência monetária por parte até de economistas liberais que compuseram a base de apoio da eleição de Bolsonaro. Após anos de ataques liberais ao Bolsa Família, a política enfim ganha caráter de “política de estado” e termina o período como raro consenso político no Brasil.

Ainda assim, a agenda de austeridade fiscal continuava como prioridade pelo Ministro Paulo Guedes. Além da reforma da previdência, Guedes cerceou o papel das estatais (incluindo a privatização da Eletrobras em 2022), restringiu pagamentos e reposições salariais do funcionalismo público (não poupou sequer os trabalhadores da saúde em meio à COVID-19) e ignorou a requisição mínima para reposição de capital e custeio corrente de equipamentos públicos.

2023 marca o fim do regime fiscal sob o teto de gastos. O novo governo eleito em 2022 se depara, durante o período de transição, com um orçamento que, na

prática, inviabilizaria o funcionamento da máquina pública para o primeiro ano do novo governo. A convenção liberal em torno da EC 95/2016 havia se desfeito. Consideraram que ela não seria mais capaz de combinar a suposta necessidade de dar continuidade à austeridade fiscal com o funcionamento minimamente adequado do orçamento. Através da “PEC da Transição”, o governo eleito consegue, então, para 2023, que o orçamento tivesse um crescimento real de aproximadamente 9% em relação a 2022, ademais da prerrogativa de propor o arcabouço legal de um novo regime fiscal para 2024 em diante.

Tendo apresentado um recorte da evolução da economia política e das mudanças institucionais e de política fiscal que ela trouxe a reboque, segue, na próxima seção, uma análise dos seus principais resultados para o período 2015-2022 a partir de indicadores socioeconômicos selecionados.

3. Uma caracterização da evolução do quadro social brasileiro a partir de indicadores de renda: os resultados da política fiscal

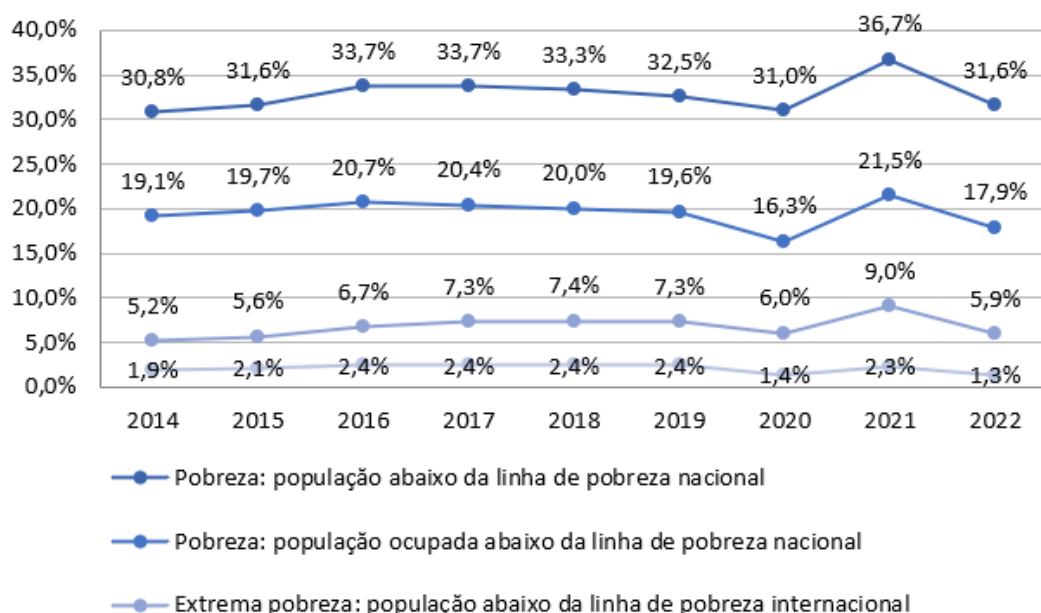
Na presente seção, procuramos registrar e caracterizar a evolução do quadro social brasileiro entre 2015 e 2022 a partir de indicadores de renda, procurando compreender os principais impactos da política fiscal nos mais expressivos tipos de remuneração das famílias, isto é, no mercado de trabalho e nas transferências sociais (no que destacamos a previdência social e o Bolsa Família). Com isso, conseguimos identificar os mecanismos através dos quais a escolha da política fiscal no quadro social sob recortes de indicadores de renda, que afetam índices de pobreza, extrema pobreza e desigualdade.

3.1 Mudanças na pobreza e desigualdade no Brasil

Começamos pela evolução de indicadores de renda que registram o comportamento da pobreza, da extrema pobreza e da desigualdade. No início da década passada, o IBGE registrava uma queda nos índices de pobreza e extrema

pobreza⁵ entre 2012 e 2014, tendência que Pinheiro e Resende (2020, p. 9) identificam ter começado em 2003 e sido mais forte para a extrema pobreza. O Gráfico 2 abaixo mostra que há uma reversão de tendência a partir de 2015 e, até 2019, tanto pobreza quanto a extrema pobreza aumentam para ocupados e não-ocupados. O comportamento entre 2020 e 2022 é próprio, marcado, como veremos mais à frente, pela mudança do comportamento do mercado de trabalho na pandemia e pelas transformações substanciais do programa Bolsa Família em meio à pandemia do COVID-19.

Gráfico 2 – Extrema pobreza e pobreza no Brasil em proporção total e da população ocupada, 2014-2022 (valores de referência 2011/PPP)



Fonte: IBGE, s./d. Elaboração do autor, 2024.

Nota: Metodologia do indicador disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo1/indicador121>. (Acesso em: ago. 2024). Pobreza < US\$ 5,50 por dia; Extrema Pobreza < US\$ 1,90 por dia.

É possível extrair das informações do gráfico 2, ainda, à seguinte conclusão: a diferença entre população ocupada e não-ocupada é determinante para estabelecer a proporção da população em situação e vulnerabilidade de renda.

5 No contexto do presente trabalho, estamos utilizando a categoria “extrema pobreza” como aqueles que tem renda abaixo da linha de pobreza internacional.

13,7% e 4,6% a menos da população é considerada em situação de pobreza ou extrema pobreza, respectivamente, a depender se está ocupada ou não. Isso reforça a importância de acompanhar a evolução do mercado de trabalho para apreender a evolução do quadro social brasileiro.

A Tabela 1 a seguir mede desigualdades de renda a partir do índice de Gini e aponta para uma reversão de tendência semelhante ocorrida também a partir de 2015. Em queda ao menos desde 2003 (OXFAM Brasil, 2017, p. 19), o indicador registra aumento da desigualdade de renda até 2019. Mais uma vez, entre 2020 e 2022 o comportamento é oscilante e específico, impulsionado principalmente, como veremos mais à frente, por mudanças no mercado de trabalho e no programa Bolsa Família.

Tabela 1 – Índice de Gini (todos os rendimentos e apenas mercado de trabalho)

Ano	Gini de todos os rendimentos	Gini do trabalho
2012	0,54	0,504
2013	0,532	0,499
2014	0,526	0,497
2015	0,524	0,49
2016	0,537	0,498
2017	0,539	0,498
2018	0,545	0,506
2019	0,544	0,506
2020	0,524	0,500
2021	0,544	0,499
2022	0,518	0,486
2023	0,518	0,494

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, acumulado de primeiras visitas, exceto 2020-2022, acumulado de quintas visitas, devido à pandemia de Covid-19.; Rendimentos de Todas as Fontes, 2023 (IBGE, 2024)

Na Tabela 1, o índice de Gini para o mercado de trabalho demonstra a mesma tendência do índice de Gini para todos os rendimentos. É esperado que exista importante correlação entre os indicadores, haja vista que, segundo o IBGE (2024, p. 1), em 2022 a participação do rendimento do trabalho para as famílias representava 74,5% dos rendimentos totais. O segundo tipo de rendimento com

maior importância média na renda das famílias seriam as rendas provenientes de “Aposentadorias e Pensões”, que representavam 18,1% do total. Em sequência, estariam “Outros rendimentos” (4,6%), “Aluguel e arrendamentos” (1,9%) e “Pensão Alimentícia, doação, mesada de não morador” (0,9%). Convém notar que dentro da categoria “Outros rendimentos” encontram-se as transferências de renda via o conjunto de programas sociais. Desta forma, entendemos que o mapeamento de determinantes da evolução da renda no mercado de trabalho, na previdência social e nos programas sociais, em conjunto, consegue explicar parcela significativa do comportamento da desigualdade, da pobreza e da extrema pobreza.

É relevante notar que os dados trazidos no parágrafo anterior são médias para o conjunto das famílias. Há variância importante das fontes de renda, principalmente nos extremos dos recortes de domicílios. Estudo da Secretaria de Política Econômica (2020, p. 5), por exemplo, identifica o peso desproporcional que ocupa os principais programas sociais de transferência de renda (notadamente o Bolsa Família) para o primeiro decil dos domicílios e ainda relevante para o subsequente, evidenciando sua importância para o combate à extrema pobreza.

3.2 As mudanças no mercado de trabalho: desemprego e remunerações

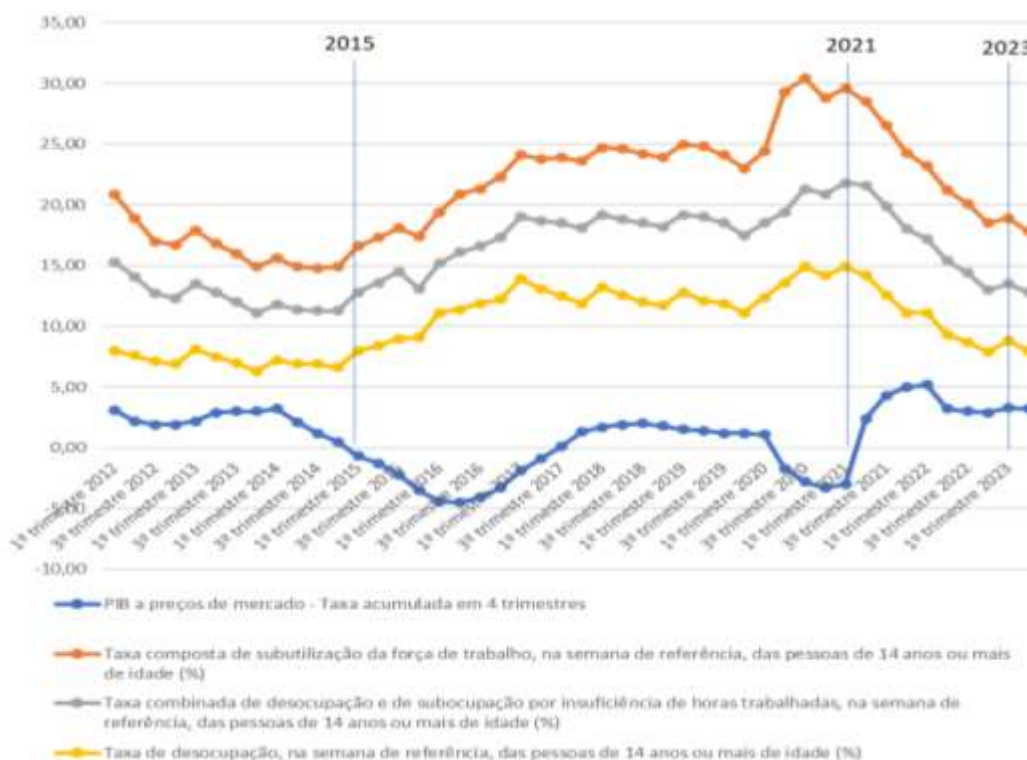
Alguns grandes números relativos ao mercado de trabalho são pertinentes para a visão geral que aqui se deseja construir sobre o período. A força de trabalho total em 2022 era de aproximadamente 107,3 milhões (PNAD Continua). No Brasil, em 2013, 12% do total da força de trabalho se concentrava no setor público, enquanto este número na média da OCDE era de 19%. Em países com sistemas de bem-estar universalistas desenvolvidos, os números eram de 26% na Suécia, 32% na Dinamarca e 33% na Noruega (OCDE, 2015). Dados da PNAD Continua para o 1º trimestre de 2023 estabelecem uma proporção de 10,99% de servidores públicos (civis e militares) em relação ao total da força de trabalho. Do total do emprego público, é crescente desde 1985 a participação dos municípios, que saem de 33,4% para 59,7% em 2019, enquanto a nível federal caem de 15% para 8,6% (Neto; Severian, 2023, p.73). Considerando “informais” os empregados sem carteira (exclusive setor público), autônomos e empregadores sem CNPJ, e “trabalhador família auxiliar”, calculamos a informalidade em 35,54% da população na força de

trabalho e 38,96% da força de trabalho ocupada, com dados da PNAD Contínua (2023, 1º trimestre).

Convém, então, observar o comportamento do desemprego no Brasil (Gráfico 3). No ano que escolhemos para início de nossa periodização, há uma reviravolta: a situação de pleno emprego do começo da década é revertida e os índices passam ao patamar de 12% de 2016 em diante até o início da pandemia, em 2020. Comportamento similar se observa pelos outros indicadores de utilização da força de trabalho (Gráfico 3, linhas laranja e cinza). Também pode se observar um aumento ainda mais expressivo da taxa composta de subutilização da força de trabalho entre 2015 e 2020, que incorpora pessoas fora da força de trabalho e, ao que se indica, cresce em função do número de desalentados.

A partir da pandemia e das necessárias medidas de isolamento social, em 2020, e desemprego sobre a níveis alarmantes e históricos. Porém, a partir do relaxamento das restrições sociais, inaugura-se uma nova fase da dinâmica do mercado de trabalho, na medida em que se observa uma queda da subocupação que chega a patamares inferiores ao que caracterizou o período pós-2015.

Gráfico 3 – Desemprego, subocupação e variação do PIB no Brasil (2012 a 2023)



Fonte: IBGE, PNAD contínua, [s./d.]. Elaboração do autor, 2024.

No caso do Brasil recente, não é uma coincidência que 2015 também registre uma inflexão do desempenho da economia em termos de crescimento econômico, tal como pode ser observado na linha azul do gráfico acima. A partir do segundo trimestre de 2014, a economia começa a mostrar desaceleração e, em 2015, já se registra recessão técnica no país. Fica também evidente do gráfico acima que a dinâmica do PIB se correlaciona de maneira importante com a ocupação ao longo de todo o período indicado. Em 2014, ainda, há alguma resistência da queda do desemprego em relação à baixa dinâmica do PIB.⁶

Como observado em outras oportunidades (Krein, 2018; Tavares, 2021), esta vinculação do crescimento do desemprego com o comportamento do PIB descredencia políticas de redução de custos trabalhistas como políticas de combate ao desemprego. Perseguidas, ao menos, desde 2016, elas foram incapazes de retomar o emprego, pois não tem impacto no PIB (uma vez que apenas rebaixam o consumo das famílias e a demanda agregada).

Entre 2015 e 2020, a direção do mercado de trabalho é clara não apenas no que diz respeito ao número de desempregados, mas também com relação à qualidade das remunerações. Há uma tendência de queda do percentual de negociações trabalhistas entre 2015 e 2021 que conseguem reajuste salarial acima do INPC (DIEESE, 2022, p. 22). É importante mostrar que uma fase de transição do mercado de trabalho se dá a partir dos primeiros trimestres de 2021. Primeiro, através da redução da taxa de desemprego já registrada no gráfico 3. Com relação à evolução das remunerações, a partir da metade do ano de 2022 o DIEESE começa a registrar crescente número de negociações trabalhistas que conseguem ganhos acima da inflação (2023, p. 1), tendência que se consolidaria até o último dado existente (março de 2024) quando da escrita do presente artigo (DIEESE, 2024, p. 1).

A tendência é corroborada por dados de rendimento real (IBGE) e por indicadores de desigualdade no mercado de trabalho, registrados pelo IPEA (2022, p. 10). A massa de rendimento real do trabalho⁷ crescia nos anos anteriores a 2015 e no primeiro trimestre seria de R\$ 275,05 bilhões, tendo se reduzido até 2017 e

6 Por sua vez, a relação entre variação do PIB e política fiscal é objeto de análise principalmente nas discussões ligadas ao Gráfico 9.

7 Massa de rendimento mensal real das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência com rendimento de trabalho, efetivamente recebido em todos os trabalhos.

retomava discreta subida, chegando no nível de 2015 antes do início da pandemia. Apenas a partir de 2022 começa a se apresentar um crescimento mais vertiginoso da massa de rendimento real e apenas em 2023 ele supera os níveis de 2015. O Índice de Gini do mercado de trabalho (Tabela 1) estava em nível mais baixo da década em 2015 e subiu constantemente até 2020, tendo o indicador ligado à renda individual chegado a números inferiores a 0,49 (2015) e passando de 0,505 em 2020. O indicador parece ter sido puxado pelo crescimento do índice de Gini do trabalho privado sem carteira (IPEA, 2022).⁸

A partir de 2017 o salário-mínimo começa a variar apenas pela inflação (haja vista a recessão de 2015 e 2016), tendo crescimento modesto em 2018 e 2019. Em 2019, o governo de Jair Bolsonaro e o ministro da economia Paulo Guedes optam por não renovar a política de valorização do salário-mínimo e a LDO de 2020 já é montada tendo como única regra para o salário-mínimo a variação pelo INPC, extraída da constituição de 88. É provável que comportamento do salário-mínimo desde 2017 tenha influenciado na crescente desigualdade registrada no mercado de trabalho, incluindo nos trabalhadores informais e sem carteira através do “efeito farol”. O DIEESE (2020, p. 7) registra que aproximadamente 49 milhões de pessoas tem seus rendimentos relacionados ao Salário-Mínimo (dos quais, 23,6 milhões são beneficiários do INSS, 10,9 milhões são empregados, 10,2 milhões são trabalhadores por conta própria, 3,9 milhões são trabalhadores domésticos e 225 mil são empregadores).

3.3 O trabalho no funcionalismo público e a previdência social

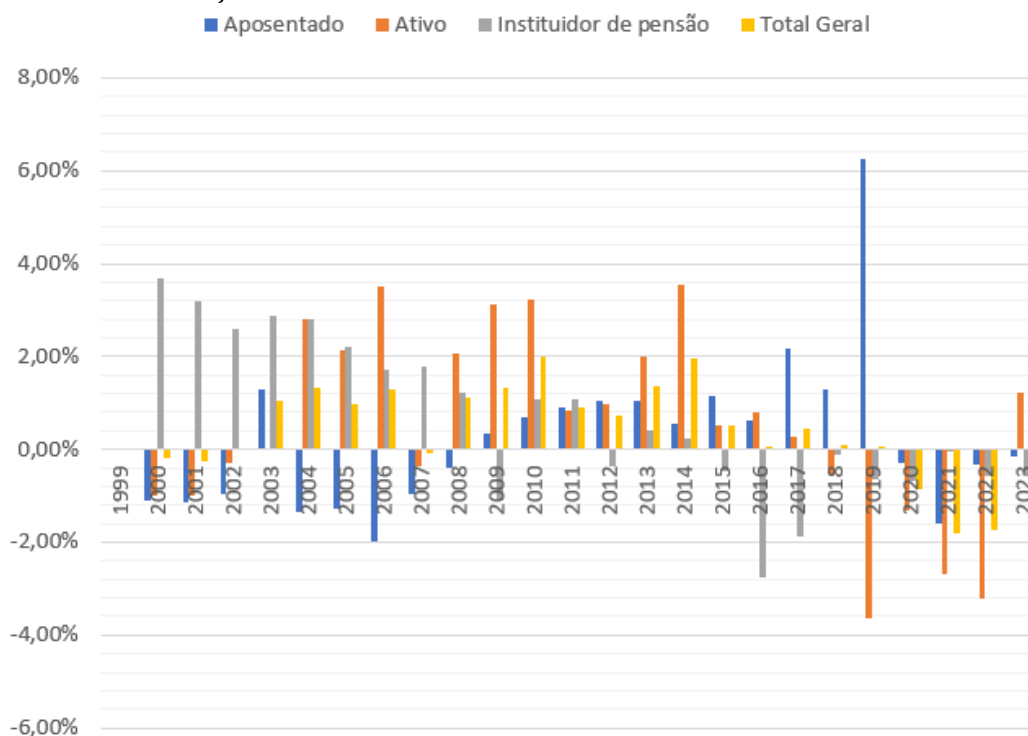
Também convém analisar os efeitos da política de austeridade fiscal sobre o trabalho no setor público. Os objetivos explícitos de redução do gasto com funcionalismo público esbarravam no fato de que há estabilidade do servidor e, no que toca aos salários, há planos de carreira aprovados que permitem aumento gradativo dos gastos nominais em folha por servidor, ademais de provavelmente

8 Nota-se que o período de referência também é marcado pelo massivo crescimento do trabalho por aplicativo desregulado, que absorveu crescente de trabalhadores a partir da entrada da Uber no Brasil em 2014 e com taxas de remuneração declinantes ao longo dos anos. Segundo dados do IBGE (PNAD Continua Anual - estatísticas experimentais), havia aproximadamente 1 milhão de trabalhadores no Brasil que trabalham por meio de “plataforma de serviços”, o que corresponde a 0,93% da força de trabalho total e 1,03% da força de trabalho ocupada.

haver reajustes já contratados para determinadas carreiras à época que assume Temer.

Desta forma, embora tenham sido desde o início do período em questão empregado diferentes estratégias para a redução dos gastos com pessoal, o gráfico 4 abaixo indica que a não reposição de servidores que migram da ativa para a aposentadoria e a restrição com pensionistas parecem ter sido mecanismos importantes do período a partir de 2015. O contingente de instituidores de pensão, que já vinha entrando em relativa estabilidade desde o início da década, tem declínio acentuado a partir de 2016. O número de concursos diminuiu, a renovação do setor público estagna⁹ e as oportunidades de trabalho se deterioraram.

Gráfico 4 – Variação do número de servidores federais



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal, [s./d.]. Elaboração do autor, 2024.

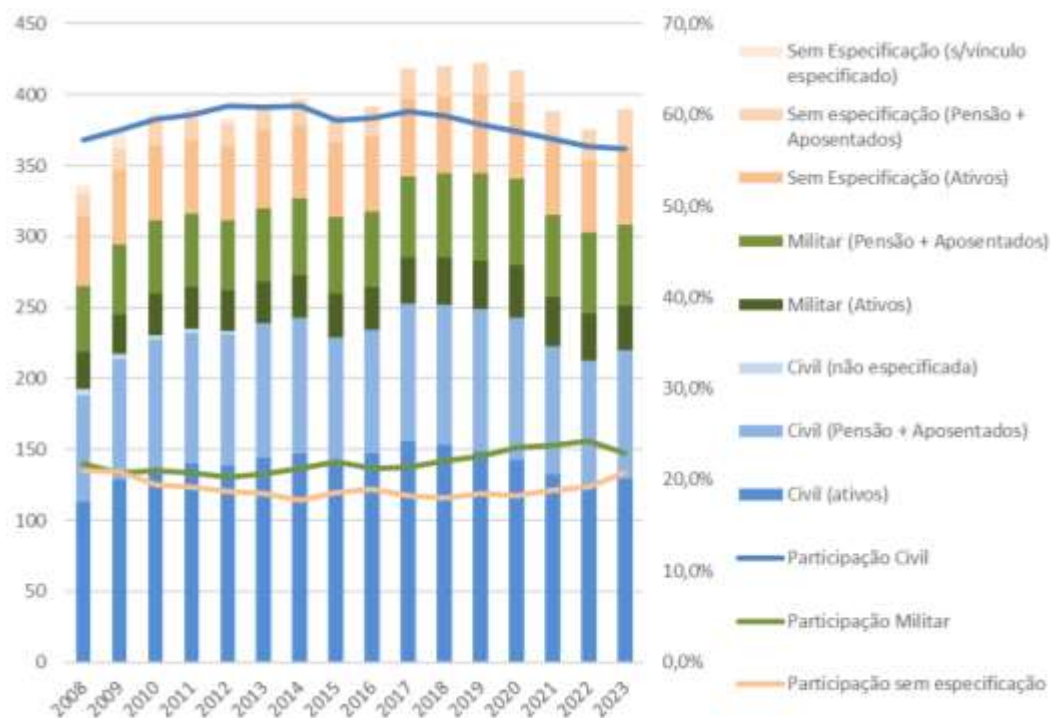
⁹ Vale observar que em 2012 havia sido aprovada Lei de Cotas para o setor público, reservando 20% das vagas para autodeclarados negros. Entretanto, a não-reposição de vagas impede que o perfil racial no setor público sofra alterações visíveis no período. Para mais a respeito, ver Lopes e Junior (2023).

O Gráfico 4, em conjunto com os gráficos 5 e 6 a seguir, permitem corroborar a hipótese de que os efeitos da austeridade fiscal sobre o funcionalismo público se iniciam em 2015, se consolidam com o Teto de Gastos em 2016 e se acentuam a partir da gestão Paulo Guedes/Bolsonaro, em 2019. Embora se note um *aumento* da despesa primária combinada com o investimento das estatais a partir de 2019, esse crescimento é puxado pelas transferências sociais. O gráfico 5 a seguir mostra, entretanto, que a pressão sobre o serviço público permanece. Ou seja, os anos em questão manifestam uma escolha política-ideológica por precarizar e reduzir a oferta de serviços públicos diversos para a população, mesmo em contexto de grave crise sanitária.

Nos anos Bolsonaro, a restrição de gastos com pessoal se dá através da redução de pessoal na ativa (novas contratações já reduzem bastante em 2015, mas é a partir de 2019 que têm variação negativa), quanto na restrição de aumento nominal de salários, que leva a redução da despesa real média por servidor (Gráfico 6). De forma combinada, se observa no gráfico 4 muitos servidores da ativa que migram pra aposentadoria em 2019, efeito provavelmente ligado a um movimento de antecipação de em relação à reforma da previdência aprovada no mesmo ano. Os gastos com inativos civis e militares entram em trajetória de queda a partir de 2019, provavelmente já refletindo efeitos da reforma da previdência.

As despesas de pessoal com militares, por outro lado, parecem seguir trajetória distinta (Gráfico 5), tendo chegado a crescer, em termos reais, 17,5% entre 2016 e 2020. Há também redução a partir de 2021, mas em intensidade significativamente menor do que a despesa com civis. No cômputo de todo o período, os gastos de pessoal identificados como “militares” **crecem, em termos reais e de maneira acumulada**, aproximadamente 10,5% entre 2014 e 2018 e 7,9% entre 2014 e 2022. Com relação aos civis, há crescimento acumulado de 3,8% entre 2014 e 2018 e diminuição de 12,4% entre 2014 e 2022.

Gráfico 5 - Despesas de pessoal do poder executivo do governo federal (ativos, aposentados e instituidores de pensão) (em bilhões de R\$, IPCA – dez/2023)

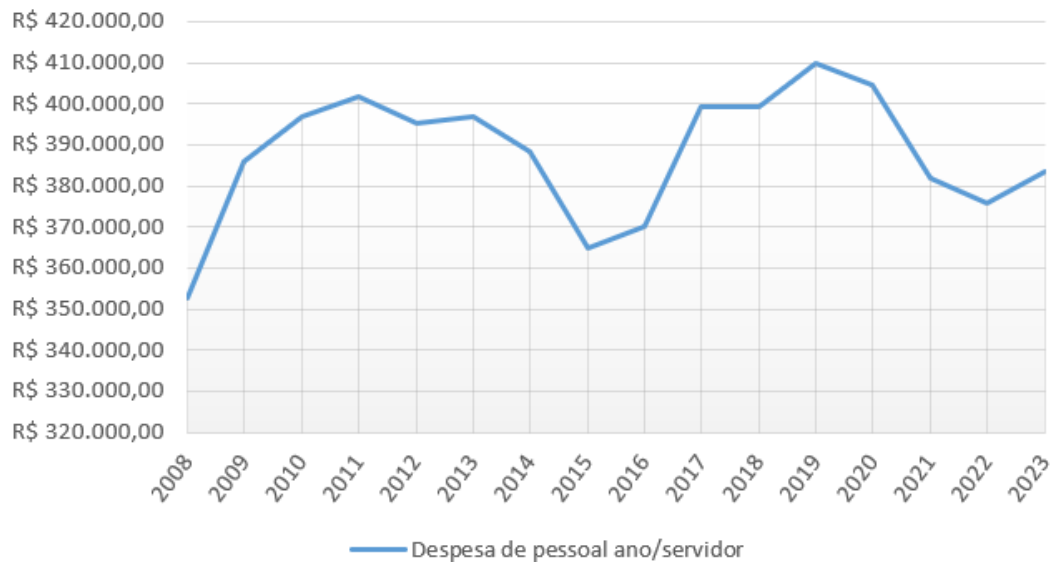


Fonte: Brasil. Painel Estatístico de Pessoal, [s./d.]. Elaboração do autor, 2024.

Não apenas a despesa de pessoal total cai, mas a despesa de pessoal média por servidor cai (Gráfico 6). Ou seja, mesmo em um período com redução do número de servidores, os efeitos da política de austeridade também contaram com mudança no gasto por servidor. Uma redução significativa de gastos por servidor havia ocorrido no período 2015-2016, mas houve, na média, recomposição em 2017. As restrições nominais de aumentos salariais, combinado com taxas de inflação de 6,17% entre 2019 e 2022 (IPCA), devem explicar a redução de gasto real por servidor que se acentua a partir do governo Bolsonaro e terminam o período sem recomposição.¹⁰

¹⁰ O acompanhamento do período também permite formular hipóteses complementares, usando mecanismos diversos de contenção de gastos com pessoal para além dos aqui já descritos, como contratação de temporários, imposição de dificuldades para progressão na carreira, etc. Ainda mais importante, gastos com o poder judiciário, legislativo e também de servidores de estados e municípios devem ser observados para uma análise mais abrangente da evolução de gastos com pessoal no serviço público. Fica para pesquisa futura a análise dos efeitos desses mecanismos na evolução de gastos com pessoal do estado brasileiro.

Gráfico 6 – Despesa de pessoal média por servidor ativo civil (poder executivo federal, sem GDF) (R\$, IPCA – dez/2023)



Fonte: Brasil, Painel Estatístico de Pessoal, [s./d.]. Elaboração do autor, 2024.

Para os propósitos do presente texto, a análise dos gráficos 4, 5 e 6 tem três papéis. Primeiramente, ajudam a compor uma visão geral do papel do setor público no mercado de trabalho, a partir do poder executivo federal, e na sua participação na composição da renda das famílias. Afinal, o emprego no setor público (total) corresponde a 12,05% do total do emprego e 10,99% da população economicamente ativa (população na força de trabalho, dados do 1º trimestre de 2023).

Em segundo lugar, os gráficos também podem ser lidos como indicadores da precarização do acesso a serviços públicos por parte da população, em geral com baixa ou sem intermediação monetária. Número de servidores, por exemplo nos casos da saúde e educação, estão diretamente ligados à oferta de serviços públicos. Como observado anteriormente, países da OCDE com sistemas de bem-estar mais desenvolvidos possuem uma participação maior de servidores públicos em relação à força de trabalho total. O Brasil caminhou na direção contrária nos anos sob análise, com variação negativa nos números de servidores ativos entre 2019 e 2022 e inferior ao crescimento populacional entre 2015 e 2018.

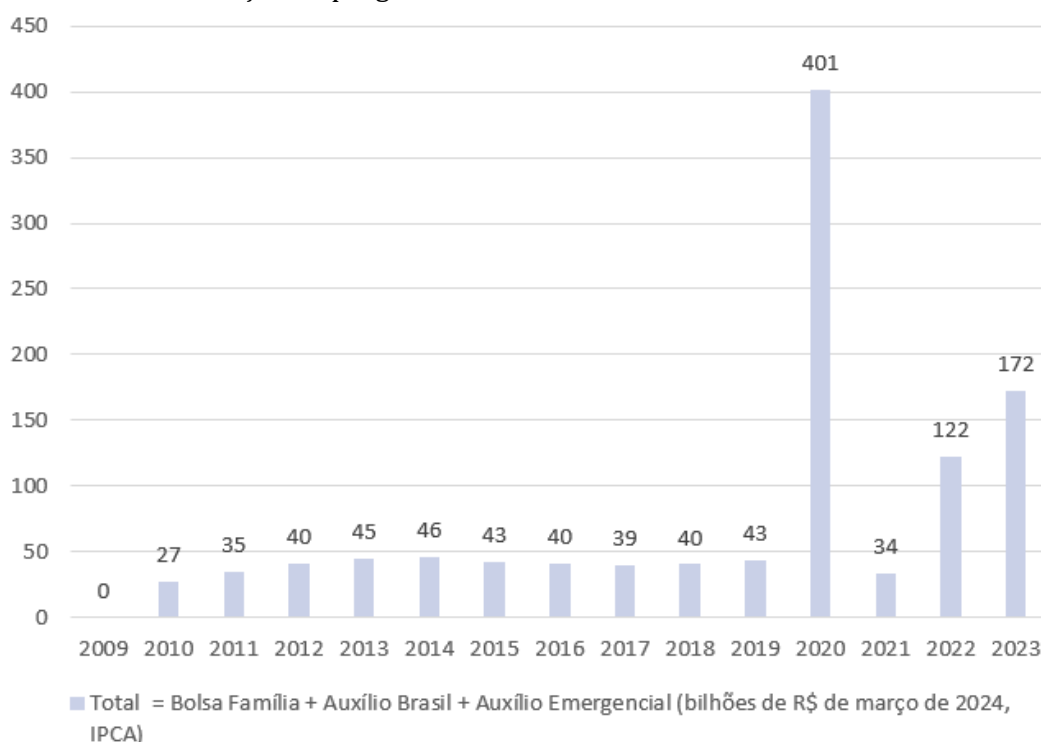
Por fim, os gráficos em questão ajudam a jogar luz sobre os mecanismos através do qual a austeridade fiscal operou e ajudam a segmentar o período 2015-2022 em subperíodos com características próprias. Se bem o período 2015-2018

tenha já observado uma inflexão nos gastos com pessoal, o período 2019-2022 representa um aprofundamento do mecanismo ora em análise.

3.4 Transformações no programa Bolsa Família

Por fim, vale notar a importante inflexão nos gastos com o programa Bolsa Família, único entre os programas sociais brasileiros e que, ao que se indica, parece ter afetado de maneira importante a demanda no ano 2020 e sofreu alterações estruturais no início desta década. O gráfico 7 abaixo registra que as transferências monetárias de programas derivados do Bolsa Família corresponderam, a preços constantes de 2024, a mais de R\$ 400 bilhões em 2020, contra menos de R\$ 50 bilhões em 2019. A monumental transformação neste ano, derivado da emergência do COVID e imposto pelo congresso ao executivo, gerou transformações de vulto e se consolidariam em 2023 em patamar mais do que 3 vezes acima do que era antes da pandemia.

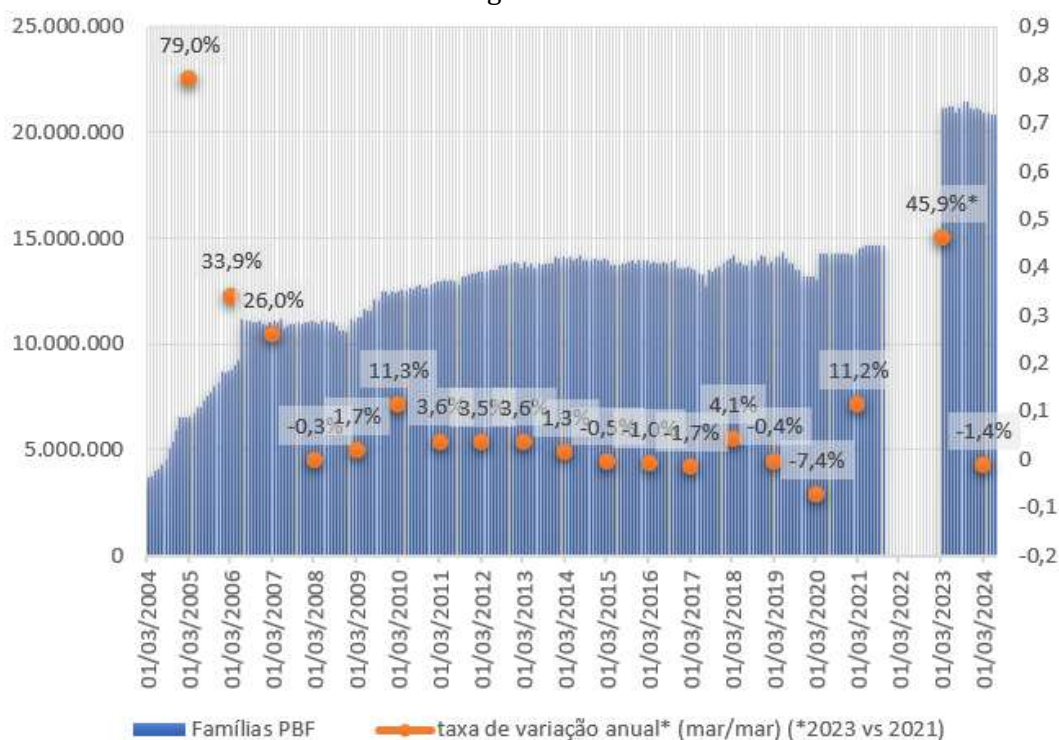
Gráfico 7 – A evolução do programa Bolsa Família nos anos recentes



Fonte: SIGA Brasil. Ações orçamentárias selecionadas (8442, 21DQ, 21DP, 00SF,00S9, 00S4, 00S1, 00RH). Elaboração do autor, 2024.

Também podemos observar do gráfico anterior é que as transferências diminuem em termos reais a partir de 2015 e até 2019, indicando que, até a crise do COVID-19, o PBF também é forçado a se adaptar para se adequar ao teto de gastos. Conforme ilustra o gráfico a seguir, o meio através do qual isso foi feito se deu pela diminuição de beneficiários. A partir de 2015, o número de famílias beneficiárias do PBF tem taxa de variação negativa, exceção feita a mar/2017 a mar/2018. A análise dos dados para 2020, 2021 e 2022 com a tabela a seguir é prejudicada pelo fato de que ela não incorpora o número de famílias beneficiárias dos programas derivados do PBF, a saber, o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil (funcionando, a partir de 2023, apenas de maneira residual). Entretanto, até março de 2020, ainda antes dos impactos da COVID-19 nas políticas de transferência de renda, ela chega a ter variação negativa de 7,4%.

Gráfico 8 – Número de famílias no Programa Bolsa Família



Fonte: Ministério da Cidadania. Painel de Informações do Cadastro Único e Bolsa Família. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/painel.html>. Acesso em: jul. 2024.

A comparação do ano de 2023 em relação a 2019 é relevante. Em dezembro de 2019, o número de famílias beneficiárias do PBF era de aproximadamente 13,2

milhões. Em março de 2023, o número de famílias beneficiárias chega a 21,2 milhões de pessoas. O número de beneficiários do Programa Bolsa Família, considerando todos os membros da família que recebe benefício, salta para aproximadamente 55 milhões em maio de 2024. Esta mudança representa um salto comparável apenas às mudanças ocorridas no primeiro mandato do presidente Lula, entre 2003 e 2007. Trata-se, sem dúvidas, da principal novidade positiva – a única que identificamos – do período pela perspectiva da construção de um sistema de bem-estar.

3.5 Síntese da seção

Em síntese, os números que levantamos sugerem a seguinte caracterização do período. Entre 2015 e 2020, o período foi marcado por duas importantes recessões, entre 2015 e 2016 e em 2020, separadas por estagnação de igual período entre 2017 e 2019. Em meados de 2021 e em 2022 começa a haver uma modesta retomada do crescimento econômico. No início do período, combinam-se contenções de despesa de pessoal com forte contenção do investimento das estatais. A partir de 2019, a força motriz do esforço de contenção de despesas se desloca definitivamente para a despesa de pessoal. Entretanto, a variação da despesa pública entre 2020 e 2022 **voltou a subir, o que dificulta a caracterização do período como “austera” sem maiores qualificações.** O aumento da despesa pública aconteceu devido à combinação de aumento das transferências sociais, de gastos impostos ao governo federal e pelo ímpeto eleitoral de Bolsonaro.

O desemprego foi crescente até 2020 e dá sinais de melhora a partir de 2021. Após anos de redução (Pinheiro; Rezende, 2020, p.9) a extrema pobreza piora mais que 2% entre 2014 e 2019, mas responde de maneira decisiva às variações no Bolsa Família termina o período apenas 0,7% acima do que era em 2014. A pobreza e a desigualdade de renda pioram até 2019, mas também tem alguma recuperação com as políticas de transferência de renda.

Os indicadores que recolhemos registram uma piora sensível do mercado de trabalho até 2020 e uma inflexão positiva a partir de 2021. A prestação de serviços públicos é comprometida no período, com a redução do número de servidores através da não reposição de aposentados e a precarização das condições de trabalho do funcionalismo, que enfrentam sensível redução das despesas médias com pessoal – notadamente a partir do governo Bolsonaro e mesmo durante o

enfrentamento da COVID-19. A reforma da previdência também mostra efeitos e reduz os montantes transferidos às famílias a partir de 2020 e o efeito também atinge os militares, apesar de que forma mais branda. A participação dos civis reverte tendência e cai na despesa de pessoal ao longo do período em análise.

Na seção precedente apresentamos o conjunto de medidas de política econômica, bem como sua concertação de economia política subjacente, que produziu os resultados socioeconômicos que apresentamos nessa seção. Já na próxima seção, investigaremos se o conjunto de dados macroeconômicos permitiam dizer ou não se havia espaço para alternativas de política econômica. Ademais, também nos ajudará a analisar alguns outros impactos macroeconômicos das políticas econômicas empreendidas.

4. Havia espaço para uma política econômica alternativa?

O conjunto de dados da presente seção presta-se a dois papéis primordiais. Em primeiro lugar, este serve para embasar uma análise do que a literatura econômica chama de “restrições”, isto é, dos elementos que impõem dificuldades de ordem material para a retomada do crescimento econômico, tal como discutido na introdução do presente trabalho. Em segundo lugar, o conjunto de dados também ajuda a compreender resultados macroeconômicos que se desdobram das escolhas de políticas econômicas feitas e da conjuntura internacional.

No âmbito da abordagem da demanda efetiva, uma eventual política de retomada sustentada de crescimento econômico passa necessariamente pelo aumento dos gastos e do investimento público. Por outro lado, a agenda de pesquisa liberal no Brasil, notadamente sustentada no paradigma neoclássico, enfatiza a existência de uma restrição econômica de natureza fiscal, que impediria a utilização deste tipo de políticas econômicas. Desta forma, começamos trazendo alguns dos principais dados que sustentam a tese de que a situação atual das finanças públicas no país não traz qualquer impedimento à retomada dos gastos e do investimento público, como, aliás, não trouxe em nenhum momento nos últimos 20 anos. Em outras palavras, as políticas fiscais do país não são utilizadas para a retomada do crescimento econômico por razões estritamente políticas e institucionais, principalmente mediante a EC 95. Eventuais restrições de crescimento econômico

pelo lado da capacidade de produção também são analisadas (e descartadas) através da observação dos dados do NUTCAP (nível de utilização da capacidade instalada).

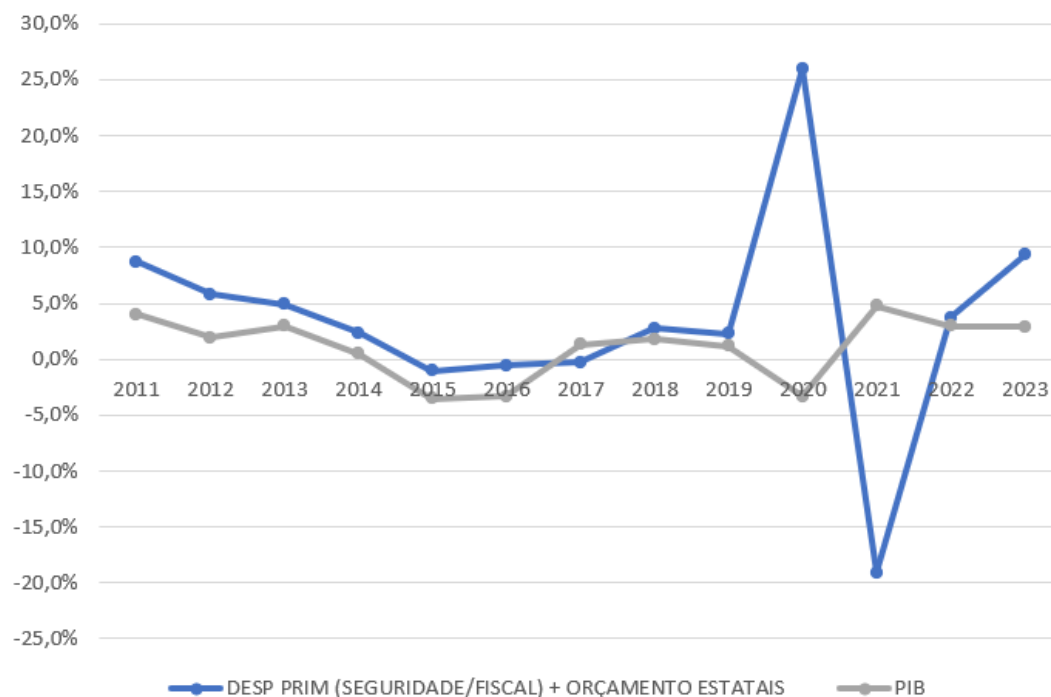
A literatura crítica latino-americana e a história econômica do Brasil evidenciam, entretanto, a importância de manter a atenção com relação à inserção externa. A “restrição” que porventura se enoda no cenário internacional e impõe tendência da desvalorização cambial (por vezes relaxada através do aumento da taxa SELIC) traz efetivos efeitos deletérios em termos de aumento de custos e preços, acirramento do conflito distributivo, limitações dos graus de liberdade para a política monetária e consequentes problemas no orçamento público e na renda. Assim, consideramos necessário fazer considerações, na segunda subseção da presente seção, a respeito do impacto que desequilíbrios externos podem colocar às escolhas de políticas econômicas internas e à conjuntura.

4.1 Impacto da Austeridade Fiscal no Comportamento do PIB e a inexistência de restrições reais internas

No gráfico 9 abaixo, é possível visualizar a forte correlação existente entre, de um lado, a variação da soma da despesa primária (do orçamento fiscal e da seguridade social) com o orçamento das estatais e, de outro, o crescimento econômico. Esta correlação é válida entre todo o período de 2011 a 2019 e dificulta o suporte empírico da agenda de austeridade fiscal. Salvo em momento fortemente idiossincrático (a partir da crise do COVID-19), está indicado que a contenção dos gastos públicos foi uma das principais causas da estagnação econômica do período. Tal correlação, por um lado não nega (e corrobora) as visões que, a partir do PDE, afirmam que política fiscal tem importante impacto no PIB. Por outro lado, ela está em confronto com a ideia de que é necessário cortar gastos públicos para melhorar o desempenho da economia.

Para o período 2020 até, ao menos, 2021, a correlação é prejudicada pela ocorrência da crise do COVID e as medidas de isolamento social, que impuseram um comportamento fortemente específico à dinâmica econômica. A forte variação positiva 2020, seguida de forte variação negativa em 2021 da despesa é puxada, como se viu anteriormente, pelas variações nas transferências sociais.

Gráfico 9 – Correlação entre variação das despesas com a variação do PIB



Fonte: SIGA Brasil, [s./d.]; IBGE, [s./d.]. Elaboração do autor, 2024.

Nota: Orçamento Fiscal/Seguridade Social = Pago, Orçamento das Estatais = realizado. Variação real, IPCA a preços de maio de 2024;

Uma outra possível objeção à retomada dos gastos e investimentos públicos diz respeito a uma preocupação com supostos estímulos excessivos pelo lado da demanda, o que daria origem, segundo este argumento, a uma “inflação de demanda”. Entretanto, ademais do desemprego já identificado no gráfico 4, também não é possível extrair uma preocupação deste tipo pelos dados do nível de utilização da capacidade instalada. Conforme gráfico 10 abaixo, o NUTCAP esteve sistematicamente abaixo dos 80% entre 2015 e 2021 e abaixo do percentual registrado nos dez anos imediatamente anteriores. Há alguma recuperação a partir do fim da crise do COVID, mas até 2023 a recuperação da utilização da capacidade não está consolidada.

Gráfico 10 - Nível de utilização da capacidade instalada da indústria (NUTCAP)

Fonte: CNI, [s./d.]. Indústria da transformação, percentual médio, dessazonalizada. Elaboração do autor, 2024.

Isto posto, dentro do período histórico ora em análise, havia espaço para que eventuais aumentos do gasto público encontrassem como contrapartida não a inflação (como temem os defensores da austeridade fiscal), mas aumento do emprego e da utilização da capacidade de produção.

Diferentemente, o comportamento da inflação (Gráfico 11) parece se comportar explicada majoritariamente por outros fatores, diferentes do comportamento dos gastos públicos. Ao mesmo tempo em que o país vinha experimentando desaceleração dos gastos públicos em 2014 e retração a partir de 2015, a inflação medida pelo IPCA tem um ciclo de alta entre 2015 e 2017. Como é reconhecido, foi nesta época, iniciada na gestão Levy/Dilma, que há um choque de preços administrados (Carvalho, 2018). Também há correlação próxima deste pico de alta inflacionária com o importante pico de desvalorização cambial que ocorre de maneira concomitante (Cf. Gráfico 15) e que será analisada mais à frente no presente texto. A correlação também pode ser observada no segundo ciclo de inflação do período, entre meados de 2020 e 2022. A correlação entre inflação e

desvalorização cambial identificada no período está em linha com o argumento de Bastian, Bastos, Bielschowsky e Braga (2016), que identificaram a regularidade associada a longo período histórico no Brasil, entre 1951 e 1985.

Gráfico 11 - Inflação acumulada de 12 meses 2000-2023 (Brasil, IPCA)



Fonte: IBGE, [s./d.]. Elaboração do autor, 2024.

Para o segundo ciclo de inflação do período, é importante também lembrar que o preço do combustível, no Brasil, funcionou no período como uma das mais importantes correias de transmissão da desvalorização cambial para os preços internos. Desde o governo Temer, se consolidou agenda de governança liberal sobre empresas estatais, o que teve impacto importante na política de preços da Petrobras. Atrelando seus preços ao preço do petróleo nos mercados internacionais, os preços do combustível no país viam-se conectados tanto às desvalorizações cambiais quanto à oscilação do preço do petróleo em dólar. A pervasividade do uso do insumo na matriz produtiva gerou impactos importantes na inflação, tendo como contrapartida os lucros exorbitantes da Petrobras distribuídos para acionistas (privados, estrangeiros e estatal) que se transformou em impressionante mecanismo fortemente regressivo de transferência de renda.

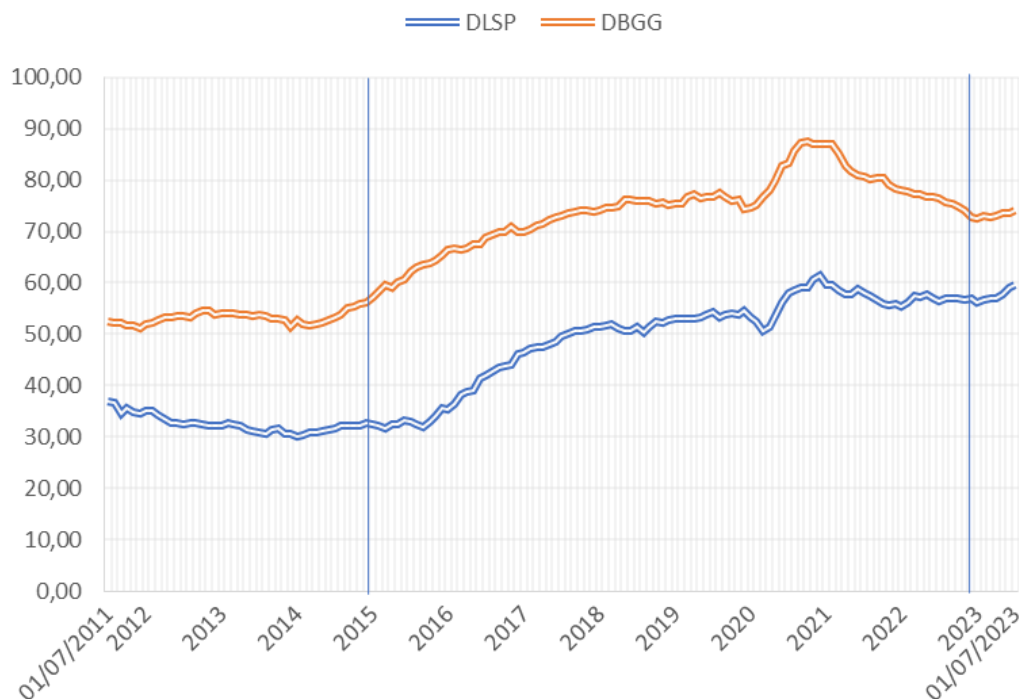
4.2 Havia uma restrição fiscal que impusesse a agenda de austeridade?

Há receio, notadamente por parte de economistas com uma visão mais tradicional sobre as finanças públicas (adeptos de visões liberais), que um excessivo aumento da dívida pública implique que o mercado se recuse a refinar a dívida pública e com efeitos deletérios em termos de custo da dívida, inflação, confiança do setor privado e crescimento econômico. Por esta razão, e ignorando táticas alternativas de controle da dívida pública, argumentam que o corte de gastos seria algo que se impõe para o controle da trajetória da dívida pública. Em outras palavras, acreditam haver uma “restrição fiscal” ao aumento do gasto público.¹¹

Por esta ótica, o alarme fiscal que esses economistas tenham feito ecoar ao longo do movimento de derrubada de Dilma Rousseff e imposição da austeridade fiscal parece desajustado aos dados concretos sobre dívida pública. Gomes e Cruz (2022, p. 105) registram que a Dívida Bruta (DBGG) havia registrado relativa estabilidade entre 2003 e 2013, quando seria equivalente a 56,7% do PIB. Já a dívida líquida (DLSP) se reduziu sensivelmente no mesmo período, de 54,8% do PIB (2003) para 33,8% em 2013. O gráfico 12 a seguir ilustra que a trajetória da dívida líquida em relação ao PIB só começa a subir a partir de 2016. O crescimento da dívida bruta/PIB, por sua vez, começa apenas em fins de 2014.

11 A própria possibilidade de o governo ficar insolvente em sua própria moeda é questão controversa na literatura econômica e coloca questões abstratas que, embora pertinentes, não podem ser objetos de reflexão específica no presente texto.

Gráfico 12 - Dívida líquida do setor público e dívida bruta do governo geral como percentagem do PIB



Fonte: Banco Central, [s./d.].

Nota: DBGG = Dívida Bruta do Governo Geral; DLSP = Dívida Líquida do Setor Público.

É sincrónico ao aumento da dívida pública/PIB a desaceleração econômica e posterior recessão e há ao menos dois canais imediatos para isso.¹² Primeiramente, o denominador, ao deixar de crescer, deixa também de frear a ascensão da relação dívida/PIB. Em segundo lugar, o menor crescimento econômico também reduz a arrecadação tributária e impacta o próprio resultado primário. Há um superávit primário de 1,7% do PIB em 2013 (Setor público consolidado) e reduz-se ano após ano até atingir um déficit de 2,5% do PIB em 2016.

Em outras palavras, o comportamento do PIB influi de forma direta no denominador do indicador e de forma indireta no resultado primário, através de seu impacto da arrecadação tributária. Assim, a manutenção de uma trajetória

12 Um ponto de partida importante para investigar o comportamento da dívida em relação ao PIB é observar a seguinte equação para a dívida líquida do setor público (Santos, 2014, p.144): $DLSP_t = DLSP_{t-1} - PRIM + JUR + AP$. Onde: i) o resultado primário (abreviado aqui como PRIM); ii) a conta de juros (JUR); iii) os ajustes patrimoniais (AP).

controlada da dívida em relação ao PIB é altamente favorecida quando há crescimento econômico. Políticas de cortes e contenções de investimentos e gastos públicos (políticas de austeridade), ao impactar negativamente o PIB, podem ser deletérias para o próprio comportamento da dívida. A depender de diversos outros parâmetros, aumento do gasto público pode estar correlacionado tanto com crescimento da dívida pública, quanto com estabilidade ou redução da mesma. No Brasil, durante os anos de maior crescimento da despesa primária do país no milênio, entre 2004 e 2011, a dívida bruta em relação ao PIB esteve em estabilidade e a dívida líquida em relação ao PIB diminuiu.

Rossi, Dweck e Mello (2020, p. 70) calculam que tanto entre 2007 e 2014, quanto entre 2014 e 2019, o efeito dos juros nominais tem a mais importante contribuição para o crescimento da dívida. A contribuição entre de 2007 e 2014 foi de 5,6% e, entre 2014 e 2019 foi de 6,8%. A diminuição do crescimento econômico também afetou o comportamento da dívida pública de maneira importante e o resultado primário, pós 2014, é pior do que no período anterior. Isto é, o teto de gastos e a contração dos investimentos públicos sequer necessariamente ajudaram a melhorar a trajetória da dívida pública, uma vez que houve menor crescimento econômico e pior resultado primário. Braga, Araujo e Amitrano (2023, p. 35-39) destacam que a arrecadação tributária no Brasil tem sido crescentemente influenciada pelo desempenho exportador, devido à crescente importância de commodities, em especial o petróleo, na matriz produtiva e exportadora brasileira.

Embora o custo da dívida pública também ajude a explicar parte da dinâmica da dívida pública, este, por sua vez, não parece ter entre seus determinantes principais o tamanho da dívida pública. No Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, feita pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que se observa é uma relação direta entre custo da dívida pública e o comportamento da SELIC (2024, p. 13). A relativa estabilização da trajetória da dívida pública observada no fim da década (Gráfico 12) correlaciona-se, então, com o fim da recessão econômica, com a melhora do desempenho exportador e com a redução da taxa SELIC a partir de 2017.

De toda forma, seja qual o a trajetória da dívida em relação ao PIB, seria até certo ponto legítimo se perguntar se o valor é alto ou baixo e em que medida isso pode ou não ser preocupante para uma economia e por qual razão. No Brasil, conforme ilustra o gráfico 12, os dados da DGGB até julho de 2014 estavam abaixo de 55% do PIB. A forte pressão pela instauração de políticas de austeridade fiscal

no Brasil, ainda que o Brasil já enfrentasse uma queda do crescimento econômico e estivesse muito distante dos controversos números de referência trazido por Reinhart e Rogoff (2010, p. 22-23).

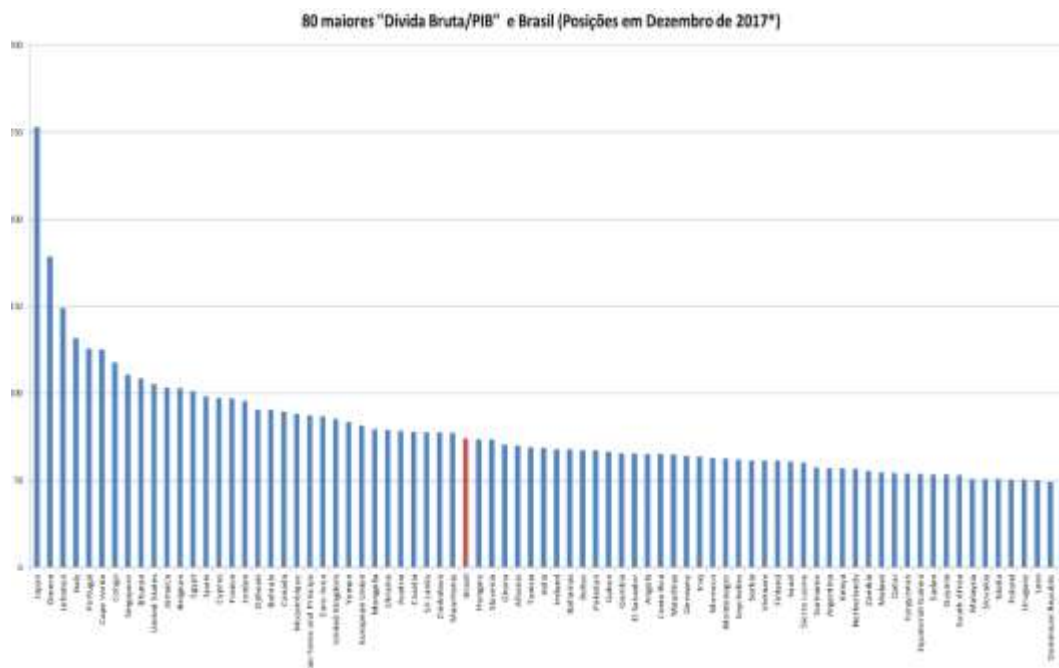
É preciso lembrar, aqui, que em estudo muito conhecido, Reinhart e Rogoff haviam sugerido a partir de dados históricos de diversos países que havia uma correlação estatística de países que cruzaram os 90% de dívida bruta em relação ao PIB com menores índices de crescimento e maiores índices de inflação. Entretanto, Herndon, Ash e Polinn (2014) revisaram os exercícios e descobriram que, devido a diversas imprecisões técnicas nos cálculos de Reinhart e Rogoff, o número mais apropriado para pensar essa correlação seria de 120%. Entretanto, mesmo a partir deste patamar, os autores sustentam que a correlação entre dívida/PIB e crescimento e inflação é relativamente baixa e melhor seria afirmar que não há correlação histórica clara entre os indicadores mencionados.

Em resumo, Reinhart e Rogoff teriam fortemente superestimado eventuais impactos econômicos negativos de uma alta Dívida/PIB.¹³ De toda forma, comparando tais estudos com os indicadores relativos ao Brasil, é preciso observar que, em que pese a dívida pública ter subido entre 2015 e 2022, ela se manteve, sempre, em nível sensivelmente inferior aos controversos números desta linha de pesquisa.

Outra forma popular entre economistas de se obter uma referência para dados de economia de uma maneira geral, incluindo dívida em relação ao PIB, é através de comparações internacionais. Também por esse critério, entretanto, a dívida bruta em comparação ao PIB é modesta para o caso brasileiro. O gráfico 13 a seguir compila dados de dezembro de 2017 de diversos países e marca o Brasil em vermelho. O Brasil aparece com menor endividamento em relação ao PIB de diversos países mais desenvolvidos economicamente, como os Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, França, Espanha, Bélgica e a o agregado da união europeia. Também há países com um histórico recente de importantes crises financeiras com maior endividamento em relação ao PIB, como a Grécia, Itália e Portugal. O Japão, refletindo uma importante crise nos anos 90, lidera o ranking com 250% de dívida bruta em relação ao PIB.

13 A pesquisa de Alesina também é referência na defesa da austeridade fiscal. No Brasil, sua pesquisa ganhou importante revisão crítica no Brasil por Rossi, Dweck e Arantes (2018).

Gráfico 13 - Comparação Internacional da Dívida Bruta em relação ao PIB



Fonte: Trading Economics, [s./d]. Elaboração do autor, 2024.

De toda forma, ademais da posição modesta, percebe-se que há diversos países tanto de maior quanto de menor nível de desenvolvimento econômico tanto com maiores, quanto com menores níveis de endividamento em relação ao PIB.

Os dados sintetizados e discutidos nesta subseção dificultam a posição daqueles que argumentam que a austeridade fiscal seria uma imposição técnica de uma suposta difícil situação das contas públicas no país. Nem a trajetória da dívida pública, nem seu patamar ou a análise de seus determinantes parecem apontar para uma suposta emergência fiscal. Provavelmente o dado mais inquietante a respeito da situação fiscal brasileira diz respeito ao custo da dívida pública, que é reconhecidamente excepcional e consenso na literatura. Entretanto, mesmo a respeito deste ponto, sublinhamos que ele está relacionado com a Taxa Selic do Banco Central. Isto impede que se advogue pelo aumento da SELIC como “compensação” por um suposto “desequilíbrio da política fiscal”, sob pena de circularidade: a própria SELIC tem impacto direto e positivo na situação fiscal, enquanto a política fiscal tem impacto indeterminado.

Em síntese, a austeridade fiscal foi uma escolha de política econômica e que não podia ser defendida pelo argumento de que “não há alternativas”. Como antes visto, não havia dados que apontassem para uma restrição “real”, da ordem da

capacidade de produção, para o crescimento econômico. Agora, vimos que também se mostrou falho o suporte empírico pelo lado fiscal das políticas de austeridade. Na subseção seguinte, observaremos indícios que o setor externo também não se mostrou no período um impeditivo significativo a políticas econômicas alternativas.

4.3 Impactos do Cenário Externo na escolha de política econômica do país e o papel da Política Monetária

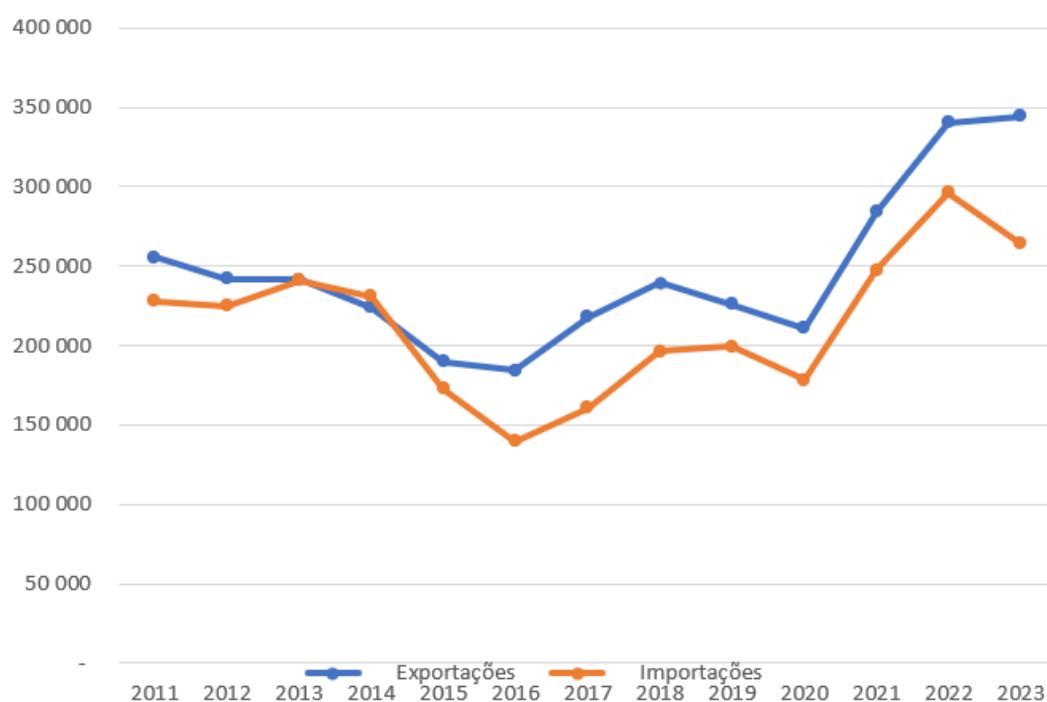
É difícil também extrair algum condicionamento direto do cenário externo sobre as escolhas de políticas econômicas internas, particularmente o fiscal. O Brasil encerra a primeira década dos anos 2000 com um bom acúmulo de reservas cambiais e uma transformação nas exportações tal que, embora concentrando-se em bens primários, permitiu importante folga para importar e manter a dinâmica do crescimento.

Conforme pode ser visto no gráfico 14 abaixo, há redução das exportações de maneira contínua entre 2011 e 2016, provavelmente puxada pelo menor crescimento de parceiros tradicionais do país. Embora o mercado interno e a política fiscal pareçam ter maior importância relativa para explicar a dinâmica do crescimento, essa redução das exportações contribuiu para a reversão do dinamismo brasileiro no período. No que toca à capacidade para importar, não há realmente uma restrição. O acúmulo de reservas e o nível alcançado pelas exportações na década anterior havia mudado a relação histórica do país com o setor externo. A diminuição das importações em 2015 e 2016 é motivada pela recessão econômica de então.

No período mais específico ao presente trabalho, ainda, é possível perceber um novo ciclo de crescimento das exportações a partir de 2016. O crescimento asiático, notadamente chinês, que em fins da década anterior se tornava o principal parceiro comercial do país, parece fundamental. Em 2015, a Ásia representava US\$ 74,6 bilhões dos US\$ 185 bilhões exportados pelo Brasil (40,3%). Em 2021, a participação vai a 52,7%, saltando para US\$ 159 bilhões de US\$ 302 bilhões (deste total, 47,8% é para a China em 2015 e 61,7% em 2021). Da pauta exportadora, a participação de minerais, pedras e agricultura vai de 54,7% (US\$ 120 bilhões/US\$

219bilhões) em 2015 para 67,8% (US\$ 227bilhões/ US\$ 335bilhões) em 2021.¹⁴ Não houve perdas de reservas cambiais no período, que estiveram em relativa estabilidade e as importações, no agregado, puderam crescer em 2020 e 2021 tão logo houve necessidade por razões sanitárias ou puxadas pela retomada do crescimento em 2021 e 2022.¹⁵

Gráfico 14 – Exportações e Importações do Brasil entre 2011 e 2023 (em US\$ milhões)



Fonte: Banco Central, [s./d.]. Elaboração do autor, 2024.

Embora não tenha havido uma “restrição” no sentido clássico, é importante sublinhar que o comportamento do câmbio ao longo do período em questão (e de toda a década) foi mais insidioso do que tem sido reconhecido ou analisado. Houve

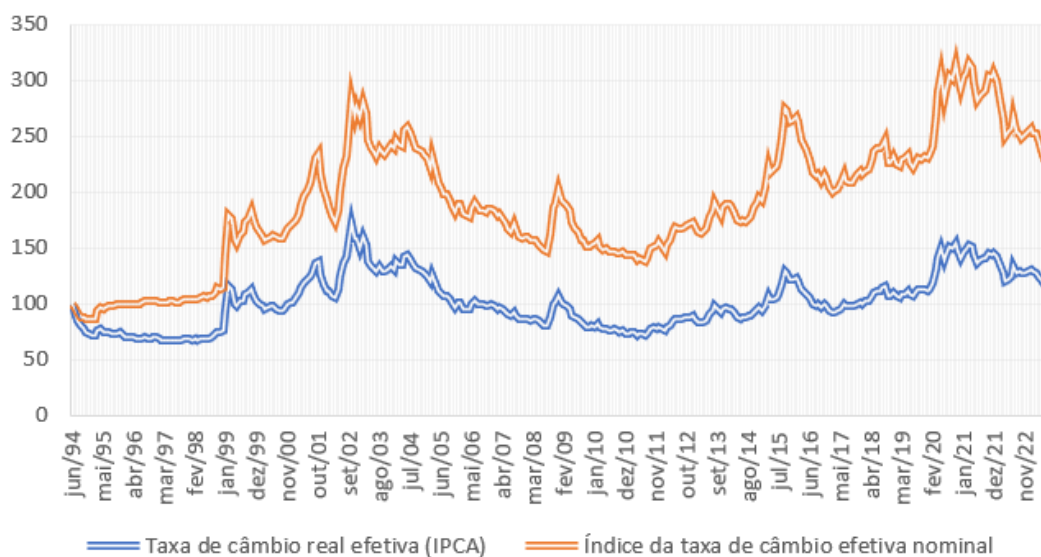
14 Os dados de pauta exportadora e pauta importadora a seguir também discriminados são de Atlas of Economic Complexity, em consulta realizada em junho de 2024. Inconsistência de dados de parceiros comerciais e pauta exportadora pode se dar por falta de declarações de parceiros comerciais, segundo fonte de dados.

15 Quanto às importações, em 2015 a Ásia era a segunda região de origem das importações brasileiras, respondendo por US\$ 52,9 bi dos US\$ 165 bi do total de importações (32,1%). Esse valor vai a US\$ 90,1 bi de US\$ 235bi em 2021 (38,3%). A China ocupou 51% do total importado da Ásia em 2015 e 59,41% do total importado da Ásia em 2021.

uma tendência contínua de desvalorização cambial no período, marcada, ainda, por dois picos: ao fim da primeira metade dos anos 2010 e no fim da década (Cf. Gráfico 15). Um terceiro, ainda, se desdobra em 2024, no curso da escrita do presente texto. Ao longo da crise do COVID, ainda, houve restrição de importações de materiais e equipamentos específicos de combate à crise sanitária devido às limitações tecnológicas, de capacidade setorial de produção e até de natureza geopolítica no ápice da crise.

Os dois momentos de aumento das taxas de inflação no país na última década, em fins de 2015 e em fins de 2020 (Gráfico 11), ainda que com suas causas específicas, se dão de forma praticamente subsequente aos movimentos de desvalorização cambial. Há canais diversos que criam esta correia de transmissão do câmbio para os preços, tais como: custos dos bens e serviços importados cotados em dólar; custos de insumos, máquinas e equipamentos cotados em dólares e repassados aos preços dos produtos finais; política de preços da PETROBRAS, que atrela o combustível ao preço, em dólares, do barril de petróleo no mercado internacional; custos financeiros ligados ao capital internacional; custos de produtos agrícolas precificados no mercado internacional ou em competição técnica por terras disponíveis com produtos agrícolas que, cotados no mercado internacional, ganham preferência em épocas de desvalorização cambial. De forma direta ou indireta, a desvalorização cambial corrói o poder de compra dos salários, pressionando as rendas reais no Brasil e tensionando o conflito distributivo interno.

Gráfico 15 – Taxa de câmbio real efetiva (IPCA) e taxa de câmbio efetiva nominal - Jun/1994=100



Fonte: Banco Central, [s./d.]. Elaboração do autor, 2024.

Assim, embora não tenha havido “restrição externa” no sentido clássico no período em questão, a trajetória do câmbio, tanto no que diz respeito à tendência quanto às oscilações, parecem ter sido impostas à economia brasileira, ao menos no período 2015-2022. Ao contrário da progressiva valorização cambial buscada nos anos 2003-2010, as tendências e oscilações nesse período impuseram pressões inflacionárias e reorientações diversas da política monetária diversas. Dadas as inflexões dos anos 2000 na relação com o setor externo e que de fato ampliaram em muito o leque de possibilidades de políticas econômicas internas, mas a situação da segunda década não pode ser entendida como um “céu de brigadeiro”. Embora de maneira mais tênue do que na história econômica brasileira do século XX, o setor externo ainda desafia a condução de política econômica no país.

Já a respeito das causas da desvalorização cambial e dos ciclos de alta, é comum que, no campo do liberalismo, se atribua movimentos de oscilação do câmbio à situação fiscal.¹⁶ Entretanto, é difícil ignorar que não há qualquer inflexão de

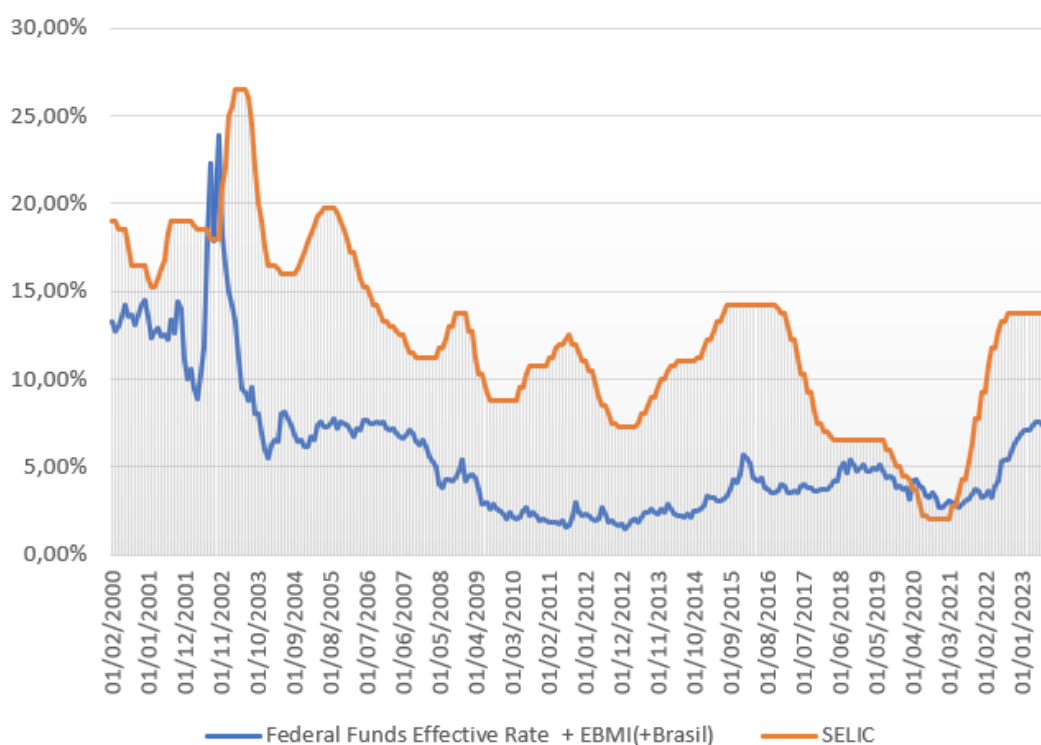
16 Os caminhos teóricos argumentados para essa vinculação são diversos. Notadamente, um eventual problema fiscal poderia ser tido, seguindo o campo neoclássico, como causa da inflação de demanda e/ou expectativa de inflação, levando a um movimento de desvalorização do câmbio.

tendência a partir de 2015 ou 2016, nem é fácil observar correlação da mesma com indicadores fiscais. Questões de ordem fiscal não tem como explicar tendência do câmbio. Mesmo os dois picos de alta observados no período, que foram associados no noticiário econômico a temores do mercado em relação à situação fiscal no país, não culminaram em desvalorizações permanentes do câmbio e retomam a trajetória de tendência após encerradas as turbulências.

À luz da observação de comportamento da estrutura produtiva e do balanço de pagamentos como um todo, é a hipótese mais provável a esse respeito é de que a tendência à desvalorização cambial reflita a combinação de problemas históricos de estrutura produtiva, patrimonial e financeira, combinado com gestão da política monetária. No quesito produtivo, a escolha de política fiscal e fim das políticas de desenvolvimento agravaram a situação, haja vista a já comentada reprimarização da pauta exportadora. Por outra métrica, em período mais amplo (entre 1995 e 2021), o Brasil caiu posições em termos de complexidade produtiva, saindo de 25º para 70º no ECI Ranking, em total de 133 países (Atlas of Economic Complexity, [s./d.]). Já no quesito patrimonial/financeiro, é surpreendente como é virtualmente ignorado nas análises e no debate público o peso para as contas externas decorrente das saídas de dólares nas contas de juros e lucros. A renda primária, entre 2015 e 2022, em média e a preços correntes, teve saída anual superior a US\$ 49 bilhões.

Já no plano monetário, conforme hipótese de Serrano, Summa e Aidar (2021), as diferenças de taxas de juros interna e externa (+prêmio de risco) são um dos determinantes importantes da variação da taxa de câmbio. A partir desta hipótese, o tema também foi analisado no período por Haluska, Summa e Serrano (2024, p. 16-19), com dados do período 2013-2022. No segundo pico de desvalorização do câmbio (a partir de 2020), este parece ter sido um fator fundamental (Cf. Gráfico 16).

Assim, o argumento segue, haveria fuga de capitais de forma a se antecipar a essa desvalorização o que geraria, por sua vez, a própria desvalorização cambial.

Gráfico 16 – Taxa de Juros SELIC e *Federal Effective Funds Rate* + EBMI

Fonte: Banco Central, [s./d]; Saint Louis FED, [s./d.]; IPEA, Series Históricas, [s./d.].
Elaboração do autor.

O mesmo não pode ser dito sobre a desvalorização do câmbio iniciada em 2015, que não foi correlacionada ao mesmo tipo de “erro” de política monetária. Observando a conta financeira mais de perto, nota-se progressiva piora a partir de 2015 em 5 contas, a saber: “Ações totais”, “títulos negociados no mercado doméstico”, “empréstimos e títulos negociados no mercado externo” (Longo prazo e curto prazo). No caso do Investimento Estrangeiro Direto (Investimento Direto no País), é possível argumentar que também tenha havido alguma diminuição da entrada de recursos, mas ela é menor e se mantém em nível elevado até a crise da COVID-19. Consolidando a entrada de IDE e a piora que incluiu saída de capitais nas demais contas, a conta de investimentos (passivo), sai de quase 172 bilhões de

dólares em 2014 para 75,4 bilhões em 2015 e 43,1 bilhões em 2016. Até 2019, há alguma recuperação e o valor vai a US\$ 69,2 bilhões.¹⁷

A hipótese com que ficamos, neste caso e neste momento, é que a desvalorização cambial de 2015 está diretamente ligado à piora na conta financeira. Esta, por sua vez, se conecta provavelmente à recessão de 2015-2016 e a semiestagnação subsequente. É importante sublinhar que a piora na conta financeira ocorre mesmo com o início das iniciativas de austeridade fiscal em 2015 e não se reverte a partir da aprovação do Teto de Gastos.¹⁸ A relativa melhora no quadro externo (o fim do pico de desvalorização cambial) parece mais conectados à melhora nas exportações, ao fim da recessão e à manutenção de um diferencial positivo de juros.

5. Conclusões

Através de uma análise de diversos indicadores referentes à conjuntura da crise brasileira, identificamos algumas das características emergentes do quadro econômico e social e mostramos como eles se articulam entre si e com as escolhas de políticas econômicas no período 2015-2022. A leitura que fizemos, orientada notadamente pelo Princípio da Demanda Efetiva (válida para o longo prazo), pela inflação via conflito distributivo (*conflicting claims*) e pela abordagem da taxa de juros exógena, procuramos articular a seleção de dados da maneira mais concisa e direta possível procurando respeitar as dificuldades metodológicas e limites inerentes a cada fonte de dados. Com isso, associamos o presente texto a um objetivo geral e três específicos.

O objetivo geral se propôs a contestar a estrutura argumentativa liberal que procurou embasar teoricamente as escolhas de políticas econômicas empreendidas

17 Vale observar, para pesquisa futura, que a diminuição do diferencial de juros em 2018 e 2019 não atrapalhou a relativa recuperação das contas financeiras de maior liquidez. Os empréstimos de CP pioram sensivelmente apenas em 2020, quando o diferencial de juros se torna negativo. Isso pode sugerir que não seja necessário um alto diferencial de juros para manter o câmbio sob controle. A economia brasileira poderia se beneficiar de taxas de juros mais módicas.

18 É possível considerar a hipótese, ainda, que um efeito de manada e fatores políticos, ligados à pressão política de agentes financeiros favoráveis à derrubada de Dilma Rousseff, tenham amplificado o pico de desvalorização cambial. A aferição mais precisa de qual a importância relativa de cada fator resta ainda pendente em termos de pesquisa.

no período e que se vendiam como “a única alternativa possível”. Já os objetivos específicos, ao mesmo tempo que servem de base para alcançar o objetivo geral, prestam-se também a fazer avançar a literatura crítica na compreensão do período em questão. Compõem os objetivos específicos: (i) identificar alguns dos principais mecanismos orçamentários através dos quais a austeridade fiscal vigeu no Brasil; (ii) identificar os principais resultados sociais e econômicos do período; (iii) analisar a evolução de eventuais “restrições” para uma política fiscal alternativa. Em conjunto, a tarefa assumida permitiu fazer uma análise da conjuntura econômica e social do período.

Ao contrário do que supunham os defensores da austeridade fiscal, a contenção de gastos públicos através da redução dos investimentos das estatais e do Teto de Gastos (Gráfico 1) não gerou a retomada do crescimento econômico através da retomada da confiança. Ao contrário, o Brasil por anos de recessão e estagnação econômica explicada por essa escolha até 2019 (Gráfico 9). O desemprego, por sua vez, esteve negativamente relacionado à variação do PIB (Gráfico 3) e não mostrou resposta à reforma trabalhista de 2017. A extrema pobreza e a soma da pobreza com extrema pobreza aumentaram de maneira importante desde o início das políticas de austeridade até o ano imediatamente anterior à pandemia (Gráfico 2), assim como a desigualdade medida pelo índice de Gini do trabalho e de todos os rendimentos (Tabela 1). As piores nas condições do mercado de trabalho associado ao aumento do desemprego e à diminuição do poder de barganha do trabalhador, ademais do impacto da recessão no reajuste do salário-mínimo, são fatores importantes para isso. Interpretando a variação do número de servidores públicos (Gráfico 4) e suas condições de trabalho (Gráficos 5 e 6) como indicadores de oferta de serviços públicos, também o acesso da população aos serviços públicos prestados pelo executivo federal foram precarizados no período.

Ao contrário do que queriam fazer acreditar os economistas da tradição liberal, a contenção dos gastos públicos – a austeridade fiscal – não pode ser entendida como a única alternativa possível. Os dados mostram que não é o caso, mesmo para quem associa diretamente “restrição” às questões fiscais. Nos anos que antecederam as políticas de austeridade fiscal iniciadas em 2015, a dívida pública no Brasil foi caracterizada por estabilidade (Gráfico 12), após anos de melhora nos governos Lula I e Lula II. A trajetória ascendente da dívida bruta se consolida nos anos de austeridade. A dívida no Brasil não é alta, seja em relação a parâmetros

históricos internacionais, seja com relação às comparações internacionais atuais (Gráfico 13 e discussões precedentes). O custo da dívida no Brasil é alto para parâmetros internacionais, mas não há razão para supô-la correlacionada ao tamanho da dívida. O próprio BC registra forte correlação do custo da dívida com a SELIC (2024, p. 13), que, por sua vez, tem tido impacto importante na trajetória da dívida pública (Rossi; Dweck; Mello, 2020, p. 70). Assim, sob pena de circularidade no argumento e falta de embasamento empírico, não nos parece possível defender altas taxas de juros como resultado de um problema de alta dívida pública.

Considerando que o BC tem autonomia para definir a SELIC - guardadas as devidas relativizações impostas pelas relações econômicas internacionais - os principais condicionantes materiais da alta SELIC no Brasil estão ligados às estatísticas do setor externo. Após as mudanças na primeira década dos anos 2000, o Brasil não enfrenta mais as mesmas restrições do setor externo que caracterizaram a história do Brasil. Isso não significa, entretanto, que não existam desafios e condicionantes remanescentes dessa ordem. O período foi marcado por contínua desvalorização cambial, com dois importantes picos nos últimos 10 anos (sem contar o que está em curso no momento em que escrevemos o presente artigo) (Gráfico 15), que pressionam o conflito distributivo interno, a inflação e gera condicionantes à atuação da política monetária.

Após piora nas exportações na primeira metade da década de 2010, elas voltam a crescer de maneira importante desde então (Gráfico 14). Entretanto, erros na condução da política monetária ao fim da década (Gráfico 16) e a contínua defasagem da estrutura produtiva e financeira impõem crescentes importações (Gráfico 14), volumosas saídas recorrentes na conta de renda primária e volatilidade nas contas financeiras (seção 4.3 do presente texto). A austeridade fiscal esfacela os recursos para a CTI (Koeller; Rauen, 2021; Tavares, 2024), restringe os investimentos das estatais (Gráfico 1) e, ao impedir qualquer política de desenvolvimento produtivo, aprofunda a reprimarização da pauta exportadora (seção 4.3 do presente texto) e não reverte a perda de complexidade produtiva. Assim, pouco se fez internamente para melhorar as estatísticas do setor externo e eventuais avanços nesta área ficam estritamente condicionados por transformações na conjuntura internacional.

Desde 2013 e até 2017 o investimento das estatais esteve em queda constante em termos reais (Gráfico 1), sendo, até aí, o principal mecanismo de operação da

austeridade fiscal até então. Esta redução se deu mesmo em momento de queda nas exportações da primeira metade da década (Gráfico 14) e é fundamental para explicar a recessão 2015-2016. A partir de 2015, a recessão também se articula com a contenção dos salários, a baixa reposição dos servidores públicos federais e aprofundamento da contenção de pensões (Gráficos 4, 5 e 6), que vão gradativamente se tornando um dos principais mecanismos de contenção orçamentária do regime sob o Teto de Gastos. É a partir de 2019 que a variação negativa de servidores públicos na ativa (não realização de concursos), o reajuste nominal próximo a zero (com queda expressiva de despesa real média por servidor) e a reforma da previdência fazem a despesa de pessoal se tornar o eixo central de operação da austeridade fiscal e precarização do serviço público (Gráficos 4, 5 e 6).

Por outro lado, a variação da despesa pública se torna positiva a partir da pandemia do COVID-19 (Gráfico 1), com papel fundamental do aumento das transferências sociais impostas pelo congresso (Gráficos 7 e 8). Os anos 2020-2023 enfim consolidariam o Bolsa Família como consenso e política de estado no Brasil. Tal mudança representou a quebra do Teto de Gastos e, uma vez que foi apoiada mesmo por economistas da tradição liberal, ajudou a romper o consenso em torno do EC95/2016, que havia instituído o Teto de Gastos por 20 anos. Com o relaxamento do isolamento social devido à crise sanitária e com o aumento da despesa pública, o mercado de trabalho passa responder a partir de 2021 e se instaura uma nova fase na dinâmica do emprego e da renda, fase esta ainda em aberto enquanto terminamos este texto.

Por fim, vale sublinhar que as condições econômicas concretas jamais impuseram como única alternativa a forte contenção de gastos públicos que marco o período 2015-2022. Ademais das transformações do cenário externo já comentadas anteriormente, com destaque para o aumento das exportações na segunda metade da década (Gráfico 14) e da boa liquidez internacional (com juros internacionais ainda relativamente baixos, cf. Gráfico 16), o nível de utilização da capacidade instalada estava abaixo da média dos anos recentes (Gráfico 10). Com este contexto e com alto desemprego, fica particularmente difícil argumentar que eventuais aumentos da demanda agregada puxado por gastos do governo levassem automaticamente a aumentos da inflação. O mais provável é que levassem à

crescimento do produto, seguido por expansão do investimento privado criador de capacidade.

Por mais difícil que fosse o cenário ideológico e político de meados da década e ao longo de todo o período analisado, a rigor e em termos de dados econômicos, a opção por uma política fiscal expansionista que desse base a uma eventual agenda de desenvolvimento socioambiental e econômico sempre esteve à mesa. Uma expectativa desse tipo, aliás, é que alimentava a imaginário de boa parte da base de apoio e/ou de economistas críticos quando da entrada do novo governo em 2023. Mas isso é assunto para um outro trabalho.

Referências

Recursos Eletrônicos e Plataformas

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Painel de Informações do Cadastro Único e Bolsa Família*. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/painel.html>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Painel de Planejamento Estratégico e Operacional*. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=painelp ep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: jun. 2024.

IBGE. Portal do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

HARVARD. *Growth Lab - Atlas of Economic Complexity*. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>. Acesso em: jun. 2024.

DIEESE. *Calculadora de Índices do ANDES-SN*. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/calculadoraandes/>. Acesso em: jun. 2024.

Bibliografia

BASTIAN, E. F. et al. Some stylized facts on external shocks and inflation upsurge in Brazil, 1951-1985. Texto para Discussão (IE/UFRJ), n. 28, 2016.

BRAGA, J.; ARAUJO, M. M. Y.; AMITRANO, C. R. Carta de Conjuntura: Nota de Conjuntura 33. Rio de Janeiro: IPEA, set. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/09/231003_cc_60_nota_33_visao_geral.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

CARA, D.; PELLANDA, A. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (Eds.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

CARVALHO, S. S. de. Nota de Conjuntura 25 - 2º trimestre de 2022: Carta de Conjuntura. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220610_cc_54_nota_25_rendimentos_e_horas_trabalhadas.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

DIEESE. *De olho nas negociações*. Número 8, junho de 2021.

DWECK, E.; ROSSI, P.; MELLO, G. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. Em: DWECK, E. et al. (Eds.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico* São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e Desigualdade Social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (Eds.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

HALUSKA, G.; SUMMA, R.; SERRANO, F. The bridge to stagnation: government spending caps, reforms and the fall in investment share in Brazil (2015-2022). *Papers of the [...]. International Workshop on Demand-Led Growth: Capital flows and External constraints, 5th*. Rio de Janeiro, UFRJ: 2024.

HERNDON, T.; ASH, M.; POLLIN, R. Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge journal of Economics*, v. 38, n. 2, p. 257–279, 2014.

IBGE (ED.). *Rendimento de todas as fontes: 2023*. Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2024.

IPEA. *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise*. Brasília, 2021

KOELLER, P.; RAUEN, A. T. Previsão de arrecadação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para o período 2021-2024, segundo novas determinações legais. [S. l.], 14 jun. 2021. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210614_nt_dis_et_n_82.pdf. Acesso em: 7 ago. 2024.

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social*, v. 30, n. 1, p. 77-104, 26 abr. 2018.

LOPEZ, F. G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Eds.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília: Ipea, 2023.

MEDEIROS, C.; SERRANO, F. Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Eds.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

OXFAM BRASIL. *A Distância que nos Une*. [S. l.]: OXFAM, 2017.

PINHEIRO, L.; REZENDE, M. Pobreza e Mulheres nos 20 anos após Beijing. In: FONTOURA, N.; REZENDE, M.; QUERINO, A. C. (Eds.). *Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2020.

PMDB. *Uma Ponte para o Futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 29 out. 2015.

REINHART, C.; ROGOFF, K. Growth in a time of debt. *NBER Working Paper Series*, 2010.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia Política da Austeridade. In: ROSSI, P. *et al.* (Eds.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SANTOS, C. H. M. dos. *Um panorama das finanças públicas no Brasil de 1995 a 2009*. Brasília: IPEA, 2014.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, maio 2024. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:49888. Acesso em: 29 jul. 2024.

SERRANO, F.; MEDEIROS, C. O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 24, n. 2, p. 244-263, jun. 2004.

SERRANO, F.; SUMMA, R. *Mundell-Fleming sem a curva LM: a taxa de juros exógena na economia aberta*. [S. n. t.], 2012.

SERRANO, F.; SUMMA, R.; AIDAR, G. Exogenous interest rate and exchange rate dynamics under elastic expectations. *Investigación económica*, v. 80, n. 318, p. 3-31, dez. 2021.

TAVARES, M. da C. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. 1974. Tese (Livre Docência e Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 1974.

Como citar:

TAVARES, João Marcos Hausmann. Fabián. Mecanismos, resultados e restrições das políticas econômicas do período 2015-2022: a escolha pela austeridade fiscal. *Texto para Discussão sobre o Desenvolvimento*, CICEF, n. 2, p. x-xx, out. 2024. DOI: <https://doi.org/10.29327/00000000>.