

Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil

Esther Dweck¹

Pedro Rossi²

Ana Luíza Matos de Oliveira³

Flávio Arantes⁴

RESUMO

Esse artigo tem como objetivo discutir os impactos da austeridade fiscal no Brasil em duas diferentes dimensões: o crescimento econômico e a desigualdade social. Para isso, primeiramente apresenta-se a literatura internacional que trata das experiências históricas com a austeridade. Em seguida, analisa-se o caso brasileiro considerando três perspectivas; (i) o crescimento brasileiro após as políticas de austeridade que tem início em 2015, (ii) o impacto distributivo da política fiscal brasileira e em particular do gasto social e, por fim, (iii) o prováveis efeitos do novo regime fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95 (EC95), sobre o crescimento e sobre a desigualdade. Conclui-se que o Brasil é mais um caso de fracasso dentre as muitas experiências históricas com a austeridade e que a constitucionalização da austeridade pela EC95 tende a tornar contracionista a política fiscal e aumentar a desigualdade social no Brasil.

Palavras-chave: austeridade, política fiscal, desigualdade

Introdução

Nos últimos anos, o debate público brasileiro tem sido dominado pelo discurso e pela prática da austeridade econômica, que pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. A defesa da austeridade e as consequências de sua prática chegaram ao auge com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), que constitucionalizou a prática de austeridade por no mínimo 10 anos, podendo ir além.

Na análise que embasa a austeridade, é comum o argumento de que os excessos passados – de gastos sociais, de aumento de salário mínimo, de intervencionismo estatal, etc. – estão cobrando os

¹ Professora do Instituto de Economia da UFRJ

² Professor do Instituto de Economia da Unicamp, Diretor da Sociedade de Economia Política e membro da equipe editorial do Brasil Debate (www.brasildebate.com)

³ Doutoranda do Instituto de Economia da Unicamp e membro da equipe editorial do Brasil Debate (www.brasildebate.com)

⁴ Doutorando do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon/Unicamp).

sacrifícios atuais⁵ e, por isso, seria necessária a aplicação de um ajuste nas contas do setor público que teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia. Os defensores da austeridade fiscal acreditam que há um incentivo por parte dos empresários em investir quando o governo reduz sua participação na economia, mostra compromisso em pagar a dívida que possui e controla seu resultado fiscal. Esse investimento do setor privado estaria atrelado a um maior crescimento econômico e a uma redução das desigualdades sociais.

Entretanto, a austeridade se sustenta em argumentos frágeis e em estudos controversos e ao contrário do que se advoga; essa política reduzem o crescimento e aumentam a desigualdade social. Há uma crescente literatura sobre os efeitos negativos das políticas de austeridade, não apenas por parte de economistas heterodoxos mas também dentro do próprio *mainstream* tem crescido a crítica às políticas de austeridade devido ao seus efeitos sobre crescimento, em especial, o efeito histerese, e sobre a desigualdade.

Nesse artigo buscamos discutir os efeitos da aplicação da austeridade no Brasil sobre duas dimensões: o crescimento e a desigualdade. Na primeira seção, analisamos a defesa e o questionamento das políticas de austeridade a partir da literatura internacional. Já a segunda seção é dedicada à relação entre austeridade e crescimento, tanto em termos teóricos quanto a partir da experiência brasileira recente. Por fim, a terceira seção trata da relação entre austeridade e desigualdade a partir da análise do impacto distributivo da política fiscal no Brasil e dos possíveis efeitos do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95. Por fim, apresentamos breves conclusões.

1. Austeridade na literatura internacional

Muitos dos argumentos favoráveis à ideia de austeridade fiscal vêm da discussão dos anos 1990, originada dos trabalhos como Alesina e Tabellini (1990), Giavazzi e Pagano (1990), Alesina e Perotti (1995), Giavazzi, Japellini e Pagano (2000), Alesina e Ardagna (2006), entre outros. Nesses trabalhos, os autores estudaram alguns países europeus que, ao reduzir o tamanho do setor público na economia, teriam conseguido retomar uma trajetória de crescimento econômico. No plano da teoria econômica, o efeito positivo da austeridade decorre do pressuposto de que o setor público e o setor privado disputam recursos, ou poupança, e que uma redução do gasto público abre espaço para o investimento privado (Giavazzi e Pagano, 1990) e, dada a maior eficiência do gasto privado, a contração do gasto público gera um aumento ainda maior do gasto privado, o que ficou conhecido como a tese da contração fiscal expansionista.

⁵ Por exemplo, o presidente do banco central, Ilan Goldfajn, afirmou em entrevista que “a atual recessão foi provocada por anos de excessos” <http://www.josenildomelo.com.br/news/desta-vez-e-diferente-cristiano-romero/>.

Giavazzi e Pagano (1990) testaram o argumento de que cortes nos gastos públicos poderiam gerar crescimento econômico porque aumentariam as expectativas dos empresários e das famílias, levando os primeiros a investir e os últimos a consumir. Os autores encontraram dois casos em que essa teoria poderia valer na prática: a Dinamarca e a Irlanda. Em ambos os países, o crescimento do consumo do governo, em 4% ao ano nos anos anteriores ao ajuste, somado a um crescimento econômico relativamente baixo, implicou um aumento da dívida pública irlandesa para 87% do PIB em 1981 e da dinamarquesa para 65% em 1982 (Quadro 1). A partir dessas estatísticas, a situação fiscal dos dois países era avaliada como preocupante para os governos da época.

Quadro 1 – Estatísticas dos casos de recuperação das economias da Dinamarca e Irlanda

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

Fonte: Giavazzi e Pagano (1990). Estatísticas selecionadas e livre tradução para o português.

Após um grande corte dos gastos públicos e aumento da tributação em 1982, a Dinamarca cresceu por quatro anos consecutivos a uma média de 3,6% ao ano e a Irlanda teve comportamento similar durante o ajuste fiscal promovido entre 1987 e 1989.

No entanto, em ambos os casos as medidas de austeridade fiscal foram acompanhadas de mudanças significativas na política monetária, na política cambial e nas condições econômicas internacionais, o que torna difícil isolar o efeito da política fiscal sobre a economia. Do lado monetário, houve redução da inflação acompanhada de uma queda das taxas de juros reais. Já a recuperação da economia internacional foi um fator determinante para o aumento das exportações desses países. De acordo com Jayadev e Konczal (2010) e Blyth (2013), esses fatores contribuíram muito mais para o crescimento econômico da Dinamarca e da Irlanda do que o ajuste fiscal em si e as medidas de austeridade não melhoraram as expectativas dos empresários e das famílias, contrariando a teoria. Houve uma queda do crescimento econômico logo após a austeridade, mas a retomada do crescimento não esteve diretamente relacionada a essas medidas.

Em trabalho com grande repercussão na Europa e nos EUA, Alesina e Ardagna (2010) argumentam que medidas de austeridade fiscal deveriam ser tomadas para que os países saíssem da

recessão causada pela crise econômica mundial de 2008⁶. O estudo, que analisa 21 países da OCDE, identifica que em 107 momentos da história econômica desses países foram aplicadas medidas de ajuste fiscal. Desse total, os autores argumentam que nos 26 episódios apresentados no Quadro 2 os anos posteriores ao ajuste apresentaram crescimento econômico, o que justificaria o uso da austeridade fiscal.

Quadro 2 – Casos de Contração fiscal Expansionista de Alesina e Ardagna (2010).

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

⁶ Em defesa da ideia de que a austeridade gera crescimento, Alberto Alesina e Silvia Ardagna revisam periodicamente seus trabalhos tanto para aumentar o número de casos analisados quanto para determinar se é o corte de gastos ou o aumento da tributação que tem maior efeito no crescimento. Ver Alesina e Ardagna (1998; 2010 e 2013) e Alesina, Favero e Giavazzi (2018)

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

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

Fonte: Jayadev e Konczal (2010). Livre tradução para o português.

Entretanto, Jayadev e Konczal (2010) questionam a coerência dos resultados frente à proposição inicial de Alesina e Ardagna (2010), de que ajustes fiscais deveriam ser tomados em períodos de desaceleração econômica. Jayadev e Konczal (2010) mostram que, dos 26 episódios, em apenas 6 (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Irlanda em 1987; Noruega em 1979 e 1983) a austeridade foi aplicada em uma fase de desaceleração econômica do país em questão (Quadro 2). Assim, além de representar uma parcela relativamente pequena dos casos analisados, a maior parte das medidas de austeridade que resultaram em crescimento posterior não foi tomada quando as economias estavam em recessão ou em baixo crescimento econômico.

Enfraquecendo ainda mais o argumento pró-austeridade, em 4 episódios (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Noruega em 1979) o crescimento econômico posterior ao ajuste fiscal foi menor do que o do período prévio ao ajuste. Ou seja, a austeridade contribuiu para a queda da taxa de crescimento econômico em relação àquela que vigorava antes dela.

Assim, somente em dois casos o ajuste fiscal ocorreu na fase de desaceleração da economia e esteve relacionado a um crescimento econômico maior após o ajuste (Noruega em 1983 e Irlanda em 1987). Além disso, apenas na Irlanda em 1987 a dívida pública não aumentou após o ajuste fiscal. Ou seja, o argumento de que o ajuste na desaceleração econômica leva a um crescimento posterior maior e a uma redução da dívida pública vale apenas para 1 dos 107 casos históricos analisados por Alesina e Ardagna (2010).

Com as novas experiências de austeridade após a crise de 2008, os autores que defendiam os benefícios dessa política passaram a revisar seus trabalhos e a relativizar os argumentos em prol da austeridade. Perotti (2013), por exemplo, admitiu que as contrações fiscais têm efeitos diferentes de acordo com as especificidades de cada país e que os sucessos de alguns episódios podem não se repetir em outros ambientes econômicos. O autor reconhece que os casos de ajuste fiscal com crescimento econômico posterior estão mais relacionados a um *boom* das exportações e não a um aumento da confiança por parte das firmas e das famílias, que levaria a um aumento do consumo e do investimento, como os teóricos do ajuste afirmam.

O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI, 2010) reuiu sua posição⁷ com relação às propostas de austeridade nas recessões econômicas – assim como Romer e Romer (2010) – com evidências históricas de que a austeridade fiscal, ao ser implementada logo após um período de grande

⁷ Para uma análise detalhada sobre as mudanças na visão do FMI em relação à política fiscal após a crise, ver Fiebiger and Lavoie (2017)

estímulo fiscal (como foi durante a crise de 2008, por exemplo), pode comprometer o crescimento e piorar a situação econômica, uma vez que a austeridade reduz o PIB e aumenta as taxas de desemprego no curto prazo. Contrações fiscais são, portanto, contracionistas.

Alesina et al. (2017) e Alesina, Favero e Giavazzi (2018) também têm conclusões semelhantes e, embora defendam que ajustes baseados em aumentos de impostos sejam mais prejudiciais do que o corte de gastos, argumentam que ambas medidas têm efeitos negativos sobre o crescimento do PIB. Enquanto isso, Jayadev e Konczal (2010) são mais enfáticos ao afirmarem que o momento certo para realizar algum tipo de ajuste é nos períodos de crescimento econômico e não de desaceleração. De forma semelhante, trabalhos do FMI desde 2010 (FMI, 2010; 2016) recomendam que cada país encontre seu próprio caminho para equilibrar as contas públicas, evitando um ajuste fiscal enquanto a economia está se recuperando, mas se comprometendo a fazer algum equilíbrio no futuro.

A literatura sobre ajustes fiscais auto-destrutivos é cada vez maior, principalmente após as políticas de austeridade adotadas pelos países europeus ainda durante a recuperação da crise de 2008/2009. Mais especificamente, vários países que adotaram um forte ajuste fiscal tiveram como consequência um ambiente econômico recessivo e um aumento da desigualdade. Com o ambiente recessivo, há uma contínua piora do quadro fiscal o que leva a processos ainda mais fortes de consolidação das contas públicas, levando ao círculo vicioso de mais cortes de gastos, piora ainda maior da arrecadação que pode ser então descrito como ajuste fiscal auto-destrutivo (Bastagli, Coadi e Gupta, 2012; Ball, Furceri, Leigh e Loungani, 2013; Ostry, Berg e Tsangarides, 2014, Lopez e Amaral, 2017).

Em artigo recente, Girardi, Meloni e Stirati (2018) apresentaram um estudo empírico que se contrapõem aos estudos de Alesina. Analisaram 94 episódios de expansão da demanda em 34 países da OCDE entre 1960 e 2015. Observam a soma das exportações com despesas públicas primárias, uma variável que denominamos "demanda autônoma". Eles encontram um efeito persistente altamente significativo no nível do PIB por meio de uma expansão única nessa variável de demanda autônoma. Eles também documentaram um forte efeito persistente no estoque de capital, emprego e taxas de participação. E eles não encontraram que as expansões, em média, causem alta ou aceleração da inflação.

A importância do gasto público sobre o PIB também tem sido destacada dentro do mainstream. Desde a crise, os autores tem mudado a percepção sobre os multiplicadores fiscais. Até a crise, dentro do mainstream, havia a percepção de que os multiplicadores seriam próximo de zero, ou até mesmo negativo, devido à hipótese de equivalência Ricardiana. Desde a crise, houve uma controvérsia considerável sobre a magnitude e o sinal de multiplicadores fiscais nos países industrializados. Auerbach e Gorodnichenko (2012 e 2013), Blanchard e Leigh (2013) são alguns dos

autores que questionam a tese de baixos multiplicadores fiscais dentro do mainstream. Para o Brasil, Orair, Siqueira e Gobetti (2016) calculam os multiplicadores fiscais para diferentes fases do ciclo.

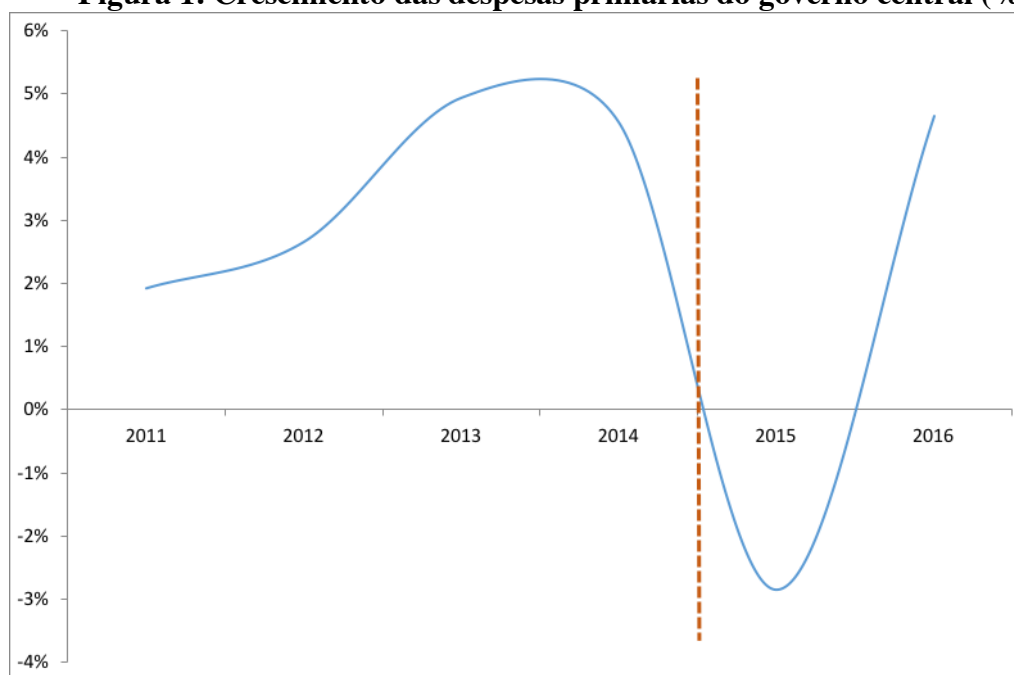
Fatás e Summers (2016) estudaram países que implementaram grandes consolidações fiscais em 2010-11. O objetivo era identificar a possibilidade de um ajuste fiscal auto-destrutivo, no qual esses países estariam em 2012 com uma economia deprimida, o que poderia ter exigido ajustes ainda maiores na política fiscal que reduziriam ainda mais o crescimento futuro. A principal conclusão é que a redução da produção torna o objetivo da consolidação fiscal mais difícil à medida que eleva a razão dívida/PIB e reduz as receitas fiscais. Como eles destacam, o efeito histerese é crucial para a possibilidade de consolidações fiscais autodestrutivas.

2. Austeridade, crescimento e desigualdade no Brasil

2.1 Crescimento no Brasil pós-austeridade

No início de 2015, diante da desaceleração econômica, o governo Dilma optou por medidas de austeridade que representaram um choque recessivo na economia brasileira. Como argumentam Rossi e Mello (2017), esse choque recessivo foi composto por: i) um choque fiscal (com a queda das despesas públicas, ii) um choque de preços administrados (em especial combustíveis e energia), iii) um choque cambial (com desvalorização de 50% da moeda brasileira em relação ao dólar ao longo de 2015) e iv) um choque monetário, com o aumento das taxas de juros para operações de crédito. No que se refere ao choque fiscal, o gasto primário do governo central caiu 2,9% em 2015 depois de anos consecutivos de crescimento positivo, como mostra a figura x.

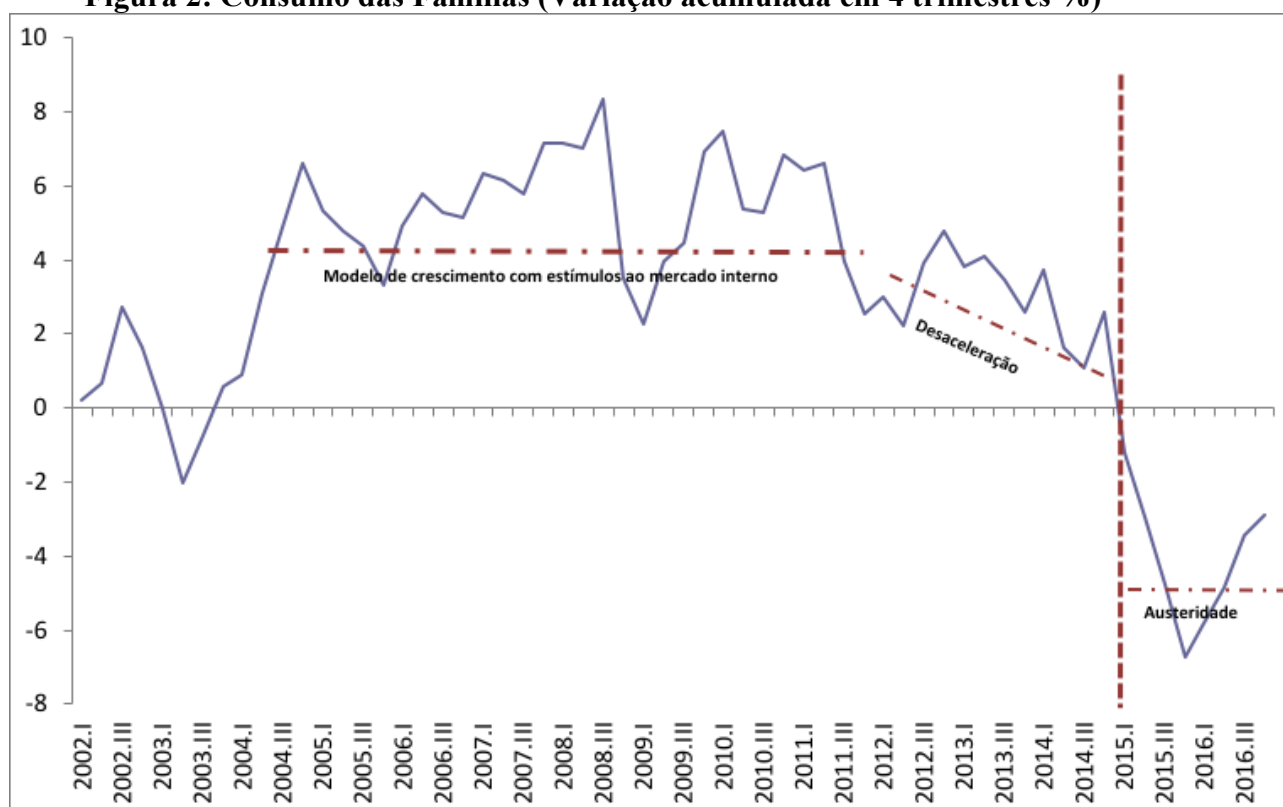
Figura 1: Crescimento das despesas primárias do governo central (%)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria a partir da metodologia de Gobetti e Orair (2017)

Esse choque foi determinante para uma mudança profunda no mercado de trabalho, com rápido aumento da taxa de desocupação, e para a forte contração do consumo das famílias (como mostra o gráfico 1), que foi um dos símbolos do padrão de crescimento dos governos Lula, no qual o dinamismo do mercado interno tinha importante papel indutor do investimento e do crescimento (Rossi e Mello, 2017). Como mostrado na figura 2, entre 2004 e 2010 o consumo das famílias cresceu em média 5,3% ao ano. Já no primeiro governo Dilma, essa variável cresce em média 3,5%, mas em claro movimento de desaceleração. No primeiro trimestre de 2015 há uma quebra estrutural no comportamento do consumo das famílias, encerrando um longo ciclo de crescimento no qual essa variável e o mercado interno assumiram um papel de destaque. A desaceleração de 2014 não explica a quebra estrutural observada nessa série. Tampouco parece razoável atribuir essa quebra aos efeitos defasados de políticas anteriores. Há claramente fatores exógenos ao ciclo econômico que ajudam a explicar essa quebra estrutural; nesse caso, o fator explicativo é a austeridade. Dessa forma, a austeridade fiscal foi causa e não solução da crise e constitui um entrave que dificulta a retomada consistente do crescimento brasileiro (Bastos, Welle e Oliveira, 2017).

Figura 2: Consumo das Famílias (Variação acumulada em 4 trimestres %)



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

2.2 O impacto distributivo da política fiscal

A capacidade e a forma de arrecadar e de gastar impacta a distribuição da renda dos países, tanto em termos diretos, na determinação da renda disponível, quando em termos indiretos, na oferta de bens e serviços gratuitos à população, especialmente saúde e educação, que funcionam como a redistribuição material de renda por meio de acesso à serviços.

A Europa é muito menos desigual do que a América Latina e isso é decorrente, não apenas de um mercado de trabalho diferenciado mas, principalmente, do tamanho e do papel do Estado. Um estudo da CEPAL apresenta uma comparação do índice de Gini dos países da América Latina, da União Europeia e da OCDE, considerando a distribuição da renda de mercado (exclusivamente gerada pelo sistema produtivo), da renda disponível em espécie (que já desconta os impostos diretos e soma as transferências de renda) e da renda disponível incluindo serviços públicos gratuitos de saúde e educação (equivalentes a uma transferência de renda indireta, pois as famílias deixam de gastar com esses serviços). A tabela 1 apresenta esses dados que revelam o impacto redistributivo da política fiscal, que por meio do gasto público e da arrecadação altera a desigualdade social.

Tabela 1: Índice de Gini para diferentes Níveis de Renda para diferentes Regiões

	América Latina	OCDE	União Europeia

Renda de Mercado	0,51	0,47	0,49
Renda Disponível	0,48	0,30	0,30
Renda Disponível Estendida	0,42	0,24	0,23

Fonte: CEPAL (2015)

O observa-se, na tabela 1, que o índice mais alto é a desigualdade de renda gerada pelo mercado, antes dos impostos e transferências às famílias. Em relação à renda de mercado, a AL é quase tão desigual quanto a Europa ou os países da OCDE. A diferença maior encontra-se na distribuição da renda disponível, ou seja, descontando os impostos diretos pagos pelas famílias e somando as transferências. Na América Latina o índice de Gini passa de 0,51 para 0,48 enquanto na União Europeia passa de 0,47 para 0,30, melhora expressiva que resulta tanto de um sistema tributário extremamente progressivo, quanto de um sistema de transferências de renda muito mais significativo e importante. Nesse campo, a América Latina, e o Brasil em especial, têm muito que avançar.

Já na renda disponível estendida (que imputa valores aos serviços públicos como renda indireta), a redução da desigualdade medida pelo Gini na América Latina é mais expressiva (de 0,48 para 0,42) mais ainda está aquém da redução na União Europeia (de 0,30 para 0,23).

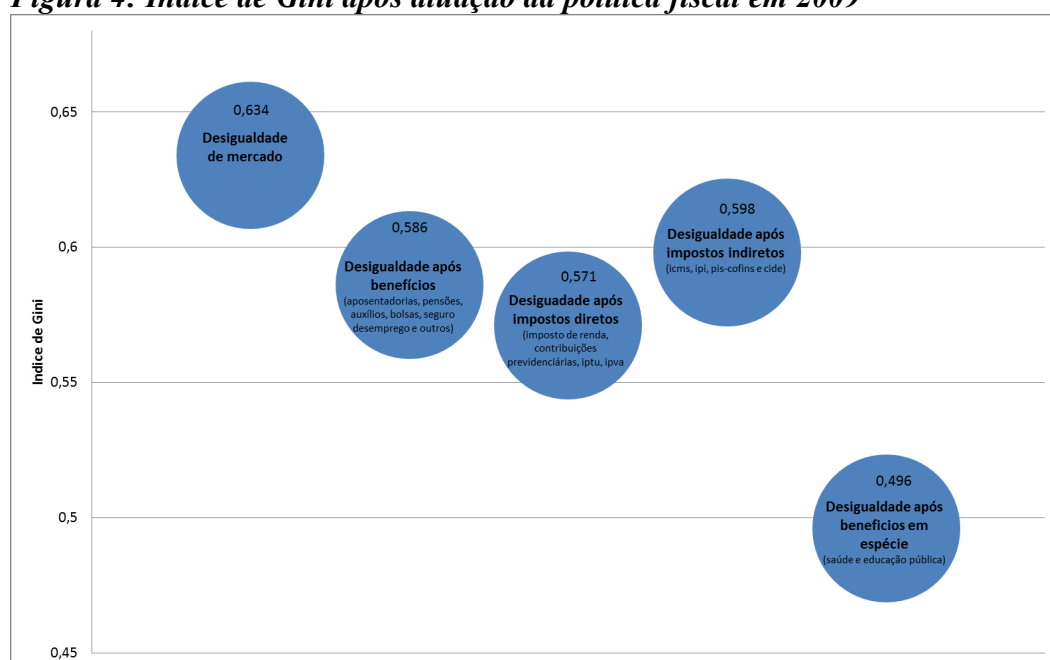
Segundo CEPAL (2015), o Brasil é o país que mais reduz a desigualdade social por meio de transferências (pensões e outras) e gastos sociais (saúde e educação) na América Latina. Quando se considera também os impostos diretos e as contribuições para a seguridade social, observa-se a uma redução de 16,4 p.p. no índice de Gini, para o ano de 2011, bastante superior a média da América Latina, de 9,1 p.p. Contudo, essa redução da desigualdade é muito inferior à média da OCDE, de 23 p.p. e da União Europeia de 26 p.p., isso por conta dos impostos diretos que cumprem um papel muito mais relevante nos países avançados.

O caso brasileiro se caracteriza por uma carga tributária extremamente regressiva, que aumenta a desigualdade social, e por um gasto público primário extremamente progressivo, que reduz a desigualdade social⁸. Um estudo do IPEA (2011), analisa em mais detalhes esses diferentes estágios da distribuição da renda. Os autores decompõe o índice de Gini em 5 partes referentes à i) renda de mercado, ii) renda após benefícios sociais como aposentadoria, pensões, auxílios, bolsas, seguro desemprego e outros, iii) renda após impostos diretos: imposto de renda, contribuições previdenciárias, iptu, ipva e outros, iv) renda após impostos indiretos (icms, ipi, pis-cofins e cide) e a desigualdade medida pela imputação de valor aos gastos de saúde e educação que podem ser considerados benefícios em espécie.

⁸ Como destacado acima, isto não significa que não haja possibilidade de ampliar os impactos progressivos dos gastos sociais. Ainda há despesas concentradoras de renda e algumas distorções salariais dentro do próprio funcionalismo, dado o poder de barganha de algumas categorias. Mesmo alguns gastos sociais podem e devem ser avaliados em termos de sua capacidade para contribuir em termos econômicos e sociais.

A figura 4 mostra que a carga tributária no Brasil concentra mais renda com os impostos indiretos do que distribui com impostos diretos. Além disso, os dados acusam uma grande redução das desigualdades após as transferências de renda e, principalmente, após o gasto com saúde e educação que atende principalmente a parcela mais pobre da população. É importante notar que, no Brasil, há, ao contrário de grande parte dos países em desenvolvimento e de poucos países com grande população um sistema universal de saúde e um sistema universal de educação básica. Obviamente, há ainda um grande espaço para ampliação da qualidade desses serviços, o que requer a combinação de mais recursos e de mais mecanismos de gestão e controle social. Nesse sentido, a proposta apresentada de colocar os investimentos sociais como motor do processo de desenvolvimento, propõe justamente orientar o Estado para garantir a ampliação da qualidade na prestação desses serviços à população.

Figura 4: Índice de Gini após atuação da política fiscal em 2009



Fonte: IBGE/POF. IPEA (2011) “Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais” Comunicados do IPEA n.92. Elaboração própria.

Outra linha importante de estudo sobre a redução da desigualdade decorrente da política fiscal é apresentado em Campello (2017) que procura avaliar os avanços das camadas mais baixas em termos de acesso – ou o não acesso – à água, saneamento, energia, educação, saúde, moradia e bens de consumo como geladeira, telefone, dentre outros. Para a redução da desigualdade, os autores mediram os efeitos sobre os 5% e os 20% mais pobres da sociedade brasileira e captaram os ganhos relativos dessa camada mais pobre, indicando outra face importante da redução da desigualdade. Ainda assim, como os autores apontam, ainda há um longo caminho para continuar esse processo de inclusão e redução de parte importante das desigualdades nas periferias, no campo e no interior do Brasil.

Portanto, podemos afirmar que a política fiscal tem um papel central na redução da desigualdade social, tanto a partir da arrecadação quanto dos gastos públicos, em especial as transferências de renda e na oferta de serviços públicos gratuitos, incluindo água, luz, etc.. No Brasil, o que se observa é que o sistema tributário é extremamente regressivo, contribuindo para uma concentração da renda, enquanto o sistema de transferências e de serviços públicos universais permitem o maior impacto de redistribuição de renda da América Latina. Contudo, como será discutido abaixo, a EC95/2016 tende a comprometer essa função da política fiscal, o que deve agravar o grave quadro de desigualdade social no Brasil.

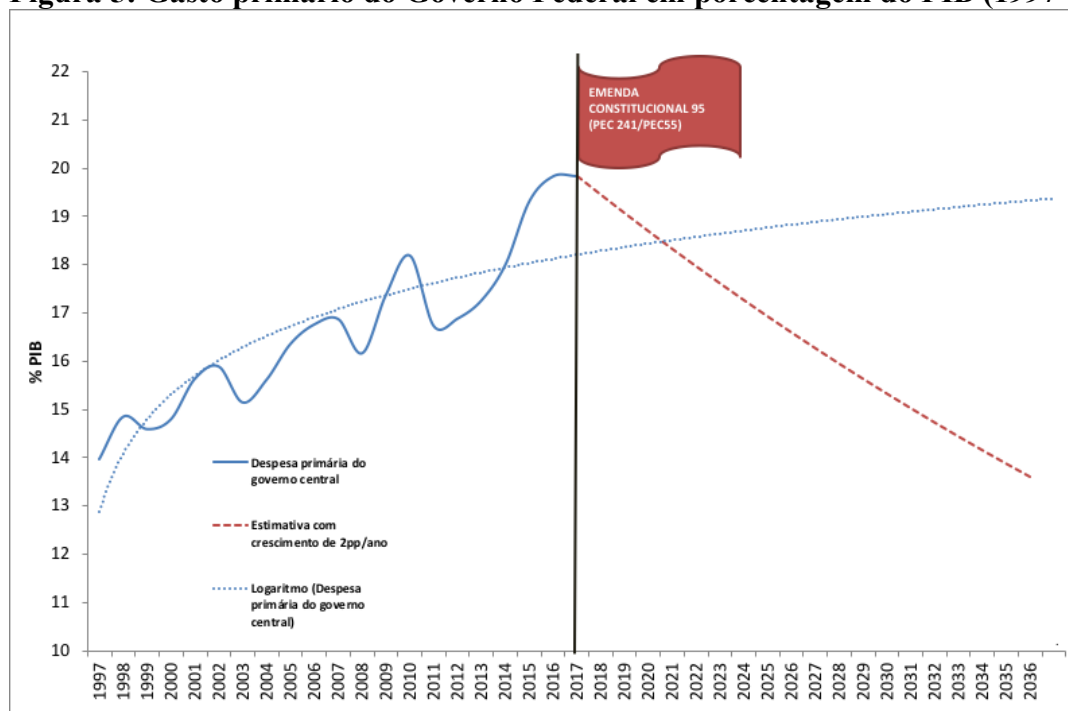
2.3 Efeitos da Emenda Constitucional 95

A proposta de novo regime fiscal da EC 95/2016 institui uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração de 20 anos e possibilidade de revisão – restrita ao índice de correção – em 10 anos. Nessa regra, uma parte do gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante máximo do ano anterior reajustados pela inflação acumulada em 12 meses, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em síntese, o novo regime fiscal constitucionaliza a austeridade. O não crescimento real das despesas totais do Governo Federal resultará em uma redução do gasto público relativamente ao tamanho do PIB e ao tamanho da população, ou seja, reduzindo o gasto público *per capita*.

A figura 5 mostra o gasto primário do Governo Central em porcentagem do PIB desde 1997 e uma projeção para o mesmo a partir de 2017 até 2037, supondo o mesmo índice de correção para os próximos 20 anos. Em 20 anos, no período de 1997 a 2017, o gasto primário do governo central apresentou uma tendência de crescimento decorrente do aumento do gasto social, cresceu de 14% para 19% do PIB⁹. Esse crescimento reflete a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na CF88. Já nos próximos 20 anos, de 2017 a 2037, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2 pontos percentuais ao ano, espera-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 14% do PIB. Ou seja, a EC 95 propõe retroceder nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de consolidação dos direitos sociais.

⁹ O crescimento do indicador em 2015 em 2016 é devido principalmente à queda do denominador, o PIB.

Figura 5: Gasto primário do Governo Federal em porcentagem do PIB (1997 – 2037)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Cordes, et al. (2015), em um texto para discussão publicado pelo FMI, mostram que nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tal como a brasileira, por meio de uma emenda na Constituição. Rossi e Dweck (2016) consideram que a instituição do novo regime fiscal por emenda constitucional só faz sentido para desvincular as receitas destinadas à saúde e educação (2016), ou seja, não fosse o objetivo de desvincular esses gastos da arrecadação, não teria sido necessário que a mudança tramitasse como emenda constitucional.

O gasto federal real mínimo com saúde e educação foi congelado no patamar real estabelecido pelo mínimo de 2017, e será decrescente em termo per capita e do PIB. Comparando a regra antiga com o mínimo estipulado pela EC95, percebe-se que o piso previsto por ela é, na verdade, um piso deslizante. Isto é, ao longo do tempo o valor mínimo destinado à educação e saúde cai em proporção das receitas e do PIB.

Na simulação apresentada em Rossi e Dweck (2016), o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI em 2026 e 11,3% em 2036. No entanto, apesar do “piso deslizante”, argumenta-se que existe a possibilidade de aumentos nos gastos para saúde e educação acima do mínimo, a partir da redução de outros gastos. Mas essa possibilidade é limitada pela redução dos gastos totais e pelo crescimento de alguns outros gastos. Ou seja, ao estabelecer um teto que reduz o gasto público em proporção ao PIB, haverá uma compressão dos gastos sociais. De acordo com a simulação de Rossi e Dweck (2016):

“(…) os outros gastos federais (excluindo previdência e juros) que eram 7% do PIB em 2015 serão de 0,6% do PIB em 2036, o que não parece tecnicamente, tampouco politicamente, factível. Considerando uma improvável estabilização do gasto com a previdência em 8,5% do PIB, com um exercício aritmético simples e um crescimento econômico médio de 2,5% mostra-se que é impossível – matematicamente impossível – o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em proporção ao PIB, mesmo na hipótese anarcocapitalista de se eliminar todos os outros gastos públicos, executivo, judiciário, legislativo, exército, infraestrutura, investimentos etc. Isso porque, de acordo com a simulação, em 2036 o gasto primário do governo total será de 12,3% do PIB; se os gastos com previdência somarem 8,5% do PIB, sobram apenas 3,8% do PIB, número inferior aos atuais gastos com educação e saúde, em torno de 4% do PIB em 2016. Nesse sentido, é demagogia defender simultaneamente a PEC e a educação e saúde públicas” (Rossi e Dweck, 2016, p. 4).

Nesse sentido, a EC95 propõe uma drástica redução da participação do Estado na economia que é representativa de outro projeto de país, outro pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social, abrindo espaço para o setor privado. Além disso, há dois efeitos que devem ser destacados: 1) ao constitucionalizar a austeridade no Brasil, a EC95 agrega uma força contracionista à política fiscal, uma vez que o gasto primário vai crescer menos do que o PIB sempre que esse último for positivo. E 2) a EC95 tende a aumentar a desigualdade no Brasil uma vez que, como visto na seção X, o gasto social, em particular o gasto público com saúde e educação são importantes instrumentos de redução da desigualdade no Brasil.

Considerações finais

A experiência histórica internacional mostra que o remédio da austeridade agrava os problemas que pretende resolver. No círculo vicioso da austeridade, cortes do gasto público induzem à redução do crescimento que provocam novas quedas da arrecadação e exigem novos cortes de gasto. Esse círculo vicioso só tende a ser interrompido por decisões deliberadas do governo, a menos que haja ampliação das exportações em nível suficiente para compensar a causação cumulativa da retração da demanda interna, pública e privada. Esta exceção é menos provável diante de uma crise internacional como a que o mundo enfrenta nesta década, com lenta recuperação da demanda, maior competição pelos mercados e com o comércio exterior crescendo menos do que o já deprimido PIB mundial.

No Brasil, a virada para austeridade é a marca do segundo governo Dilma, que tem início realizando um duro ajuste fiscal e monetário na esperança de que o setor privado retomasse a confiança e voltasse a investir. No entanto, o forte ajuste fiscal combinado com outras medidas recessivas levou um forte aumento da taxa de desemprego e dois anos seguidos de queda da atividade econômica. Se não bastasse essa experiência negativa, a EC95, de dezembro de 2016, constitucionaliza a austeridade no Brasil.

Nesse contexto, esse artigo buscou contribuir para discussão dos efeitos da austeridade no Brasil. Mostrou-se que o caso brasileiro é mais um caso de fracasso das políticas de austeridade e não

foge à regra das experiências internacionais documentadas na literatura. Adicionalmente, mostrou-se que a EC95 tende a tornar contracionista a política fiscal e, dado o impacto distributivo do gasto social, em particular o gasto com saúde e educação, essa também tende a aprofundar as desigualdades sociais no Brasil.

Bibliografia:

- Adrião, T. (2017) “A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública”. In: Araújo, L.; Marcelino, J. (orgs.) (2017) Público x privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.
- Adrião, T.; Garcia, T.; Borghi, R. F.; Bertagna, R. H.; Paiva, G. e Ximenes, S. (2015) "Sistemas de Ensino Privados na Educação Pública Brasileira: Consequências da Mercantilização para o Direito à Educação" Acesso em: 08/07/2017 Disponível em: <http://flacso.org.br/?publication=sistemas-de-ensino-privados-na-educacao-publica-brasileira-consequencias-da-mercantilizacao-para-o-direito-a-educacao>
- Alesina, A; Ardagna, S. (1998) Tales of Fiscal Adjustment. *Economic Policy* 13(27): 489-585. Acesso em: 25/07/2017 Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna_TalesFiscal.pdf?sequence=2
- _____ (2010) Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. in *Tax Policy and the Economy*, Volume 24, Brown. 2010 Acesso em: 25/07/2017 Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w15438>
- _____ (2013) The Design of Fiscal Adjustments. In: *Tax Policy and the Economy*, Volume 27, Brown
- Alesina, A; Azzalini, G.; Favero, C.; Giavazzi, F.; Miano, A. (2017) Is it the "How" or the "When" that Matters in Fiscal Adjustments? NBER Working Paper No. 22863.
- Alberto F. Alesina, Carlo Favero; Francesco Giavazzi (2018). What do we know about the effects of austerity? NBER Working Paper No. 24246 January 2018
- Araújo, L. (2017a) “Apresentação” In: Araújo, L.; Marcelino, J. (orgs.) (2017) Público x privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.
- _____ (2017b) “Estado da arte da relação público e privado na educação básica” In: Araújo, L.; Marcelino, J. (orgs.) (2017) Público x privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.
- Bastagli, F., Coady, D. and Gupta, S., 2012, “Income Inequality and Fiscal Policy” IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: International Monetary Fund)
- Bastos, P. P. Z.; Welle, A.; Oliveira, A. L. M. (2017) “Há uma recuperação sustentada da economia brasileira? O PIB de 2017 e o papel da austeridade” Nota de Conjuntura 2 - CECON IE Unicamp
- Blanchard, Olivier J., and Daniel Leigh. 2013. “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers,” *American Economic Review* 103(3), May, pp. 117-120.
- Blyth, M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press USA, 2013
- Campanha Nacional pelo Direito à Educação e FINEDUCA (2017) “A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014 - 2024” In: Araújo, L.; Marcelino, J. (orgs.) (2017) Público x privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.
- Campello, T. (2017) *Faces da Desigualdade no Brasil*, Clacso, Flacso e Agenda Desigualdade. http://flacso.org.br/files/2017/11/faces_da_desigualdade_no_brasil.pdf.
- CEPAL, (2015) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 - Dilemas y espacios de políticas*, Cepal Nações Unidas.
- Cordes T, Kinda T, Muthoora P, Weber A. (2015) Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? Washington DC: International Monetary Fund; 2015. (Working Paper, WP/15/29).

- De Rezende Pinto, J. M.; Adrião, T. (2006) Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS Revista Científica*, vol. 8, núm. 1, janeiro-junho, 2006, pp. 23-46. Universidade Nove de Julho, São Paulo, Brasil
- Fiebigger, B.; M. Lavoie (2017) The IMF and the New Fiscalism: was there a U-turn? *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, Vol. 14 No. 3, 2017, pp. 314–332 First published online: March.
- FMI (2010) Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. In: _____. *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, p. 93-124.
- FMI (2016) Acting Now, Acting Together. IMF Fiscal Monitor Series. 2016
- Giavazzi, F.; Pagano, M. (1990) “Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries” In: Blanchard, O.; Fischer, S. (1990) *NBER Macroeconomics Annual 1990, Volume 5*, MIT Press Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c10973.pdf> Acesso em: 25/07/2017
- Gobetti, S.W.; Orair, R. O. (2017). Resultado Primário e Contabilidade Criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro.
- Girardi, D.; Meloni, W. P. AND STIRATI, A. (2018) “Persistent Effects of Autonomous Demand Expansions” Institute for New Economic Thinking -Working Paper No. 70, February. https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/WP_70-Stirati-Demand-Expansion.pdf
- IPEA (2011) Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado n. 75. Brasília: IPEA.
- Jayadev, A.; Konczal, M. (2010) “The Boom Not The Slump: The Right Time For Austerity”. In: Economics Faculty Publication Series. Paper 26. 2010. Acesso em 25/07/2017 Disponível em: http://scholarworks.umb.edu/econ_faculty_pubs/26
- Kalecki M. (1943 [1990]) “Political aspects of full employment”, in *Collected works of Michal Kalecki*, Vol. I, edited by J. Osiatynsky, Oxford University Press
- Kalecki, M. (1944 [1990]) “Three ways to full employment”, in *Collected works of Michal Kalecki*, Vol. I, edited by J. Osiatynsky, Oxford University Press.
- Lavoie, M. (2017)
- Nações Unidas (2016) “Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU” Acesso em: 07/07/2017 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>
- Perotti, R. The "Austerity Myth": Gain without Pain? In: ALESINA, Alberto; GIAVAZZI, Francesco (eds.). *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago Press. 2013.
- Piketty, T. (2014) *O capital no século XXI*. 1ª edição, Rio de Janeiro. Intrínseca.
- Romer, C.; Romer, D. (2010) The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 763-801, 2010.
- Rossi, P.; Dweck, E. (2016) Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação In: *Cadernos de Saúde Pública*, 32(12) Acesso em: 18/07/2017 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>
- Rossi, P.; Mello, G. (2017) Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré. Nota de Conjuntura 1 - CECON IE Unicamp Acesso em: 08/07/2017 Disponível em: <http://brasildebate.com.br/choque-recessivo-de-2015-causou-a-maior-crise-da-historia-brasileira/>
- Silveira, Fernando Gaiger; Ferreira, Jhonatan; Acioly, Luciana; Calixtre, André; Stivali, Matheus; Santos, Maria Paula dos (2011) *Equidade fiscal no Brasil : impactos distributivos da tributação e do gasto social* http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados_n92_Equidade.pdf
- United Nations Human Rights (2016) “Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns” Acesso em: 07/07/2017 Disponível em:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006&LangID=E>