

POLÍTICA FISCAL: DO DEBATE TEÓRICO A ANÁLISE DA REALIDADE BRASILEIRA (2002-2018)

Francielle do Nascimento Santos - UFS¹

Christiane Senhorinha Soares Campos - UFS²

Área Temática: 2. História econômica e economia brasileira

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo analisar a política fiscal, buscando evidenciar a complexidade deste tema na ciência econômica, bem como debater as controvérsias em torno desta política na economia brasileira durante o século XXI, (2002 - 2018). Neste sentido, trata-se de um trabalho que trilhou pelo caminho da teoria econômica, mas também pela experiência brasileira buscando identificar perspectivas teóricas que influenciaram a política fiscal implementada no período. Tanto no âmbito teórico quanto empírico a proposta foi realizar uma abordagem ampla, buscando problematizar o debate sobre o Estado no âmbito desta política, que, via de regra, ocorre de modo superficial nos meios de comunicação. Neste sentido, a análise da política fiscal brasileira foi baseada em duas perspectivas: a dos gastos do governo, incluindo desonerações/isenções, e a da arrecadação. Desse modo, o trabalho busca se alicerçar em uma visão da totalidade da política macroeconômica. No caso da economia brasileira, os resultados indicam que a política fiscal implementada no recorte temporal estudado possui caráter híbrido, com medidas heterodoxas, mas mantendo um arcabouço ortodoxo, e que os rebatimentos desse hibridismo no desenvolvimento econômico no período são bastante controversos.

Palavras-chave: Política Fiscal, Desenvolvimento Econômico, Papel do Estado na Economia, Economia Brasileira.

Abstract

This paper aims to analyze fiscal policy, seeking to highlight the complexity of this topic in economic science, as well as discuss the controversies surrounding this policy in the Brazilian economy during the 21st century, (2002 - 2018). In this sense, it is a work that has traversed the path of economic theory, but also by the Brazilian experience seeking to identify theoretical perspectives that influenced the fiscal policy implemented in the period. In both theoretical and empirical terms, the proposal was to take a broad approach, taking into account different approaches. In the specific case of Brazilian fiscal policy, the analysis was based on two perspectives: government expenditures (tax exemptions included) and tax revenue. In this way, the work seeks to be based on a vision of the totality of macroeconomic policy. In the case of the Brazilian economy, the results indicate that the fiscal policy implemented in the temporal cut studied has a hybrid character, with heterodox measures, but maintaining an orthodox framework, and that the refutations of this hybridism in economic development in the period are quite controversial.

Keywords: Fiscal Policy, Economic Development, Role of the State in Economics, Brazilian Economy.

¹ Graduada e mestranda em Economia - UFS –francyelleufs@outlook.com

² Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe e dos Programas de Pós-Graduação em Economia e Geografia da UFS. christianescampos@gmail.com

1. A política fiscal na teoria econômica: uma breve reflexão da experiência brasileira.

A política fiscal é um dos instrumentos da política macroeconômica mais relevantes para compreender a participação do Estado na economia em um determinado contexto histórico-geográfico. O Tesouro Nacional (2019) brasileiro define esta política como:

O conjunto de medidas pelas quais o Governo arrecada receitas e realiza despesas de modo a cumprir três funções: a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação de recursos. A função estabilizadora consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços. A função redistributiva visa assegurar a distribuição equitativa da renda. Por fim, a função alocativa consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado (TESOURO NACIONAL, 2019)

Com base nessa definição tem-se a política fiscal como o instrumento do governo que determina o quanto será arrecadado, deixado de arrecadar com as desonerações e como serão dispendidos esses recursos. Também inclui a função de estabilização econômica e a redistribuição de renda com o crescimento econômico, bem como a correção de possíveis falhas do mercado. Dessa forma, o presente tópico apresentará as correntes da política fiscal com base em duas concepções que genericamente classificamos como ortodoxa e heterodoxa.

A ortodoxa é a que se baseia em argumentos mais próximos do que hoje é *o mainstream* da macroeconomia, fazendo a crítica da atuação do Estado como indutor do investimento e do emprego. Enquanto a heterodoxa aponta a relevância do papel do Estado no investimento, a importância da política fiscal para manutenção do emprego e crítica a crença na neutralidade da moeda. Entretanto, tanto no campo da ortodoxia quanto da heterodoxia participam autores de diferentes correntes de pensamento, de modo que o que predomina na ciência econômica é a controvérsia e não o consenso.

No que se refere aos marcos teóricos da visão ortodoxa, Lopreato (2006) explica que surgem a partir da crítica as políticas inspiradas em Keynes utilizando a curva de Phillips. Após esse momento o mix entre a fiscal e monetária que eram utilizadas para atingir o pleno emprego e a estabilidade de preços era questionada pelos monetaristas e passou a ser rebatida ao serem introduzidos aspectos como as expectativas racionais, que ficou conhecido como a crítica de Lucas, esta afirmava que as mudanças das ações do governo seriam entendidas pelos agentes e estes mudariam o seu comportamento com base nas novas condições estabelecidas (LUCAS; SARGENT, 1994 apud LOPREATO 2006, p. 4).

Ainda segundo Lopreato (2007) na década de 1990 existiam diversas agendas para a política fiscal, todavia, a que defendia a estabilização da moeda e as novas exigências para o desenvolvimento prevaleceu sobre as demais, assim como tornar o país atrativo ao capital externo. O autor afirma que “a visão teórica convencional definiu a política fiscal como instrumento central desse processo e colocou a ideia de sustentabilidade da dívida como indicador básico das contas públicas” (LOPREATRO, 2007, p. 3).

Neste contexto a política fiscal passa a ser entendida como um instrumento para o cumprimento do papel de valorização de capital privado e passa a servir também como pilar para a credibilidade do país no que tange a sua política cambial e monetária. Sua tarefa passou a ser “servir de pilar de sustentação e farol do comportamento esperado de outras variáveis macroeconômicas” (LOPREATO, 2006, p. 8).

As autoras Montes e Alves (2012) refletem como essa política econômica deixa a política fiscal em um papel secundário, basicamente sua função seria não permitir surpresas desagradáveis a política monetária. Perdendo assim seu papel de instrumento da demanda agregada, com base em Keynes, submetendo a ser apenas a responsável por criar as condições de estabilidade da política macroeconômica e ter o regime de metas de inflação a principal forma da política econômica.

Para Keynes, o papel do estado na política fiscal seria promover o crescimento, através de mudanças na tributação e gastos do governo ou ambas. O que não significa manter déficits públicos, estes só seriam admitidos em Keynes ou nos pós-keynesianos caso o gasto público coberto pelas receitas não fosse suficiente para estimular a demanda efetiva. Todavia existem alguns pontos que devem ser observados para que a política fiscal seja válida segundo Carvalho (2008) estes seriam o estado de expectativas, o grau da capacidade produtiva: tendo em vista que com a economia em pleno emprego o resultado da política seria apenas de inflação; e o estado dos mercados de capitais.

O papel da política fiscal com base em Oreiro e De Paula (2009 apud MONTES e ALVES, 2012, p. 674) seria: “a) gerar equilíbrio intertemporal do orçamento público; b) apoiar-se na realização de investimentos públicos como ‘estratégia preventiva’ para a estabilização do nível de demanda efetiva”. Desse modo, “A gestão da política fiscal deve levar em consideração que as finanças do governo tem que ter funcionalidade macroeconômica, não se devendo considera-las apenas como a contabilização de entrada e saída de recursos, cujo resultado final necessariamente deva ser o de apresentar um equilíbrio financeiro” (MONTES; ALVES, 2012, p. 687).

Para finalizar essa discussão introdutória sobre política fiscal é importante trazer a classificação e de certa forma um resumo das posições que serão apresentadas neste trabalho, segundo os autores Dweck

e Teixeira (2017) o debate a respeito da política fiscal pode ser dividido em duas posições consideradas por eles como canônicas. A primeira é a ortodoxa e diz respeito aos adeptos da chamada nova síntese neoclássica, estes defendem um papel restrito do Estado e que a política fiscal seja utilizada com o objetivo de garantir a sustentabilidade da dívida pública, sinalizando ao mercado que não haverá risco de default e estabilidade dos juros e inflação. Esta concepção é reforçada pela tese de que a contração fiscal expansionista, em que mostra a credibilidade de uma política de austeridade fiscal como benéfica para as expectativas dos agentes e assim elevam os investimentos e a taxa de crescimento (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p 3- 4).

A outra concepção é a heterodoxa, a dos pensadores keynesianos, para estes os gastos públicos tem um papel importante para que ocorra o crescimento econômico, até mesmo na criação de um ambiente que seja favorável aos investimentos privados que consiga sustentar as expectativas dos agentes. Isto, conforme Dweck e Teixeira (2017) seria realizado através do multiplicador keynesiano em que um aumento dos gastos públicos iria induzir a expansão da demanda agregada em uma magnitude maior que a dos gastos, e este em uma economia com capacidade ociosa leva a expansão da economia e dos investimentos privados.

Os autores trazem ainda que antes da crise de 2008 a primeira visão era a que predominava, todavia após a crise diversos países passaram a utilizar a política fiscal de modo intenso para incentivar a demanda efetiva e evitar que a crise fosse aprofundada. Até o Fundo Monetário Internacional (FMI) que representava um dos principais centros de difusão da ideia de austeridade fiscal, apoiou o debate sobre o tema “publicando um texto assinado por seu economista chefe no qual os autores assumem que a magnitude da recessão em curso exigia questionar todo o conhecimento que se pensava estar consolidado a respeito da política econômica desde o período conhecido como “A grande moderação”” (BLANCHARD; DELL’ARICIA; MAURO, 2010, apud DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 4-5). Estas concepções representam dois caminhos para a política fiscal, o caminho ortodoxo com foco na estabilização e o heterodoxo com foco no desenvolvimento; que serão apresentados em seguida.

1.1.Caminho ortodoxo

A visão da macroeconomia convencional se afastou da proposta de Keynes e da velha síntese neoclássica, estes defendiam um mix da política fiscal e monetária que seria capaz de sustentar um elevado nível de emprego e conter a inflação.

A Síntese Neoclássica que remete a década de 40 representou uma tentativa de alocar a teoria keynesiana e dos clássicos nos mesmo termos, o termo foi inventado por Samuelson (1955), o modelo

da síntese possui três equações que tratam do equilíbrio de cada um dos mercados, de bens, de moeda e de trabalho, e uma função de produção agregada. Tem-se então que o desemprego involuntário apresenta-se como uma anomalia, um desequilíbrio do modelo, diferentemente do que o pai do conceito entendia, que era uma característica inerente da economia, por conta do ambiente de incertezas em que os agentes tomam suas decisões. (FERREIRA, 2014)

Dessa forma, os autores da chamada nova síntese neoclássica (NSN) na década de 70, representou uma aproximação entre os novos clássicos e novos keynesianos, “abandonaram a ideia do Market clearing e propuseram usar a taxa de juros na gestão da demanda agregada como meio de alcançar a convergência entre o produto potencial e o efetivo e garantir a meta de inflação desejável (WOODFORD apud LOPREATO, 2014).

Para Friedman a política fiscal seria subordinada, relevante em certos aspectos, mas no contexto macroeconômico sua importância é diretamente relacionada ao impacto que a expansão monetária provoca, já que segundo o autor a mesma não teria efeito na renda nominal, inflação e flutuações cíclicas. Assim, Friedman acredita que a política fiscal sozinha não é adequada para o processo de determinação da renda e do emprego, esta deveria ser acompanhada de modificações na oferta da moeda, por conta disso que o autor é considerado monetarista, pois segundo ele apenas assim a política fiscal seria eficiente. (LOPREATO, 2012)

O modelo teórico que conduziu a política macroeconômica no Brasil pós Real seguiu o caráter ortodoxo, segundo Santos e Lopreato (2016) esta política que remete a década de 90 passou a ser chamada convencionalmente de Novo Consenso em Macroeconomia, política que engloba o arcabouço teórico comum as contribuições da vertente Novo-Clássica juntamente das críticas e sugestões dos Novos Keynesianos. O regime foi consolidado pós crise cambial de 1999, e segue a política macroeconômica baseada no tripé: “câmbio flexível, metas de inflação controladas pelo ajuste na taxa de juros básica da economia e geração de superávit na área fiscal” (SANTOS; LOPREATO, 2016).

Para os ortodoxos superávits primários maiores significam que o governo está comprometido com a estabilidade, controlara seus gastos e conterà sua tendência a inflação, o mercado confiará no estado o que resulta em menores taxas de juros. Desse modo, a ortodoxia, considera que o superávit primário por meio da contenção de gastos controla a inflação de demanda, e receita o mesmo superávit para aumento de credibilidade, redução de juros e déficit nominal. (LOPES; MOLLO, 2011)

A vertente do Novo Consenso em Macroeconomia, segue a utilização de “modelos macroeconômicos de equilíbrio geral intertemporal e que possam ser validados econometricamente. (...) permite

analisar, num mesmo ferramental, tanto questões relacionadas as flutuações da economia (curto prazo), quanto as de crescimento econômico (longo prazo)” (WOODFORD apud SANTOS; LOPREATO, 2016). Assim como possui a característica segundo King apud Santos e Lopreato (2016) de utilizar modelos simples e abstratos e uma relativa pequena quantidade de dados para elucidar mecanismos macroeconômicos mais complexos.

Esta corrente teórica utiliza as expectativas (crítica de Lucas) dos agentes como endógenas, o que significa dizer que as decisões políticas interferem de forma direta nos parâmetros do modelo, no sentido da adequação das expectativas ao novo cenário. Desse modo, o NCM aceita a concepção de que os “distúrbios reais são uma fonte importante para as flutuações econômicas” (SANTOS; LOPREATO, 2016). Distúrbios estes provindos de mudanças de produtividade, preferências dos parâmetros dos modelos e políticas macroeconomias. No que tange ao papel da política fiscal, nesta abordagem, apesar de não ter uma teoria consolidada, visão unificada, remete-se tais pressupostos fundamentais da visão novo-clássica:

O caminho ortodoxo considera a dívida pública sustentável caso o governo tenha a obrigação de ajustar o superávit primário, afim de estabilizar a dívida/PIB. De modo que o esforço fiscal por conta de diversas variáveis macroeconômicas que podem comprometer a capacidade do estado de cumprir seus compromissos, torna-se o foco dessa relação. Tendo em vista que percepções de uma deterioração permanente no aspecto fiscal do país resulta em impacto na taxa de juros, financiamento do governo, o que influencia de forma negativa na trajetória da dívida pública, todavia o autor acrescenta que aumentos momentâneos da dívida não implicam em uma trajetória insustentável da política fiscal, “desde que mantida a política econômica e o compromisso com a disciplina fiscal” (GUARDIA apud SANTOS, LOPREATO, 2016, p. 9)

Os autores Eggertsoon e Krugmn apud Lopreato (2014) concordam no que se refere a eficiência dos gastos públicos em uma crise. Tendo em vista que com base na análise dos mesmos, em uma situação em que os agentes se encontram endividados, ao buscarem a saída desse situação, cortam gastos o que agrava o momento de recessão da economia. Assim, segundo os autores, a situação econômica por parte do Estado altera o comportamento das famílias e empresas.

Seria um processo em que ao perceber a profundidade da crise, o caminho é reconhecer a efetividade da política fiscal e buscar o socorro do poder público tendo em vista que não possuem outra alternativa e assim sociabiliza as perdas no tempo preciso (LOPREATO, 2014).

O debate em torno da austeridade fiscal ocorre por conta do seu efeito negativo de curto prazo no emprego, recuperação da economia, fato que contribui diretamente para o crescimento do país, ao

levar em conta que a ortodoxia da política fiscal considera que o importante é a estabilidade, o crescimento econômico pode ficar comprometido. Apesar da austeridade representar o mainstream da ciência economia contemporânea possuem diferenças significativas entre os autores no que tange aos reflexos no nível econômico e o crescimento do país.

Esta alternativa de considerar os efeitos no crescimento se aproxima do caminho heterodoxo da política fiscal, ao levar em conta que este considera que os gastos do governo, que é um dos instrumentos da política, possui papel importante no crescimento econômico, desse modo quando é realizada uma análise dos efeitos dos instrumentos da política fiscal ortodoxa no que se refere aos efeitos do crescimento seria a aproximação com uma característica da política fiscal com viés heterodoxo.

1.2.Caminho heterodoxo

A heterodoxia afirma que o controle da relação dívida/PIB se dá por meio do aumento 'ex post' ocorrido por meio do crescimento econômico, e não do aumento 'ex ante' do superávit primário. Desse modo, essa corrente acredita que o crescimento é possível por meio de uma política orientada a redução da taxa de juros, o que representava uma queda no esforço de realizar superávits, e reanimava as decisões de investimento privado, bem como era prescrito por Keynes, e reorganizava o padrão de financiamento e o desenvolvimento econômico. Esta perspectiva considera que os juros deveriam ser baixos, pois assim reduziria o déficit nominal sem exigir grandes superávits, tendo em vista que juros baixos estimularia os investimentos, cresceria o produto, emprego, a própria arrecadação e assim seria um processo sustentável no longo prazo. (LOPES; MOLLO, 2011)

Esta vertente é influenciada pela 'Revolução Keynesiana' que consistiu na forma como Keynes marca a teoria econômica ao dar início a moderna macroeconomia, esta que o autor desenvolve a partir de instrumentais analíticos destinados a evitar as flutuações de preço, produto e emprego na economia. A Teoria Geral marca a história do pensamento econômico ao introduzir inovações como: rejeitar a hipótese de pleno emprego e na capacidade do mercado garanti-lo; focar nas flutuações de curto prazo do emprego e produto; o papel dos gastos públicos como suplemento do setor privado e a forma como inverteu o mecanismo de ajuste de quantidade e preços, segundo o qual alterações na demanda agregada influenciam nas quantidades de produto real e no nível de emprego. Estas inovações influenciaram a forma como a ciência econômica estava construída até então e deu novas perspectivas aos economistas da época ao incluírem a preocupação com o emprego e situações de crise. (CONTADOR in KEYNES, 2009)

A política fiscal é o instrumento mais conhecido da política econômica keynesiana, este defende que a mesma deve ser ativa, já que o Estado tem capacidade de taxar e gastar de modo a influenciar a demanda, o autor duvidava do uso exclusivo das medidas monetárias e da política de juros como único instrumento de estabilização da macroeconomia (PIRES, 2012) A política fiscal trata que o impacto do gasto público sobre a demanda agregada é semelhante ao investimento privado na teoria keynesiana. O efeito multiplicador transforma o gasto do governo em renda para o agente privado e este passa a lhe fornecer bens e serviços, como a renda dos agentes privados cresceu, então os gastos de consumo são ampliados com base na propensão marginal a consumir daquele agente econômico. Nesse cenário o gasto do governo induz uma série de gastos adicionais na forma de consumo, o que em resumo mostra o gasto público para solucionar a deficiência de demanda agregada que mantém o pleno emprego. A política fiscal neste caso é fixada em um nível adequado de gastos públicos e não de déficit público (CARVALHO, 2008).

Carvalho (2008) acrescenta que os déficits só seriam utilizados caso os gastos públicos falhassem em expandir o nível das atividades, como ocorre em uma situação de depressão. Este não representa a ação normal da política fiscal, todavia, seria o resultado da atualização em condições econômicas especialmente adversas. Entretanto, quando o processo do efeito multiplicador tiver sido completado, haverá sido gerada uma poupança na economia como resultado do aumento da renda que não foi convertido em consumo no lado do setor privado, e ainda como resultado das receitas dos impostos gerados pela expansão da economia, caso esse último recurso não seja suficiente para pagar as despesas públicas, o governo deverá absorver a poupança privada através de títulos de longo prazo que o governo colocará no mercado. Desse modo, o governo poderá pagar suas dívidas de curto prazo e terá capacidade de reiniciar o processo quando necessário. Percebe-se então que a teoria keynesiana não propõe o desequilíbrio fiscal, mas sim uma política fiscal que busque auxiliar o mercado nos seus momentos de desequilíbrio e que este segure os níveis de emprego da economia.

Todavia, existe o aspecto da expectativa dos agentes privados que influenciam de forma direta o resultado da política, tendo em vista que se o gasto for realizado em um ambiente que a expectativa é de gerar déficits permanentes, sua eficácia será reduzida drasticamente pela antecipação da elevação das taxas de juros e a preocupação com o desequilíbrio fiscal e as possíveis medidas de austeridade fiscal que virão a seguir. Outro fato importante é que o instrumento de regular a demanda efetiva não deve ser utilizada em uma economia de pleno emprego, pois assim as circunstâncias levarão a ultrapassar a capacidade produtiva do país e assim ocorrerão pressões inflacionárias. Em resumo “a política econômica keynesiana instrumentaliza a necessidade de regulação da demanda agregada de modo a aumentar a economia em níveis de atividade tão próximos do pleno emprego quanto a sociedade deseje” (CARVALHO, 2008, p. 23)

É importante acrescentar que com base em Garcia (2010) Keynes considerava que os investimentos públicos deveriam atuar de forma complementar aos investimentos privados em prol do crescimento econômico e que existiam investimentos que deveria ser realizados apenas pelo Estado, todavia este não deveria competir com o mercado privado, para não gerar externalidades negativas.

As receitas seriam geradas como resultado dos estímulos dos investimentos promovidos pelo Estado, então o mais importante seria o gasto do governo e não o déficit no orçamento, desse modo, o sucesso seria medido por meio da capacidade do governo mostrar aos agentes privados que ele é capaz de investir o que manteria a demanda efetiva e não pelo tamanho do déficit. A consequência de tal ação seria que as incertezas seriam reduzidas e os agentes privados se sentiriam estimulados a arriscarem-se em investimentos produtivos que manteriam ou gerariam maior número de emprego e renda. O que significa dizer que para Keynes, o Estado deveria gerir a demanda para reduzir as flutuações ao mínimo possível, o Estado deveria ser responsável por administrar e diminuir as incertezas da economia (PIRES, 2012). É perceptível então que a política fiscal keynesiana, busca a manutenção dos níveis da demanda efetiva, com o fim de atenuar o desemprego involuntário e o objetivo que se deseja atingir em última instância seria segundo Terra e Ferrari Filho (2014) “a construção de uma sociedade com eficiência econômica, justiça social e liberdade individual”.

Nos anos 2000 surge no Brasil uma corrente de pensamento que busca alterar concepções de uma teoria heterodoxa da década de 40- o nacional desenvolvimentismo- Assim, o novo desenvolvimentismo representa uma percepção contemporânea dos pensadores da heterodoxia, em que enxerga a possibilidade de ter Estado e mercado fortes, fato que não é possível na visão ortodoxa; para os novos desenvolvimentistas as instituições precisam ser reformadas permanentemente, possuir um caráter reformista (BRESSER-PERREIRA, 2006) O antigo desenvolvimentismo era protecionista ao empregar um plano para a indústria nacional por meio da substituição de importação, nessa perspectiva o Estado cumpria o papel central ao proporcionar poupança forçada e investimento em empresas, desse modo existia uma certa leniência fiscal e a inflação era tratava de forma branda.

Desse modo, a política fiscal teria como objetivo a estabilidade macroeconômica, todavia segundo Bresser-Perreira (2006) o objetivo seria controlar o déficit público e obter poupança pública suficiente para financiar os investimentos públicos, o que implicaria em controle fiscal sem ter como objetivo final obter superávits primários. Assim, Curado e Fernández (2018) acrescenta que a recomendação keynesiana nunca defendeu déficits públicos crônicos e sim uma política fiscal anticíclica para os momentos de recessão. Tem-se então uma política que possui um objetivo maior do que a estabilidade ortodoxa, pois garante a redução da incerteza futura e cria um ambiente estável para o investimento privado e público.

2. A política fiscal brasileira: análise da evolução de alguns indicadores entre 2002-2018

O presente tópico apresentará dados sobre gastos do governo, arrecadação e déficit fiscal, desse modo será possível analisar as principais características da política fiscal brasileira no século XXI. O objetivo é mostrar uma investigação ampla que foge da simplicidade de que é necessário uma reforma fiscal, com a justificativa do Estado gastar demais, por conta disso será realizado um trabalho que perpassa os gastos – incluindo uma parte específica para as desonerações, aspecto pouco tratado quando se trata de política fiscal - assim como será realizada a análise das receitas e o déficit em si.

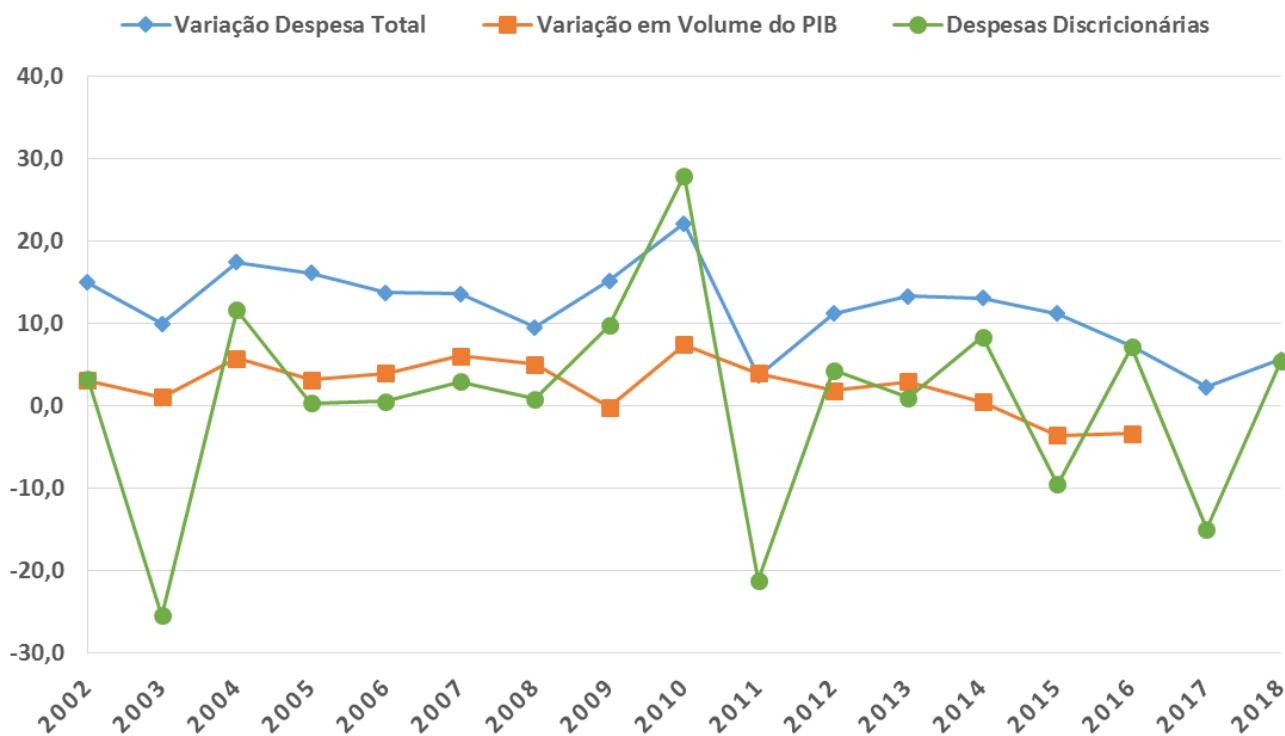
A ideia é mostrar a complexidade da política fiscal, revelar que não existem soluções simplificadoras e que o contexto macroeconômico internacional e nacional são fundamentais para explicar a política econômica do país, todavia são ignorados pelos meios de comunicação que passam somente a ideia de que em uma crise a solução é cortar gastos. A defesa de uma análise ampla da política fiscal e a crítica ao discurso do Estado gastador, não significa uma defesa de sucessivos déficits, apenas uma problematização da simplicidade de aspectos da política fiscal que são tratados pela academia e ignorados pelos meios de comunicação.

2.1 A evolução dos gastos do governo

Em um primeiro momento é importante definir o significado de gastos do governo, este representa a aquisição de bens e serviços por parte do Estado, seria o controle das despesas da União, é importante acrescentar que os gastos tem papel importante na política fiscal keynesiana, tendo em vista que afeta a demanda efetiva, nesse quesito os investimentos aparecem como agente importante desse processo, pois são gastos que trazem retorno ao ente em questão por conta do seu efeito multiplicador na economia. Diferentemente da visão ortodoxa da política fiscal, tendo em vista que para estes os gastos do governo devem buscar o equilíbrio fiscal como em uma economia doméstica, o que desconsidera os efeitos de expansão que os gastos com investimento por parte do governo podem causar em uma política expansionista anticíclica por exemplo.

O gráfico 1 apresenta a variação das despesas primárias em % do PIB e a variação do PIB no período de 2002-2018. As despesas que serão analisadas no gráfico se referem as despesas totais e as discricionárias- que é definida como as despesas que o governo tem autonomia de reduzir ou eliminar conforme a necessidade, as despesas discricionárias serão detalhadas posteriormente

Gráfico 1- Variação das Despesas Primárias (% do PIB) e a variação do PIB– 2002-2018



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

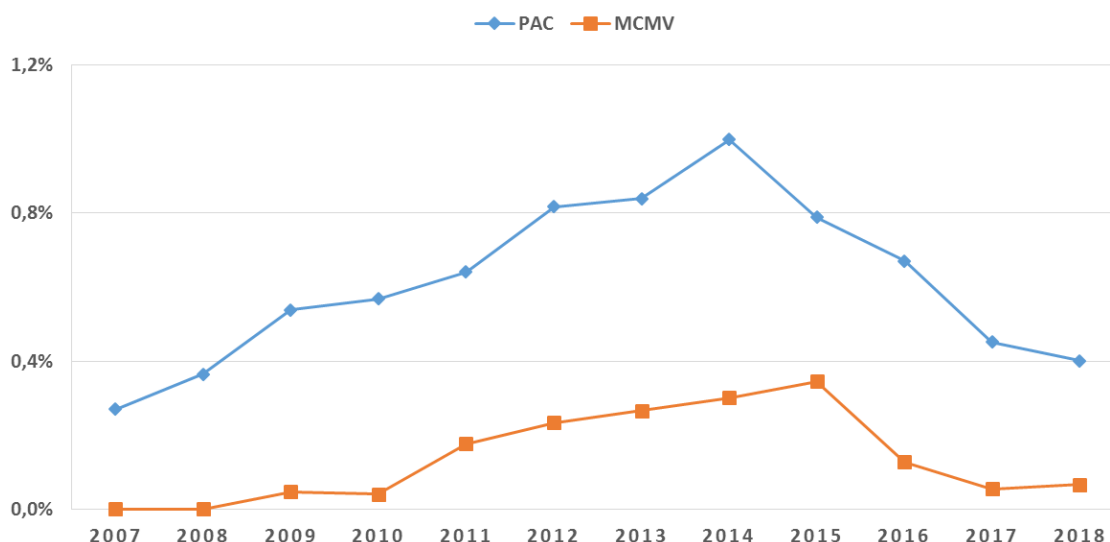
Com base nas taxas de crescimento apresentadas, tem-se que as despesas totais e discricionárias seguiram a tendência de crescimento do PIB, de modo que apenas em 2010 ano em que a variação do PIB foi de 7,5% ocorreu um crescimento acentuado das despesas totais e discricionárias, enquanto que no ano seguinte as despesas seguem a queda da variação do PIB. Entre 2012 e 2015 a taxa de crescimento foi regular, todavia em 2015 com o agravamento da crise as despesas passaram a uma trajetória de queda, as despesas totais só voltam a crescer em 2018, ano que a economia começa a recuperar o fôlego e sair da recessão. As despesas discricionárias no período de 2012 e 2018 seguem uma tendência de altas e períodos de variação negativa, resultado do período de crise e a impossibilidade de sustentar altas taxas de despesas por conta da estabilização fiscal exigida pela política fiscal ortodoxa, desse modo, é perceptível uma política pró-cíclica, e não anticíclica como Keynes defende.

Conforme os dados apresentados tem-se a comprovação de que a ideia de ganância fiscal não é o suficiente para explicar os últimos anos da economia brasileira em que tivemos o maior período de recessão da história, tendo em vista que não ocorreu um crescimento acentuado das despesas no período analisado e quando ocorreu crescimento era seguindo a trajetória do PIB.

Os autores Dweck e Teixeira (2017) concluem nesta mesma direção de pensamento que o taxa de crescimento do primeiro mandato de Dilma praticamente se igualam ao do segundo mandato de FHC e é inferior aos dois mandato de Lula diferentemente do que o senso comum afirma, a ideia da ‘gastança não ocorreu no período.

No que tange as despesas discricionárias que tem relação com investimento público segue a análise dos gastos com o PAC- Programa de Aceleração do Crescimento, programa criado em 2007 durante o segundo mandato do governo Lula, este que segundo o Ministério do Planejamento {200-?} foi pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, (...) e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. E o segundo a ser analisado é o programa Minha Casa Minha Vida-MCMV, criado em 2009 no fim do segundo mandato do governo Lula, este faz parte do PAC, mas com um objetivo social, pois segundo Souza (2017) tenta solucionar o problema do déficit habitacional brasileiro ao ajudar as pessoas a comprarem o imóvel próprio e representa um incentivo econômico no setor de construção civil. Esses programas mostram uma vertente heterodoxa na política fiscal e novo desenvolvimentista no que se refere a teoria do desenvolvimento, já que cria um programa em que o estado investe diretamente e influencia o setor privado a investir.

Gráfico 2- Despesas discricionárias-Investimentos no PAC e MCMV– 2007-2018 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

O gráfico 2 mostra os investimentos realizados nos programas em % do PIB no sentido de incentivar a economia, visto que eles seguem em pleno crescimento com relação ao crescimento do PIB e como seguem a tendência de queda quando a crise econômica começa ter efeitos no PIB, fato que ocorre a

partir de 2014. Desse modo, o Estado segue a ideia ortodoxa de que nos momentos de crise o ideal é diminuir os gastos, inclusive os de investimento.

Essas análises dos gastos partem do objetivo de problematizar e ampliar o debate da política fiscal brasileira nos últimos anos, o nível do gastos do governo ganhou projeção nacional com a afirmação de que a crise seria culpa do descontrole fiscal, esse pensamento hegemônico foi o responsável pela criação e aprovação da PEC dos gastos- como ficou conhecida a Emenda Constitucional 95- aprovada em 2016, esta medida estabelece o limite de expansão dos gastos ao que foi despendido no ano anterior corrigido pela inflação acumulada em 12 meses, um dos fatores controversos da medida é a inclusão dos gastos com saúde e educação e a temporalidade da emenda constitucional que será de 20 anos sendo que poderá ser revisada em 10 anos. Todavia, os dados apresentados mostram que não houve descontrole, tendo em vista que foi realizada uma política pro cíclica a partir de 2014 e que antes desse período os gastos do governo seguiam um crescimento estável, conforme o gráfico 1, ainda com base nesse gráfico o que ocorreu foi uma queda a atividade econômica, o PIB. Desse modo um instrumento que ganhou destaque nesse período da economia e que deve ser analisado para que a compreensão da política econômica seja o mais abrangente possível é a desoneração fiscal, esta que será o assunto do próximo tópico.

2.2 A Utilização das Desonerações/ Gastos Tributários

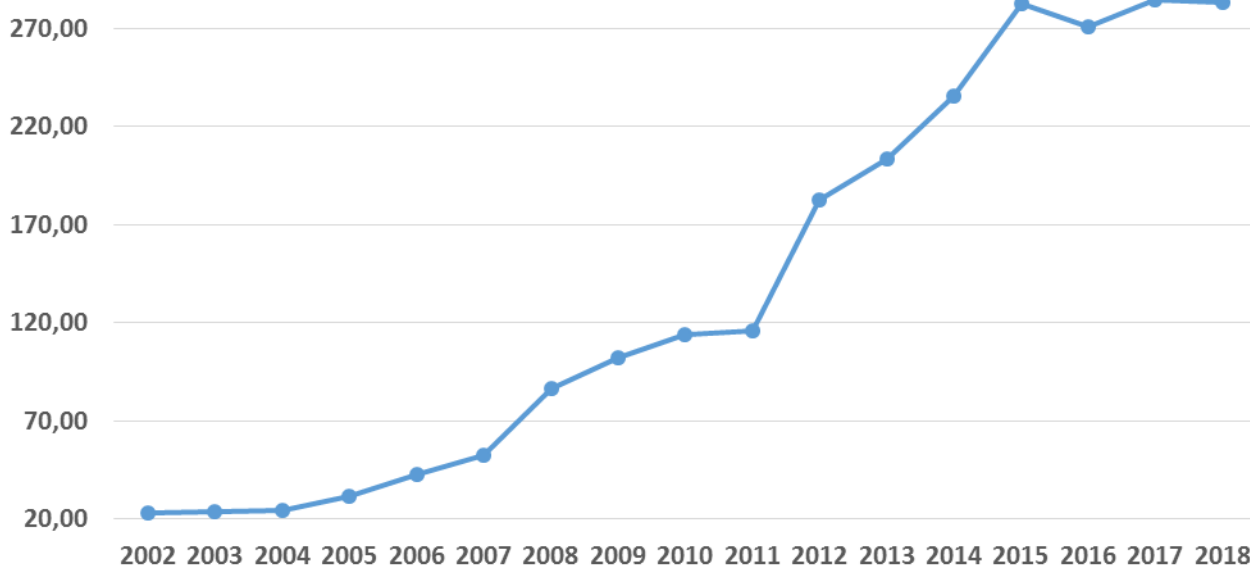
A análise das desonerações é importante por conta da importância desse setor nos gastos do governo, os chamados gastos tributários, estes se configuram como renúncias fiscais de natureza tributária, desse modo nesta análise não serão incorporados as renúncias fiscais ou benefícios financeiros e creditícios, como subsídios por exemplo.

Assim, segundo Lima (2017) renúncia fiscal é um processo de natureza jurídica pelo qual o governo Federal por meio de uma lei específica com base na Constituição Federal abre mão de arrecadar determinada parcela de algum tributo que compete a esta unidade, a renúncia deve ser pautada em finalidades sociais, concedendo isenções tributárias, redução da alíquota do imposto ou criação de incentivos financeiros, sendo que o valor de determinados tributos devem ser repassados para o setor privado também com o objetivo de solucionar problemas sociais e redução das disparidades econômicas entre as regiões do país. Desse modo, tem-se uma despesa fiscal ou gasto tributário em termos econômico-financeiros.

O gráfico 3 apresenta as perdas de receitas com os gastos tributários entre 2002-2018, é perceptível que ocorre um crescimento das renúncias fiscais a partir de 2011, e em 2015 (282,43 bilhões) ocorre o ápice dos gastos tributários após o período de altas taxas de crescimento, após um ano de queda, o

valor volta a subir e se mantém estável entre 2017 e 2018. Analisando os gastos tributários com base nas políticas econômicas dos presidentes do período, tem-se que no segundo mandato de Lula essas medidas de desonerações começaram a ser implementadas de forma crescente, no primeiro mandato não possuía essa característica.

Gráfico 3- Perdas de Receitas com Gastos Tributários (bilhões de R\$) – 2002-2018



Fonte: Receita Federal do Brasil e Lima (2017). Elaboração Própria

*Dados com base na PLOA, alguns são projeções da RFB

Conforme Carvalho (2018) em dezembro de 2008 como resposta a crise econômica mundial foi implementada uma política de redução do IPI sobre os automóveis para evitar o acúmulo de estoques na indústria. Essa política foi renovada e estendida em 2009 para setores de bens de consumo duráveis, equipamentos, materiais de construção, móveis e alimentos. A autora afirma ainda que foi durante o primeiro mandato de Dilma que as desonerações passaram a ter centralidade na política econômica (fato confirmado pelos dados apresentados no gráfico 3), o que tinha sido uma medida de combate a crise no governo Lula, passou a ser um dos principais eixos da política fiscal e industrial do governo Dilma.

Um fato importante que deve ser considerado é que a partir de 2014 a crise modifica o cenário da economia brasileira, todavia a política foi mantida. Carvalho(2018) informa que “apesar do fraco desempenho da economia e da aparente ineficácia dos incentivos concedidos em gerar expansão da produção industrial, dos investimentos e do consumo, o governo aumentou o número de setores beneficiados” (CARVALHO, 2018, p. 69-70) Dessa forma, os dados apresentados no gráfico 3 confirmam que essa política de desonerações geraram um forte perda de arrecadação pelo governo

federal em um período de perda da atividade econômica, o que pode ter contribuído para o déficit fiscal.

O gráfico 4 apresenta os gastos tributários em evolução do PIB e das receitas, no período entre 2006 e 2020 (projeções da RFB). Os dados mostram o quanto as renúncias representam do PIB e das receitas no período de análise.

Gráfico 4- Gastos tributários (Evolução em % do PIB e Receita)- 2006-2020*



Fonte: Receita Federal do Brasil Elaboração: RFB

*Projeção da Receita Federal do Brasil

Os dados do gráfico 4 corroboram com as análises anteriores com base no crescimento das desonerações no período Dilma e como durante seu mandato ocorre o ápice desse valor de gasto tributário em relação ao PIB, 4,50% e consequentemente das receitas 22,67% em 2015, as projeções mostram que o percentual da receita e PIB começam a cair em 2016, ano em que a política de desonerações começa a perder o fôlego, apesar que logo depois retoma o crescimento, como visto no gráfico 3, todavia no gráfico 4 o percentual do PIB e da receita seguem em quedas estáveis diferente do que ocorre com as desonerações a partir de 2017 ano em que as desonerações se recuperam e volta a crescer (conforme gráfico 3)

Desse modo, o tópico das desonerações buscou ampliar a análise dos gastos do governo, um dos instrumentos da política fiscal e que possui um papel importante nas teorias de desenvolvimento seja na defesa ou na crítica de seu uso. A análise do mesmo buscou compreender principalmente o período Dilma que inclui a crise vivenciada pelo Brasil a partir de 2014, uma intensificação dos efeitos da crise de 2008, e se faz indispensável a análise do gasto tributário, pois estes não costumam ser

computados nas análises dos déficits fiscais do governo, também não são muito debatidos na academia e muito menos nos meios de comunicação, todavia possuem efeitos significativos na política fiscal e na atividade econômica.

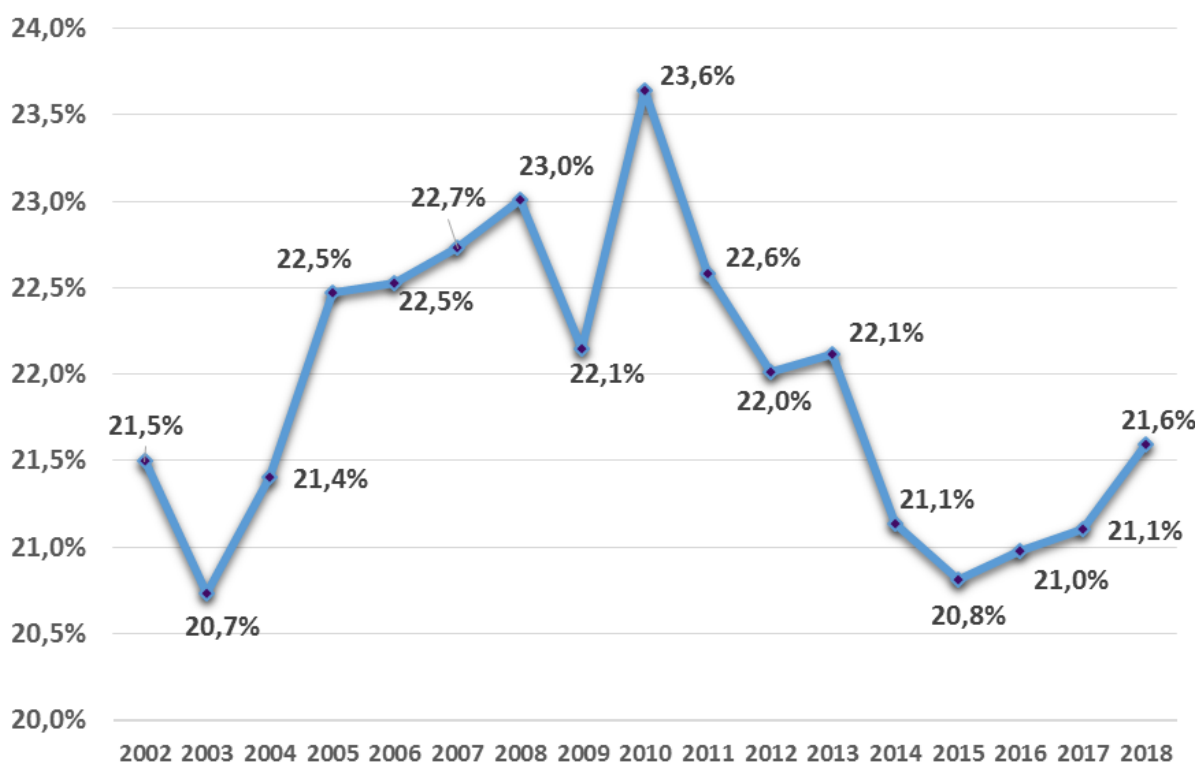
Conforme os dados apresentados é perceptível uma política econômica baseada na expectativa dos investimentos privados e na manutenção dos empregos-por meio das desonerações-, todavia o efeito multiplicador do mercado privado é inferior ao do setor público e as expectativas da política não foram confirmadas, o que não melhorou a situação econômica que já era de queda da atividade econômica, então a controvérsia da política se dá que ao mesmo tempo que o governo realiza corte nos investimentos, corte de gastos, aumenta o nível das desonerações. Assim, ao mesmo tempo que realiza uma política ortodoxa pro cíclica, continuava a impulsionar a indústria por meio de benefícios tributários que não fazem parte da corrente ortodoxa. A relevância da análise das múltiplas variáveis se dá por conta de não tentar explicar um processo complexo com soluções simplistas, a partir dessa ideia o próximo tópico analisará o comportamento da arrecadação entre o período de 2002 e 2018.

2.3. O desempenho da Arrecadação Federal

A arrecadação por meio de tributos representa um dos instrumentos da política fiscal, ao aumentar os tributos o governo pratica uma política contracionista, enquanto que ao diminuir realiza uma política expansionista, assim a política tributária é utilizada para estimular os gastos privados em investimento e consumo. Desse modo, a arrecadação com base na Lei de Responsabilidade Fiscal “constitui responsabilidade fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência do ente, sendo vedada a transferência voluntária para o descumprimento no caso dos impostos” (KHAIR, 2013, p. 51). Como foi explicado no tópico anterior e acrescentado na observação de Khair as renúncias fiscais devem ter finalidade e serem compensadas com aumento de receitas em outros tributos, tendo em vista que o Estado é proibido de deixar de arrecadar um tributo, todavia essa compensação nem sempre funciona, tendo em vista que a expectativa de arrecadação com base em uma renúncia pode não ser como esperada.

O gráfico 5 apresenta a receita federal total em % do PIB entre 2002 e 2018, o país passa por uma trajetória de crescimento, todavia após os efeitos da crise de 2008, ocorrem oscilações significativas na receita pública brasileira no período de análise.

Gráfico 5- Receita Federal Total (% do PIB) 2002- 2018



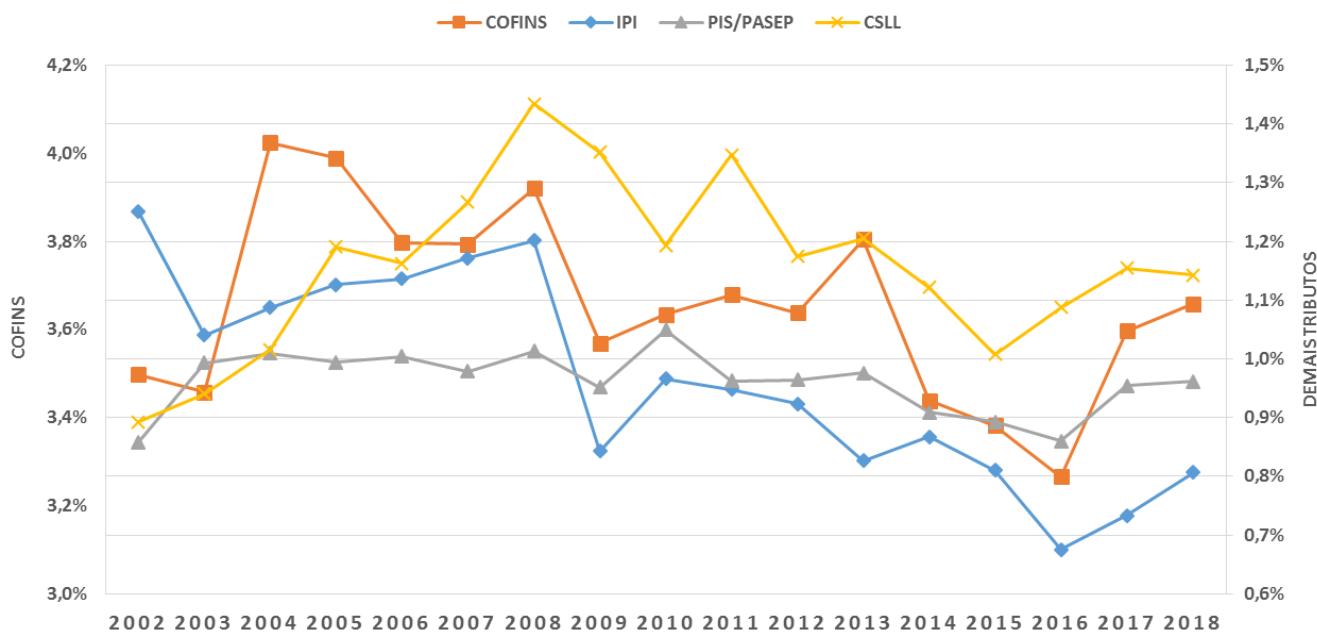
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Conforme o gráfico 5, as receitas seguem em crescimento até o ano de 2008, em 2009 os efeitos da crise internacional atingem o país o que diminui a arrecadação do período em % do PIB, todavia em 2009 o país adota uma política anticíclica e em 2010 ocorre a maior receita da séria histórica analisada com 23,6% de receita em percentual do PIB, nesse ano as despesas também subiram e o clima do país era positivo, todavia a partir desse ano a arrecadação passou a ter uma trajetória de queda, uma parte explicada pela menor arrecadação por conta da redução da atividade econômica e em outra parte explicada pelo crescimento da política de desonerações nesse período como foi apresentado no tópico anterior. Tendo em vista que, a partir da crise econômica a política adotada foi pro cíclica ao diminuir os gastos totais do governo. Após a grande queda da arrecadação ocorrida entre 2011 e 2015, em 2016 as receitas voltam a apresentar constante crescimento, entretanto não atinge o percentual do PIB dos anos anteriores, sendo superior apenas aos anos de 2002 -2004.

O gráfico 6 apresenta a arrecadação dos principais tributos da Administração da Receita Federal do Brasil no período de 2002 a 2018 em % do PIB, os impostos apresentados no gráfico são o Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público -PIS/PASEP; a

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social –CONFINS e o Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI.

Gráfico 6- Arrecadação Receita Administrada RFB, principais tributos (% do PIB) 2002-2018.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

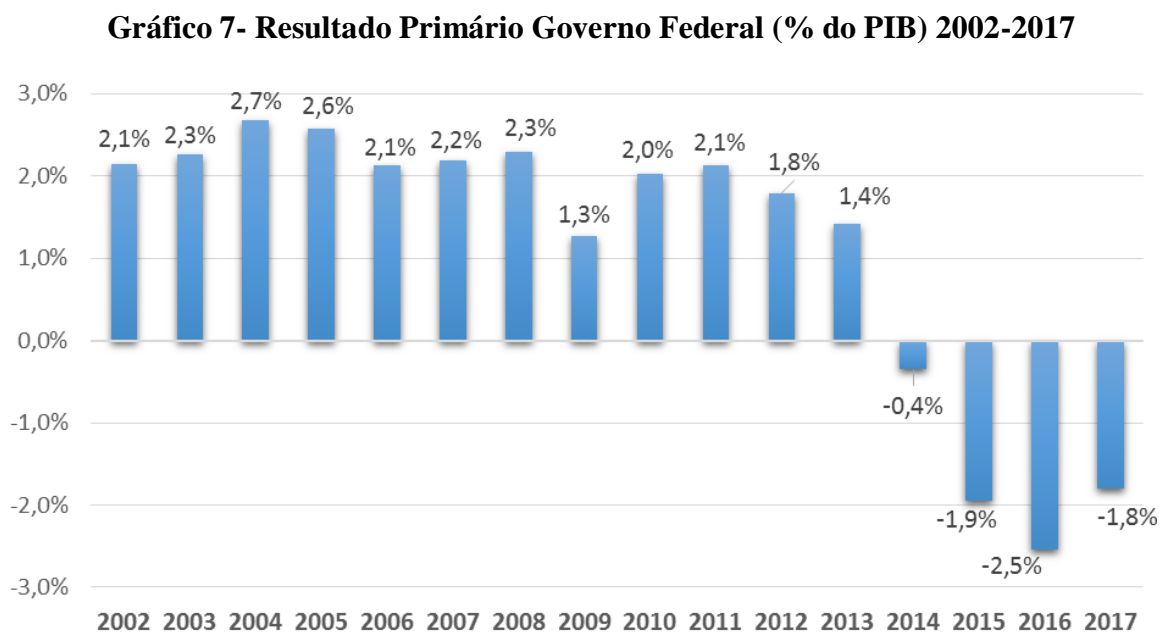
Conforme os dados apresentados no gráfico 6, tem-se uma queda acentuada do IPI ocorrido no ano de 2009 conforme a política do governo de tentar evitar estoques na indústria, uma tentativa de manter o nível de empregos e diminuir os efeitos da crise internacional, imposto esse que seguiu em queda nos próximos anos, somente a partir de 2017 ocorre um pequeno crescimento desse imposto em % do PIB, todavia não chega perto da sua trajetória de crescimento do início da série histórica, onde em 2002 atingia o valor de 1,3% e termina em 0,8% do PIB em 2018. A partir de 2013 é possível perceber a queda dos impostos como o PIS/PASEP e Cofins, Carvalho (2018) acrescenta que essa política de renúncia fiscal foi introduzida em março de 2013 com o intuito de estimular o consumo das famílias de baixa renda pela redução desses impostos. A arrecadação desses impostos só voltam a crescer em 2016, pós renúncias fiscais, nesse momento os gastos do governo começam a cair em % do PIB, conforme o gráfico 1, a partir de 2013 os gastos tributários seguem em crescimento, a queda ocorre em 2016 conforme o gráfico 3, exatamente quando a arrecadação em % do PIB dos impostos começa a mostrar sinais de recuperação.

Assim, como pode ser observado por meio dos indicadores apresentados, a arrecadação tributária e a receita total do governo federal seguem a tendência da atividade econômica, a arrecadação é

influenciada pelo contexto macroeconômico o que significa que em períodos de crise a arrecadação cai de modo proporcional a queda do PIB por exemplo, outro ponto que deve ser considerado é o fato das desonerações também influenciarem na arrecadação, percebe-se então que há uma interdependência entre as variáveis no sentido que não há como discutir um sem o outro, desse modo, a análise da arrecadação tem ligação direta com o surgimento de déficits do governo, fato que será analisado no próximo tópico.

2.4. Análise do Déficit Primário

O resultado primário do governo assume papel central como meta da política fiscal brasileira em 1999, nesse momento é imposto um caráter pró-cíclico da variável. O resultado primário depende da arrecadação primária e despesa primária. Destarte, o superávit faz parte da meta da política fiscal ortodoxa, superávits cada vez maiores é o objetivo da estabilidade fiscal, enquanto que o déficit representa uma falha de convergência com a meta. O que analisaremos nesse tópico é o comportamento das variáveis que influem no déficit brasileiro a partir de 2014, ano em que a crise afeta o país. O gráfico 7, apresenta o resultado primário brasileiro entre 2002 e 2017, em % do PIB.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Conforme os dados do gráfico 7, é perceptível que durante mais de uma década o país segue com superávits primários conforme a meta, em 2009 os efeitos da crise internacional resultaram em um superávit inferior aos anos anteriores, todavia em 2010 se recupera. O superávit entre 2009 a 2013,

exceto 2011, é inferior ao período de 2003- 2008, a partir da crise interna de 2014 o resultado passa a ser de déficit crescente. Destarte, como apresentando no gráfico 1, as despesas seguiram em crescimento até 2014, em 2015 ocorreu queda nas despesas, o que mostra a responsabilidade com a meta e uma política pro cíclica, tendo em vista que em 2014 ocorre o primeiro déficit pós 1999, o gráfico 5, entretanto, apresenta que a arrecadação caía desde 2011, quando uma política de desonerações foi implementada, a arrecadação só volta a se recuperar em 2016.

Assim, a autora Carvalho (2018) corrobora com essa perspectiva e afirma que o que causou a redução do resultado primário no período Dilma foi o aumento dos gastos tributários e o crescimento menor das receitas, “os subsídios foram a rubrica que mais cresceu entre as despesas primárias no período: (...) 20,7% ao ano entre 2010 e 2014” (CARVALHO, 2018, p. 89)

Os autores Dweck e Teixeira (2017) responsabilizam esse resultado ao aumento do pagamento dos juros e o crescimento real negativo do PIB no período, o aumento da dívida coincide com a crise brasileira que começou em 2014. O autor acrescenta que o pagamento dos juros em 2015 dobrou por conta do valor do dólar, e afirma que tanto o resultado primário de 2015 e 2016 quanto o aumento da dívida são resultado de situações de conjuntura e não de problema estrutural da economia brasileira, e muito menos do aumento desenfreado das despesas.

Carvalho (2018) acrescenta que o aumento da dívida bruta em relação ao PIB em 2014 foi fruto de algumas mudanças: a primeira o déficit primário, que tornou positiva a contribuição das emissões líquidas e o menor ritmo de crescimento do PIB (denominador), o aumento da dívida em 2015, após o início do ajuste fiscal, é reflexo dos juros maiores (a SELIC ascende) e da recessão da economia. Um outro aspecto fundamental nesse quesito é a característica da dívida brasileira em que a maior parte dos títulos são indexados à taxa Selic, índices de inflação e a própria taxa de câmbio. Desse modo, quando o Banco Central aumenta a taxa de juros básica, conseqüentemente aumenta a dívida pública.

Para finalizar esse tópico sobre o déficit público, a tabela 1, mostra a taxa de crescimento real da despesa total e da receita líquida a preços de 2018 deflacionado pelo IPCA numa série história que abrange 2002 a 2018. O objetivo dessa tabela é mostrar qual das duas variáveis tiveram maior influência no déficit primário do governo e o impacto desses para as decisões de política fiscal no período.

Tabela 1- Taxa de crescimento real da Despesa Total e Receita Líquida (preços de 2018) períodos selecionados

	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017	2017-2018
Despesa Total	20,76	24,28	9,54	0,92	1,9
Receita Líquida	22,34	18,44	6,37	-6,79	2,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

A tabela 1 demonstra o que o conjunto de dados anteriores já indicavam, o déficit primário a partir do 2014 foi gerado sobretudo pela queda da arrecadação, conforme as taxas de crescimento apresentadas entre 2014 e 2017 ocorreu uma queda de 6,79% das receitas públicas, geradas em parte pela política de desonerações conforme apresentado neste trabalho assim como também pela queda da atividade econômica. Outro fato importante que essas taxas de crescimento mostram é que assim como as receitas caem, as despesas seguem a mesma trajetória de queda apresentando no período de 2014-2017 um crescimento de menos de 1%, desse modo, tem-se uma política fiscal pro cíclica, conforme o receituário ortodoxo, com ajuste fiscal e redução das despesas para atingir o superávit.

Na medida que a receita líquida volta a crescer entre 2017 e 2018, as despesas também crescem, todavia em taxas inferiores, a receita cresce 2,5% e as despesas 1,9%. O fato importante apresentado pela tabela 1 é que o déficit primário é melhor explicado pela queda da arrecadação do período, resultado da crise econômica, do que pelos gastos do governo, tese normalmente utilizada para explicar o período.

Assim, o tópico cumpre sua proposta inicial que era ampliar e tornar o debate da política fiscal ampla, no sentido de além de apresentar o déficit e gastos do governo, tratar das receitas líquidas, das desonerações, pois todos estes aspectos são instrumentos da política fiscal e tratar de ajuste fiscal, de desequilíbrio fiscal sem tratar de todos os aspectos que a política pode influenciar seria um debate incompleto.

Algumas Considerações:

Este texto resulta de estudo monográfico em que se buscou analisar as características da política fiscal brasileira entre 2002 e 2018. Em linhas gerais se constatou que predominou neste recorte temporal uma espécie de hibridismo na condução desta política econômica no país. O arcabouço ortodoxo implantado no final da década de 1990 foi mantido, mas as políticas expansionistas dos gastos predominaram durante a crise de 2008 com caráter anticíclico, conforme uma política fiscal

keynesiana, e seguiu a concepção do novo desenvolvimentismo no segundo governo Lula e primeiro governo Dilma.

Conforme definido por Bresser-Perreira (2006), esse novo desenvolvimentismo considerava a possibilidade de ter parcerias públicos privados com mercado e Estado fortes, este último atuando como provedor e planejador de políticas e do desenvolvimento com programas como o PAC por exemplo. Todavia quando a crise internacional se intensificou no cenário interno e a queda da atividade atingiram o país em 2014 ocorreu uma mudança de perspectiva e passou a predominar o ajuste fiscal ao diminuir o crescimento dos gastos e dos investimentos do governo algo que se configura como uma política pro-cíclica como orientada pelos ortodoxos. Contudo, os reflexos desse hibridismo sobre o desenvolvimento econômico do país foram bastante controversos, tanto que problemas estruturais do país seguiram se aprofundando.

Sobre esses períodos de maior ou menor tendência heterodoxa ou ortodoxa é relevante fazer uma diferenciação entre os dois governos Lula e Dilma, tendo em vista que ambos possuíam uma característica diferente de política fiscal e concepção de desenvolvimento em cada mandato. No primeiro mandato do governo Lula este segue as medidas adotadas no governo FHC, controle de gastos, com pouco crescimento destes, políticas de cunho ortodoxos e baseados na tríade: regime de câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário, entretanto no segundo governo ocorre uma guinada heterodoxa, baseado no novo desenvolvimentismo, com o Estado atuando como planejador de políticas com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Programa de financiamento habitacional (Minha casa, minha vida), programas que incentivaram o emprego formal e com políticas de valorização do salário mínimo. É importante destacar que essas ações foram resultado de um cenário externo favorável em que foi possível realizar melhorias na economia com políticas expansionistas, sem necessariamente ampliar muito os gastos do governo, nem promover reformas estruturais. Essa condição favorável inclusive possibilitou a adoção de medidas de política fiscal anticíclicas no final do governo Lula, como resultado do primeiro impacto da crise de 2008.

Com o governo Dilma ocorre o inverso. O primeiro mandato começou com a continuidade do novo desenvolvimentismo e política fiscal heterodoxa, a diferença desse primeiro governo Dilma para o governo Lula foi o foco dado as desonerações, estes cresceram de forma acentuada e foram utilizados como uma tentativa de manter e criar novos empregos na economia, todavia as desonerações não foram suficientes para manter as expectativas dos agentes, tendo em vista que quando os efeitos da crise de 2008 se acentuaram nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o próprio governo Dilma acena ao mercado uma política fiscal pro-cíclica. A partir de 2014, o governo começa a reduzir os investimentos públicos e cortar gastos, dando uma guinada ortodoxa. Importante lembrar que durante

todo o governo Dilma o cenário externo era desfavorável diferentemente do que ocorreu no governo Lula. E no cenário interno o governo se deparou com pressões inflacionárias.

Um fato importante sobre a política fiscal do século XXI no Brasil é que existe uma meta de superávit primário na Lei Orçamentaria Anual- LOA e que seu cumprimento parte da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida que superávits é um dos indicadores que indicam o sucesso da política macroeconômica. Estas metas fazem parte da concepção ortodoxa juntamente com a política de metas da inflação, câmbio flutuante e superávit primário este que vigoram no país desde 1999.

Ainda relacionado as metas macroeconômicas é relevante notar que, apesar de ter vigorado em determinados momentos políticas anticíclicas, alicerçadas em perspectivas keynesiana e novo desenvolvimentistas, ocorreram concomitantemente políticas ortodoxas, o que nos leva a constatar a vigência de políticas híbridas, na medida que mesmo quando foram implementadas políticas de caráter heterodoxo existia a ortodoxia regulando a responsabilidade fiscal e exigindo o ajuste em casos de déficit.

Buscou-se neste trabalho mostrar que a política fiscal representa um instrumento relevante da política macroeconômica e que sua função vai além da estabilização, como visto nas perspectivas teóricas apresentadas. Neste sentido, considera-se pertinente ampliar o debate e problematizar o discurso do excesso de gastos do governo sem analisar aspectos que passaram a ser bem frequentes na política fiscal brasileira do século XXI, que são as desonerações, os gastos tributários, assim como é importante analisar o comportamento da arrecadação e de como o contexto nacional e internacional condicionam as atividades econômicas e por conseguinte as receitas do Estado. A discussão da PEC dos gastos, por exemplo, não levou em consideração uma reforma muito necessária no Brasil que é a reforma Tributária, que poderia amenizar um aspecto distributivo que é um problema endêmico no Brasil, mas que não faz parte dos debates políticos com a amplitude necessária.

O estudo evidentemente não esgota esse debate, uma vez que ele é amplo, complexo e há indicadores relevantes que não foram considerados nesta análise como é o caso daqueles relacionados ao cenário externo, o que é fundamental numa economia como a brasileira, marcada historicamente pelo que Florestan Fernandes define como heteronomia. Todavia acredita-se que os indicadores vistos são relevantes para subsidiar a crítica à superficialidade do discurso do Estado gastador que vem sendo usado como justificativa para reformas em debate no país. Entre outros aspectos esse discurso desconsidera o conjunto das variáveis, foca apenas em alguns aspectos dos gastos, bem como ignora o papel do Estado no desenvolvimento econômico, sobretudo em um país como o Brasil, com múltiplas e profundas desigualdades.

Referências bibliográficas

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Portal de Dados Abertos**. Disponível em <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/organization/depec>> Acesso em 9 de fevereiro de 2019

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

_____. **O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional**. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set., 2006.

CARVALHO, Fernando. J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, setembro de 2008.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CURADO, M., FERNÁNDEZ, V. L. **O mito da leniência fiscal no pensamento econômico desenvolvimentista**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 1 (62), p. 61-87, abr. 2018

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

FERREIRA, A. N. **Keynes em aparato de equilíbrio e desequilíbrio geral**. Campinas: IE/UNICAMP, maio. 2014. (Texto para Discussão n. 234)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – *Ipeadata*. Dados macroeconômicos e regionais. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em 8 de fevereiro de 2019.

KEYNES. Prefácio. In: CONTADOR, C. R. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mario R da Cruz- São Paulo: Atlas, 2009.

KHAIR, A. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

LIMA, A. N. **Renúncias Fiscais da União**. Consultoria Legislativa. Estudo Técnico. Fev. 2017

LOPES M. L. M., MOLLO M. L. R. **O debate sobre a redução do déficit fiscal no Brasil: uma crítica pós-keynesiana**. Nova Economia. Belo Horizonte_21 (1)_67-103_janeiro-abril de 2011

LOPREATO, F. L. **Crise econômica e política fiscal: os desdobramentos recentes da visão convencional**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 236, jun. 2014.

_____. **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. Campinas: IE/UNICAMP, ago. 2007. (Texto para Discussão n. 131).

_____. **Milton Friedman e a efetividade da política fiscal**. Campinas: IE/UNICAMP, ago. 2012. (Texto para Discussão n. 209).

_____. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Campinas: IE/UNICAMP, fev. 2006. (Texto para Discussão n. 119).

MONTES, G. C.; ALVES, R. C. Teoria das finanças funcionais e o papel do política fiscal: uma crítica pós-keynesiana ao novo consenso macroeconômico. **Revista de Economia Política**, vol. 32, nº 4 (129), pp. 670-688, outubro-dezembro/2012

PIRES N. C. **As políticas macroeconômicas brasileiras pós 1999**: Uma investigação à Luz de Keynes. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia- Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia.2012.

POLÍTICA FISCAL. **Tesouro Nacional**, 2019. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal/>>. Acesso em: 16 de jane. de 2019.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO, **Ministério do Planejamento**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/>>. Acesso em: 6 de fev de 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Dados e estudos. Dados econômicos tributários. Renúncia fiscal**. Disponível na Internet em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>. Série histórica. Acessado em 8 de fevereiro de 2019

SANTOS, Flávio A., LOPREATO, Francisco L. C. **O novo consenso em macroeconomia no Brasil**: a política fiscal do Plano Real ao segundo Governo Lula. IE/UNICAMP, abril. 2016. (Texto para Discussão n. 267).

SOUZA, I. Minha casa minha vida. **Politize**, 08 jun. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/minha-casa-minha-vida-entenda/>- Acesso em 09 fev. 2019

TERRA F. H. B., FERRARI FILHO, F. **As políticas econômicas em Keynes**: Reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011. Anais do XL Encontro Nacional de Economia, 2014.

TESOURO NACIONAL. **Tesouro Transparente**. Dados do resultado primário. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional>> Acesso em 9 de fevereiro de 2019.