

# A ECONOMIA POLÍTICA DA AUSTRIDADE FISCAL NO BRASIL

João Santos Conceição<sup>1</sup>

Róber Iturriet Avila<sup>2</sup>

## RESUMO

Austeridade fiscal é o mote dos anos recentes no Brasil. Essa política tem respaldo em diversos autores com destaque para Alberto Alesina. A lógica principal da redução de gastos públicos é a de que o papel da política fiscal deve ser a sustentabilidade da dívida pública e a estabilização de preços. Entretanto, os efeitos recessivos do corte de gastos têm sido apontados pelos defensores de tais políticas. Além disso, o nível de endividamento pode elevar-se, obtendo um efeito inverso ao desejado. Face a esse contexto, este artigo objetiva debater os aspectos distributivos da política econômica da austeridade fiscal no Brasil. Para tanto, é retomado o debate teórico acerca da tese da contração fiscal expansionista, são apresentadas críticas teóricas e empíricas a essa concepção. Além disso, é resgatado o histórico político do governo Dilma Rousseff que foi de um ensaio desenvolvimentista à reviravolta ortodoxa na política econômica. Debate-se também os efeitos distributivos da política de austeridade na economia brasileira.

Palavras-chave: economia; política; austeridade; Brasil

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2015 marca o início de um período de recessão e estagnação sem precedentes na economia brasileira. A narrativa hegemônica para tal desempenho é a de que o governo havia excedido gastos nos períodos anteriores e que seria necessário reequilibrar as despesas públicas.

A concepção convencional da economia sugeria que o ajuste fiscal do então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, seria capaz de aumentar a confiança empresarial, trazendo crescimento econômico no segundo semestre de 2015. O fracasso dessa política foi justificado com a narrativa de que o corte de gastos não teria sido forte o suficiente, mesmo sendo o maior registrado no século presente.

O aprofundamento da crise econômica amplificado pelo corte de gastos pavimentou a queda da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Supostamente, a confiança dos empresários voltaria a

---

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

<sup>2</sup> Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

crescer com um novo governo. De fato, as expectativas empresariais melhoraram, mas o investimento produtivo não se recuperou.

Na sequência, já no governo de Michel Temer, um sucesso vindouro viria através da aprovação de uma emenda constitucional com um teto de gastos públicos, a qual, devolveria a credibilidade e, assim, traria confiança aos empresários. O efeito “*crowding out*” geraria uma competição de crédito entre o setor público e o privado. Dessa maneira, com menor déficit público, haveria mais crédito ao setor privado. Entretanto, os gastos públicos persistiram a contribuir negativamente para a atividade econômica, não recuperando a arrecadação e aumentando o nível de endividamento devido à retração do PIB.

Mais tarde, a reforma trabalhista seria a solução para a geração de empregos e da retomada da atividade econômica. Contudo, passados dois anos de sua aprovação, não observou-se retomada de crescimento e tampouco de empregos. Já em 2019, a salvação de todos os males seria a reforma da previdência, que também foi aprovada, mas foi incapaz de gerar crescimento econômico.

A despeito de todas as medidas convencionais sugeridas para gerar crescimento econômico, a economia brasileira não se recuperou. O nível de renda per capita de 2014 deve demorar alguns anos para ser reatingido.

Em situações como essa, o Estado poderia intervir para dar alguma injeção de demanda no mercado interno. Ao contrário, optou-se por corte de gastos, que comprimem as margens para investimentos públicos. A crise econômica deu lugar a um quadro de uma insuficiência profunda de demanda, por conta do alto desemprego e do aumento das desigualdades, que impedem a retomada do consumo.

Frente a esta temática, este artigo objetiva debater os aspectos distributivos da política econômica da austeridade fiscal. Para tanto, a seção 2 traz o debate teórico acerca da tese da contração fiscal expansionista e apresenta críticas teóricas e empíricas a essa concepção. A seção 3 resgata o ensaio desenvolvimentista de Dilma, a reviravolta ortodoxa da política econômica e a crise política subsequente. Na seção 4, são apresentados os efeitos distributivos da austeridade fiscal. Por fim, estão registradas as considerações finais.

## **2 AUSTERIDADE EXPANSIONISTA: SÍNTESE E AVALIAÇÃO CRÍTICA**

### **2.1 ENTENDENDO A LÓGICA DA AUSTERIDADE EXPANSIONISTA**

A “austeridade” ganhou espaço no debate econômico e político, a partir da crise econômica internacional de 2008, no processo também conhecido como “crise dos subprimes”. A palavra austeridade foi considerada como o termo do ano no Reino Unido em 2010, devido as 250 mil

pesquisas pelo termo na internet no dicionário Merriam-Webster na época da crise do Euro. (DABROWSKI, 2018).

Blyth (2013) entende que o discurso moderno de austeridade foi desenvolvido por um grupo de acadêmicos, no qual o estudo de Alberto Alesina é o mais predominante entre os seus pares. 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) e Alesina e Perotti (1995). (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

Alesina e Perotti (1995) argumentavam que uma contração fiscal poderia ter um caráter expansionista por melhorar a expectativa dos agentes e por viabilizar a redução das taxas de juros. Assim, cortes de gastos percebidos como permanentes poderiam gerar nos agentes econômicos a expectativa de redução da carga tributária futura, ampliando o consumo privado e, por conseguinte, a demanda agregada já no momento presente. Dessa maneira, a política fiscal deveria ser restritiva e depois neutra, já a política monetária deveria ser estabilizadora de ciclos.

A ideia básica é que em período de crise econômica e de aumento da dívida pública, políticas fiscais restritivas podem ter efeito expansionista. A retomada do crescimento econômico aconteceria a partir da redução de gastos. (KRUGMAN 2015). O ajuste nas contas públicas traria efeitos positivos sobre a economia, uma vez que ia melhorar a confiança dos agentes econômicos. Ao mostrar responsabilidade sobre as contas públicas, o governo passa a ganhar credibilidade do mercado e, diante dessa melhoria nas expectativas, a economia passa por uma recuperação do aumento do investimento privado, do consumo e da atração de fluxos de capitais externos.

Coelho (2014) chama atenção que o discurso da austeridade tem raízes e traços religiosos, pois remete a redenção, recompensa e sacrifícios. Schui (2014) também aponta traços culturais no conceito da palavra austeridade. A autora lembra que o argumento de austeridade remonta os pré-modernos, como Aquino e Aristóteles. Ao modo da vida e dos recursos dos indivíduos e das famílias para uma vida boa. Outros autores consideram que os valores religiosos da austeridade transpuseram para o plano público sua visão. (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

Zweiniger-Bargielowska (2000) lembra que a palavra austeridade foi utilizada em períodos de grandes guerras mundiais, quando o governo centra esforços em racionar e regular do consumo privado e direcionando os impostos pagos pelos contribuintes para financiamento da guerra. Zweiniger-Bargielowska (2000) adverte que no momento pós-guerra, o discurso da austeridade continua em tendência, priorizando a reconstrução de países destruídos pela guerra e da economia.

Rossi, Dweck e Arantes (2018) lembram que no contexto de guerra

[...] o discurso da austeridade não estava ligado à redução do gasto público, mas, pelo contrário, tratava-se de conter o consumo privado para que o governo pudesse atuar fortemente na alocação de recursos. Curiosamente, na Inglaterra do pós-guerra, era um

governo de esquerda, do trabalhista Clement Attlee, que defendia a austeridade, ou seja, a manutenção dos controles da economia de guerra e a contenção do consumo privado para direcioná-los para o provimento de bens públicos de consumo coletivo, como saúde, educação, moradia, etc. (ROSSI; DWECK; ARANTES; 2018, p. 2).

Rossi, Dweck e Arantes (2018) apontam que o discurso da austeridade é acompanhado do mito em que a credibilidade e a confiança dos agentes econômicos aumentam por conta da implementação de políticas de austeridade. Krugman (2015) denominou esse mito de “fada da confiança”. O autor considera que os governos são reféns “vigilantes invisíveis da dívida”, que estão punindo pelo mau comportamento e, por outro lado, existe a fada da confiança, que compensará o bom comportamento ao realizar políticas de austeridade.

A lógica principal da redução de gastos públicos é de que o papel da política fiscal deve ser a sustentabilidade da dívida pública e a estabilização de preços. Entretanto, o efeito recessivo que o corte de gastos pode fazer o nível de endividamento se elevar, ou seja, o efeito inverso ao desejado. O gráfico 1 aponta que no período em que a austeridade fiscal ganhou força, em 2015, a relação de endividamento se elevou.

O nível de endividamento não depende apenas do déficit público, mas há também uma relação inversa com o crescimento econômico e uma relação direta com a taxa de juros. Ou seja, taxas de crescimento econômico baixas ou negativas contribuem para a elevação da dívida. Nesta medida, a retração econômica gerada parcialmente pelo esfriamento dos gastos públicos contribuiu para que o principal objetivo do corte de gastos não fosse atingido, a redução do endividamento.

Outro argumento para a redução de gastos é o efeito “*crowding out*”. Haveria uma competição pelo crédito disponível e a elevação dos gastos públicos reduziria o crédito disponível ao setor privado em consequentemente, restringindo o crescimento. Contudo, na história brasileira, os momentos em que a economia mais cresceu foram justamente os momentos em que as taxas de investimento público eram maiores.

Ao levar para o público o argumento prol a austeridade, os defensores dessas políticas recorrem a comparação entre o orçamento público e o familiar. Esse método não é apenas puramente simplificador, mas por ser equivocado e desconsiderar três fatores. O primeiro deles é que o governo tem a capacidade de definir melhor o seu orçamento. As famílias não conseguem definir o quanto vão receber, enquanto o governo tem espaço para aumentar a arrecadação.

O outro fato desconsiderado é que as famílias não são capazes de emitir moeda, bem como não emitem títulos em sua moda e não controlam a taxa de juros de suas dívidas. O terceiro fator que diferencia o governo das famílias é que, quando este gasta, parte dessa renda retorna sob a forma de impostos. Ao aplicar gastos para gerar crescimento econômico, o governo também está aumentando a sua receita. Dessa forma, a analogia com o orçamento doméstico é inadequado.

Se do ponto de vista teórico há controvérsias sobre os efeitos da austeridade fiscal, há que averiguar-se o que ocorre em termos práticos. A sub-seção seguinte efetua uma revisão de literatura que de experiências de austeridade em diversos países e períodos.

## 2.2 EXPERIÊNCIAS EMPÍRICAS DE AUSTERIDADE FISCAL

Skidelsky e Fraccharoli (2017) mostram no livro “*Austerity vs stimulus*” que a austeridade não é causa do aumento da confiança, mas o desempenho econômico que aumenta e que a austeridade não aumenta, mas diminui a confiança ao gerar recessão, pois as políticas de austeridade prejudicam o crescimento econômico, o que piora ainda mais a confiança dos agentes econômicos. Krugman (2015) mostrou que os países europeus que mais aplicaram a austeridade foram os que menos cresceram entre 2009 e 2013.

Giavazzi e Pagano (1990) testaram o argumento de que corte nos gastos públicos geraria crescimento econômico por meio de melhoria das expectativas do mercado e das famílias, levando ao investimento e ao consumo desses, respectivamente. Os autores encontraram na Dinamarca e na Irlanda o caso em que o discurso da austeridade poderia funcionar na prática.

Tanto na Dinamarca quanto na Irlanda, o consumo do gasto do governo era de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) antes do ajuste fiscal. Após uma significativa retração nos gastos públicos e de elevação de impostos, a Dinamarca cresceu por quatro anos consecutivos 3,6% ao ano e Irlanda 3,7% durante o ajuste fiscal promovido entre 1987 e 1989.

Giavazzi e Pagano (1990) lembra que em ambos os países as políticas de austeridade foram acompanhadas por mudanças econômicas importantes interna e externa da economia. Do lado da política monetária, houve queda da taxa de inflação e das taxas de juros reais nos dois países. Enquanto no cenário internacional, houve recuperação das economias, sendo importante para o impulso das importações na Dinamarca e na Irlanda.

Para Jayadev e Konczal (2010) e Blyth (2013), esses fatores foram mais decisivos para o crescimento econômico dos dois países do que o ajuste fiscal praticado. Os autores ressaltam que logo após as medidas a Dinamarca e a Irlanda apresentaram queda nas taxas de crescimento econômico, enquanto a recuperação da economia nos anos seguintes não estava relacionada a melhoria das expectativas dos empresários e das famílias, como contam os defensores da austeridade.

Em 2009, Alesina e Ardagna, ainda sob os efeitos causados pela crise econômica mundial de 2008, argumentam que medidas de austeridade fiscal deveriam ser tomadas para que os países saíssem da recessão. O estudo dos autores analisa 21 países da Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>3</sup> em que 107 momentos da história econômica (entre 1970 e 2007) aplicaram medidas de austeridade. Dos 107 casos, 26 apresentaram crescimento econômico posteriormente, o que justificaria o uso da austeridade fiscal para os dois autores.

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. Isso significa que a maior parte das medidas de contenção fiscal não foi aplicada quando as economias dos países estavam em recessão ou em baixo crescimento econômico.

Jayadev e Konczal (2010) enfraquecem ainda mais o argumento de Alesina e Ardagna (2009) quando analisou que em 4 episódios (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Noruega em 1979) o crescimento econômico desses países posterior ao ajuste fiscal foi menor do que o do período anterior a austeridade. Somente na Noruega em 1983 e na Irlanda em 1987 o ajuste fiscal ocorreu na fase de desaceleração da economia e esteve relacionado a um crescimento econômico maior posteriormente.

Krugman (2015) também alertou que o estudo continha equívocos sobre a Finlândia:

The answer, it turned out, was that it wasn't very good statistical work. A review by the IMF found that the methods Alesina used in an attempt to identify examples of sharp austerity produced many misidentifications. For example, in 2000 Finland's budget deficit dropped sharply thanks to a stock market boom, which caused a surge in government revenue – but Alesina mistakenly identified this as a major austerity programme. When the IMF laboriously put together a new database of austerity measures derived from actual changes in spending and tax rates, it found that austerity has a consistently negative effect on growth. (KRUGMAN, 2015)

Jayadev e Konczal (2010) destaca que apenas na Irlanda não houve aumento da dívida pública após a introdução de medidas de austeridade em 1987. O argumento de que o ajuste fiscal em momento de desaceleração ou recessão econômica leva a um crescimento posterior maior e a uma redução da dívida pública vale apenas para 1 dos 107 episódios históricos analisados por Alesina e Ardagna (2010).

Breuer (2017) também revisitou o método utilizado por Alesina e Ardagna para justificar a austeridade expansionista. Breuer (2017) encontrou uma “falácia fatal”, que para ele anula as alegações feitas por quem defende a austeridade expansionista. O autor encontrou erro estatístico classificando-o como “reverse causality”. Isto significa que as técnicas estatísticas adotadas não responderam adequadamente aos movimentos cíclicos na razão despesa/PIB.

---

<sup>3</sup> Os países analisados por Alesina e Ardagna (2009) foram: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

Bova, Kinda e Woo (2017) mostram que quando a austeridade for de 1% do PIB, em média, há uma tendência de aumentar do rendimento disponível de 0,4% a 0,7% nos dois anos seguintes. Outro estudo indicado em Carvalho (2018) mostra que uma consolidação fiscal de 1% do PIB, aumenta a taxa de desemprego em 0,6 pontos percentuais no longo prazo e o índice de Gini em 1,5% em cinco anos.

Milios (2015) entende que a austeridade não é algo puramente irracional ou aplicado de propositalmente de forma errada. O autor interpreta que esse tipo de política fiscal se trata de uma imposição dos interesses da classe capitalista, ou seja, uma resposta dos governos para atender às demandas do mercado e das elites econômicas, “à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos”. (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018, p. 10).

In reality, economic crises express themselves not only in a lack of effective demand, but above all in a reduction of profitability of the capitalist class. Austerity constitutes a strategy for raising capital's profit rate. Austerity is the cornerstone of neoliberal policies. On the surface, it works as a strategy of reducing entrepreneurial cost. Austerity reduces labor costs of the private sector, increases profit per (labor) unit cost, and thus boosts the profit rate. (MILIOS, 2015).

Milios (2015) acredita que os capitalistas se beneficiam da austeridade de três formas:

i) a partir das políticas de austeridade, gera-se recessão, portanto, desemprego, assim, reduzem-se as pressões salariais e aumenta-se a lucratividade.

ii) os cortes de gastos públicos e a redução das despesas com obrigações sociais abrem espaço para cortes de impostos das empresas e elites econômicas;

iii) a redução da qualidade e/ou dos serviços públicos aumenta a demanda da população pelos mesmos serviços prestados pela iniciativa privada, o que aumenta a lucratividade deste setor.

Além dos impactos distributivos, o estudo de Fetzer (2018) mostra que há impactos políticos e sociais na sociedade. O autor mostra que existe correlação entre as políticas de austeridade tomadas no Reino Unido, com a decisão de sair da União Europeia, processo conhecido como “Brexit”. Os resultados de Fetzer (2018) que as políticas de bem-estar social reduziram a desigualdade, cenário que mudou a partir de 2010 com as políticas de austeridade:

The results suggest that the EU referendum could have resulted in a Remain victory had it not been for a range of austerity-induced welfare reforms. Further, auxiliary results suggest that the welfare reforms activated existing underlying economic grievances that have broader origins than what the current literature on Brexit suggests. Up until 2010, the UK's welfare state evened out growing income differences across the skill divide through transfer payments. This pattern markedly stops from 2010 onwards as austerity started to bite. (FETZER, 2018, p. 3).

## 2.3 REVISÃO DA AUSTERIDADE FISCAL EXPANSIONISTA?

Após a crise de 2008, com os efeitos das políticas de austeridade aplicadas em diversos países, os autores que defendiam políticas de restrição fiscal, passaram a rever os seus trabalhos e tiveram que relativizar os argumentos em prol da austeridade. O primeiro a passar pelo momento de mea-culpa foi o Fundo Monetário Internacional (FMI). O FMI chegou a três conclusões “inquietantes” sobre as políticas neoliberais defendidas:

However, there are aspects of the neoliberal agenda that have not delivered as expected. Our assessment of the agenda is confined to the effects of two policies: removing restrictions on the movement of capital across a country's borders (so-called capital account liberalization); and fiscal consolidation, sometimes called “austerity,” which is shorthand for policies to reduce fiscal deficits and debt levels. An assessment of these specific policies (rather than the broad neoliberal agenda) reaches three disquieting conclusions: 1) the benefits in terms of increased growth seem fairly difficult to establish when looking at a broad group of countries; 2) the costs in terms of increased inequality are prominent. Such costs epitomize the trade-off between the growth and equity effects of some aspects of the neoliberal agenda; 3) increased inequality in turn hurts the level and sustainability of growth. Even if growth is the sole or main purpose of the neoliberal agenda, advocates of that agenda still need to pay attention to the distributional effects. (OSTRY; LOUNGANI; FURCERI, 2016, p. 38-39).

Em “Rethinking Macroeconomic Policy” Blanchard *et. al* (2010) argumentam que, ao contrário do que se supunha, tem-se observado, após 2008, que a política monetária contracíclica não tem demonstrado resultados satisfatórios no contexto atual. Nesta medida, o corte de gastos e a consequente redução da taxa de juros não têm sido capazes de atingir os objetivos a que se propõem. Além disso, observou-se que o ajuste fiscal reduziu o produto e o emprego no curto prazo, agravado eventual risco de solvência. (BLANCHARD; ARICCIA; MAURO, 2010).

Alesina *et al.* (2017) e Alesina, Favero e Giavazzi (2018) também passaram a ter conclusões semelhantes. Os autores entendem que ajuste fiscal com base em aumento de impostos é pior do que redução de gastos, embora tenham entendido que ambas as medidas são prejudiciais ao crescimento econômico. Os autores também reconhecem que o ajuste é recessivo no curto prazo.

Perotti (2013) destaca que ajuste fiscal combinado com crescimento econômico posterior está mais relacionado ao boom de exportações do que o aumento da confiança dos agentes econômicos. Perotti (2013) também admitiu em um novo estudo que o ajuste fiscal tem efeitos diferentes de acordo com cada economia de país, reconhecendo que episódios de sucesso de ajuste fiscal podem não se repetir em outros lugares.

No caso do Brasil, as políticas de austeridade recente começaram a partir de 2015, no segundo mandato de Dilma Rousseff, em um momento de grande instabilidade política e de crise sociais, culminando, inclusive, no processo de *impeachment* da presidenta no ano seguinte, o que possibilitou um espaço político maior para o aprofundamento das políticas de austeridade. (SERRANO; SUMMA, 2018). A próxima seção tem como objetivo analisar justamente esse processo no Brasil.

### 3 A ECONOMIA POLÍTICA DA AUSTRIDADE FISCAL NO BRASIL

#### 3.1 O ENSAIO DESENVOLVIMENTISTA

O “milagrinho econômico” brasileiro iniciado em 2006 começou a mostrar seus limites nos primeiros anos do governo de Dilma. (CARVALHO, 2018). O governo passou a flexibilizar uma parte do tripé da política macroeconômico e a tolerar a inflação acima do centro da meta, por entender que parte dessa inflação tinha relação com a elevação do salário mínimo. Com o intuito de retomar o crescimento econômico, Dilma adotou uma série de medidas para estimular o investimento produtivo.

Em agosto de 2011, o Banco Central do Brasil optou por reduzir a taxa de juros de 12,5 para 12%. O comitê manteve um curso descendente a partir de então, até atingir 7,25% em outubro de 2012, onde permaneceu até março de 2013. O governo também pressionou os bancos privados a reduzirem as taxas de juros e seus *spreads* através da concorrência imposta pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal<sup>4</sup>.

Ao mesmo tempo em que as taxas de juros estavam caindo, o governo começou a permitir a desvalorização da moeda nacional. Houve mudanças também nas regulamentações do mercado cambial, imposição de reservas compulsórias em algumas operações e alteração nas alíquotas de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Essas medidas, juntamente com a queda do diferencial de juros, a redução da liquidez internacional e com a crise financeira da Europa, impulsionaram a desvalorização da moeda brasileira. Tais elementos desfizeram dois aspectos da conhecida política econômica ortodoxa no Brasil: taxas de juros altas e uma taxa de câmbio sobrevalorizada.

A lógica dessas medidas tinha como propósito reduzir o custo do capital e, conseqüentemente, o retorno sobre os investimentos financeiros (via redução da taxa de juros) e melhorar a competitividade da produção brasileira no mercado externo (via a desvalorização do real), levando os investidores a transferir capital para atividades produtivas. A maior tolerância com a “inflação salarial”, feria os interesses do capital financeiro e industrial, pois reduzia mais ainda o juro real e elevava o custo salarial. O governo vislumbrava uma possibilidade de conciliar crescimento econômico e redução das desigualdades por meio dessas vias.

These policies - in combination with the macroeconomic policies - were in part designed to allow for more equitable growth, limiting the profits appropriated by big, concentrated industries. (RUGITSKY, 2015).

---

<sup>4</sup> Dilma, em cadeia nacional de rádio e televisão, disse no Dia do Trabalhador: “[...] é inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos continue com um dos juros mais altos do mundo. Estes valores não podem continuar tão altos. O Brasil de hoje não justifica isso. Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para empresas e para o consumidor [...]. O setor financeiro, portanto, não tem como explicar esta lógica perversa aos brasileiros”.

O governo brasileiro tentou melhorar a competitividade da economia, tornando mais barato para as empresas operarem dentro do país. Dilma reuniu-se com os 28 maiores empresários no Palácio do Planalto e atendeu as antigas pautas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) para reduzir o “Custo Brasil”. Enquanto os gastos reais do governo não cresciam, ampliou-se as desonerações fiscais de R\$ 3,6 bilhões, em 2011, para R\$ 100,6 bilhões, em 2014 (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016). Nessas desonerações concedidas, reduziu-se impostos sobre a folha de pagamentos e o custo da energia, ampliou a oferta de crédito subsidiado e anunciou pacotes de melhoria na infraestrutura.

O atendimento da “Agenda Fiesp” (AVILA, 2016) levou a perda de espaço do setor bancário-financeira nas políticas econômicas do Brasil, aumentando a influência das frações do capital ligados à esfera produtiva (empresários industriais e exportadores de *commodities*). A essa altura, entre regular e ótimo, a popularidade da presidenta somava 93%, o que lhe garantia o bônus de poder retirar o capital financeiro do grande pacto sociopolítico<sup>5</sup>. (AVILA, 2016).

O Executivo abriu mão de receitas, na expectativa de que os empresários aumentassem os investimentos. O crescimento econômico por sua vez, em um segundo momento, elevaria a arrecadação, o que acabaria compensando as desonerações tributárias dadas. Apesar de todas essas benesses, os investimentos privados acabaram não vindo, servindo apenas para recuperar a margem de lucros perdidos durante o governo Dilma.

Como essas políticas foram referendadas por associações patronais que, posteriormente, abandonaram o barco e apoiaram o *impeachment* da presidente, [...] o modelo econômico adotado em 2011 e aprofundado nos três anos seguintes de Agenda Fiesp. [...] Pode-se dizer com segurança que os resultados de sua adoção foram desastrosos. [...] desonerações fiscais servem apenas para a recomposição de uma parte dos lucros perdidos, não sendo capazes de estimular novos investimentos. [...] De fato, a maior parte das desonerações fiscais concedidas parece ter servido como política de transferência de renda para os mais ricos, contribuindo também para deteriorar sobremaneira as contas públicas. (CARVALHO, 2018, p. 58-74).

Uma parte do fracasso das políticas realizadas pelo governo Dilma poder ser explicada pela inversão de preços causada pela queda nos preços internacionais de diversos produtos primários exportados pelo Brasil em consequência da desaceleração da economia chinesa. Entre 2003 e 2005, portanto, no primeiro governo Lula, esse índice cresceu em 19,1% ao ano. Já entre 2006 e 2010, no segundo governo Lula, esse índice caiu para 10,5% ao ano, enquanto no primeiro governo Dilma, esse percentual ficou em -7% ao ano. (CARVALHO, 2018).

A demanda insuficiente não foi exclusivamente resultado de fatores internacionais para alguns autores. Rugitsky (2015) aponta por exemplo, que as políticas destinadas a reduzir o risco

---

<sup>5</sup> Singer (2015) chama este realinhamento das forças internas de “coalisão produtivista”.

sistêmico, adotadas ainda no governo Lula em 2010, levaram a uma contração no crédito ao consumidor. Além de Serrano e Summa (2012), Rugitsky (2015), Mello e Rossi (2017) e Carvalho (2018), apontam que a contração fiscal substancial em 2011, no governo Dilma, também como uma segunda causa da desaceleração.

A expansão fiscal retomada em 2012 priorizou a redução de impostos. Isso significou que o governo abriu mão do investimento público e das empresas estatais para liderar o processo do crescimento da demanda agregada para abrir espaço para a iniciativa privada. Essas mudanças reforçaram a pressão negativa sobre a demanda agregada causada pela queda dos termos de troca. Para entender a curva acentuada do Brasil em direção à austeridade, também é necessário considerar as raízes políticas dessa reviravolta econômica, tema tratado a seguir.

### 3.2 A ORIGEM ECONÔMICA DA CRISE POLÍTICA

Ao mudar a política de taxas de juros, impondo pressão competitiva aos bancos privados e contestando a taxa de retorno de alguns setores, o governo “cutucou onças com varas curtas”. (SINGER, 2015). O declínio da taxa de lucro e de acumulação de capital se acentuou no governo Dilma, atingindo o seu menor percentual em 2014. O principal determinante da queda foi a redução da parcela de lucro líquido na renda nacional de 40,8% em 2003 para 32,9% em 2014. A taxa de lucro declinou a velocidade de 7% ao ano entre 2010 e 2014. (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016). Isso se deu pela elevação dos salários reais em meio a uma taxa de câmbio ainda apreciada.

Na visão de Rugitsky (2016), o governo Dilma queria

[...] cindir o empresariado industrial e os interesses financeiros, aliando-se àqueles para contrariar os interesses desses. A mudança da política cambial e a notável redução da Selic (duas faces da mesma moeda, aliás) deveria contribuir para essa cisão interna à elite econômica. Entretanto, o setor industrial brasileiro, fragilizado desde os anos 1980, havia sido ainda mais enfraquecido [...] e seus interesses tornaram-se profundamente interpenetrados com os interesses financeiros. Talvez por essa razão, o apoio, se houve, durou pouco e, já em 2012, a elite econômica unificou-se contra a política econômica do governo. A crise de hegemonia só seria escancarada, porém, em junho de 2013. A partir daí, a desaceleração econômica e a crise de hegemonia política passam a reforçar-se mutuamente, em um processo crescente que explodiria em 2015. (RUGITSKY, 2016, p. 6-7).

Ao se comparar o período de 2011-2014 com o período de 2007-2010, verifica-se que as taxas de rentabilidade média anual sobre os patrimônios líquidos caíram de forma expressiva: 500 maiores empresas (não financeiras) (-4,5%); construtoras (seis maiores do setor) (-5,3%); produção de petróleo, gás, refino e coque (-14,4%); fabricação de aços e derivados (as seis maiores do setor) (-19,6%); automóveis e ônibus (-32,4%). A taxa de crescimento setor bancário financeiro na comparação foi de apenas 1,5%. (PINTO *et al.*, 2017).

Pinto *et al.* (2017) considera que a crise de acumulação no Brasil pode ser constatada mediante a redução da taxa de lucro das 500 maiores empresas não financeiras, que registrou a pior taxa desde 1974, e através da redução da massa de lucros das 297 empresas de capital aberto brasileiras em quase todos os setores. A massa total do lucro líquido desse conjunto de empresas caiu 87,3%, ou seja, de R\$ 109,9 bilhões, em 2014, para R\$ 14 bilhões em 2015. O declínio é ainda maior quando excluindo os bancos, configurando um prejuízo de R\$ 56,5 bilhões em 2015 (queda de 203%) das 272 empresas de capital aberto. (PINTO *et al.*, 2017).

Singer (2015) adverte que as políticas econômicas de Dilma não eram acompanhadas de mobilização social de baixo. Os capitalistas brasileiros podiam confiar que a pressão de uma greve nos investimentos efetivamente enfraquecesse o governo. Rugitsky (2015) considera que essa “trajetória parece ter, em parte, uma natureza política.” A taxa de investimento, após elevar-se de 17,3% para 20,6% do PIB, entre 2006 e 2010, ficou praticamente estagnada entre 2011 e 2013 e caiu quase um ponto percentual em 2014. As taxas efetivamente observadas no governo Dilma foram: 20,6% em 2011, 20,2% em 2012, 20,5% em 2013 e 19,7% do PIB em 2014.

O principal indicador do mercado de ações do país, o Ibovespa, também passou a cair no governo Dilma, enquanto a taxa de desocupação atingiu 4,8% ano de 2014, o menor valor da série histórica. O salário médio real manteve seu crescimento acima da produtividade, enquanto essa também caía junto com capacidade instalada<sup>6</sup>. Entre 2011 e 2014, 89,3% das negociações salariais obtiveram ganhos reais. A redução simultânea da taxa de lucro e da rentabilidade financeira para diversos autores está na origem do fim da composição de classes que havia sido firmada no governo Lula:

No Governo Dilma, houve uma forte queda da lucratividade em decorrência da redistribuição da renda em favor do trabalho. Ocorreu o que na literatura se denomina de “*profit squeeze*”, o esmagamento dos lucros. A queda acentuada da taxa de lucro e a tentativa de reduzir a taxa de juros no início de 2011 romperam o acordo de classes que caracterizou o governo Lula. As reduções nos ganhos do capital produtivo e financeiro são a origem econômica para a crise política do Governo Dilma. (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016, p. 4).

The recent Brazilian crisis seems to be a particularly clear illustration of such interaction of economics and politics: the profit squeeze had been aggravating the distributive conflict and pushing down the growth of investment since 2010, when in 2015 the ruling classes’ calls for austerity finally prevailed and the abrupt contraction of public expenditures resulted in a large fall of economic activity. Additional factors certainly played a role, like the fall in commodities prices in 2015 and a corruption scandal that paralyzed the construction sector, but the crisis cannot be understood without taking into consideration the profit squeeze and its economic and political effects. (MARTINS; RUGITSKY, 2018, p. 23).

---

<sup>6</sup> Singer (2015) lembra que “o número de paralisações, que já vinha subindo desde 2008, atingiu quase 87 mil horas paradas em 2012, atingindo o maior índice desde 1997, e continuou a crescer.” (SINGER, 2015, p. 22).

A elevação dos rendimentos reais do trabalho, associada às quedas das taxas de lucro, reascendeu a luta entre o capital e o trabalho, que fora amenizada no governo Lula em virtude da conjuntura internacional favorável (dado o efeito China). Aquela conjuntura possibilitou um período atípico em foi que possível configurar um “jogo de ganha ganha” entre as classes um tipo de coalizão instável entre as burguesias (industrial, financeira e agrícola) e os sindicatos. [...] Assim, com a crise internacional de 2008, o “jogo de ganha ganha” foi se tornando paulatinamente insustentável [...] (PINTO *et al.*, 2019).

Serrano e Summa (2018) possuem uma visão diferente sobre a interrupção do crescimento inclusivo no Brasil. Os autores entendem que os efeitos econômicos ou políticos não atuaram diretamente nas decisões de investimento dos empresários. A interpretação é de que o efeito do acirramento do conflito distributivo se deu de maneira indireta, acontecendo pela via da pressão política pela classe capitalista para mudar a política econômica e criar condições para a resolução do conflito distributivo.

Nas palavras de Serrano e Summa (2018):

[...] uma das coisas que os capitalistas “não fazem como classe” é reduzir investimentos se suas margens e taxas de lucro se reduzem por conta do aumento dos salários reais. Mas uma das coisas que certamente fazem como classe é pressionar politicamente o governo para paralisar e, se possível, reverter políticas econômicas progressistas que geram efeitos distributivos e sociais indesejados. (SERRANO; SUMMA, 2018, p. 188).

Essa interpretação era levantada por Lara em 2015:

Determinados estratos sociais insatisfeitos, ao perceberem uma perda relativa de protagonismo, tendem a intensificar seu interesse pela ação política, passando a agir de forma mais contundente para recuperar sua influência sobre as decisões governamentais. Nessa ofensiva, é comum a formação de um poderoso bloco de interesses, que passa a denunciar, insistentemente, que a “situação é claramente enferma”. Nessas condições, qualquer desvio em relação ao que se avalia oportunamente como sendo as condições “sadias” passa a ser capitalizado retoricamente para exigir do governo que tome as medidas necessárias para saná-lo. Naturalmente, tal processo visa, na verdade, promover a recomposição da correlação de forças que havia sido originalmente perturbada [...]. (LARA, 2015, p. 36).

O entendimento de Lara (2015) e Serrano e Summa (2018) vai ao encontro com Texeira, Dweck e Chernavsky (2018). Esses autores argumentam que os contínuos ganhos salariais dos trabalhadores acima da produtividade, em momento de desaceleração econômica, causaram um movimento para recomposição da doutrina de “finanças públicas sadias”. Esse discurso passou a ser propagado no Brasil a partir de 2013, conforme o resultado fiscal se tornava cada vez mais deteriorado. (TEXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2018).

Adicionalmente, as manifestações de junho de 2013 derrubaram a popularidade da presidenta em 35 pontos percentuais. Os protestos criaram uma dificuldade política a mais para o governo Dilma. A partir de então, e com motivações eleitorais, passou-se a disseminar paulatinamente uma perspectiva pessimista (TEXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2018), com

ampla participação dos meios de comunicação, através da oposição e pelos grupos descontentes ao governo. (AVILA, 2016).

[...] não surpreende que a partir desse cenário o bloco no poder e suas frações (inclusive as vinculadas à atividades de comunicação e jornalismo) tenham passado a patrocinar de forma explícita, publicamente, e junto aos seus representantes no Congresso, a tese da inevitabilidade das reformas que, na verdade, visa a realização de um enorme ajuste acerca da remuneração do trabalho e dos gastos do Estado (em especial os sociais) argumentando que tais medidas poderiam destravar a acumulação. (PINTO *et al.*, 2017, p. 14).

Ao reduzir o crescimento econômico, o baixo investimento desacelerou a arrecadação de impostos, pressionando a política fiscal. Ao mesmo tempo, a desvalorização da taxa de câmbio aumentou a inflação e forçou o governo a recuar na política de flexibilização do tripé macroeconômico. O Banco Central do Brasil deu início a uma série de aumentos nas taxas de juros, que tornaram o serviço da dívida pública mais oneroso. O governo passou a enfrentar o dilema de aumentar seu superávit fiscal para compensar as crescentes obrigações financeiras ou ver o aumento da dívida pública.

A partir de 2014, as contas públicas começaram a dar sinais negativos, mesmo com os gastos reais não crescendo (MELLO; ROSSI, 2017), foi se consolidando ao longo deste ano, a tese da ganância no governo Dilma. (TEXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2018). Na eleição, o capital financeiro e industrial estavam na oposição. (AVILA, 2016). Não por acaso, o maior banco privado do Brasil financiou a campanha eleitoral de Aécio Neves e Marina Silva, e não financiou a de Dilma, assim como outro banco privado distribuiu uma carta aos clientes “*select*”, alertando os efeitos de uma possível reeleição da presidenta.

### 3.3 DO ENSAIO DESENVOLVIMENTISTA À AUSTERIDADE

Após uma reeleição apertada, Dilma tenta repactuar as forças políticas (AVILA, 2016). a frágil aliança entre sindicatos e capital industrial, forjada no início do governo Dilma, foi abandonada em favor de uma reunificação do capital industrial e financeiro (RUGITSKY, 2015). Escolhendo um ministro da fazenda vinculado ao sistema financeiro, uma ministra da agricultura representante dos latifúndios da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), para o ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior, escolheu um ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A nomeação desses representantes tratava-se de

[...] uma clara indicação que a presidente Dilma Rousseff buscava uma aproximação com a grande burguesia que agora lhe fazia oposição. (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016, p. 19).

O ministro da Fazenda promoveu de início um forte ajuste fiscal, reduzindo o gasto público de 12,8% em 2014 para 2,1% em 2015. Os cortes promovidos por Joaquim Levy afetaram mais os investimentos públicos, que recuaram 32% ao longo do ano de 2015 na comparação com 2014. (MELLO; ROSSI, 2017). O governo anunciou logo em janeiro de 2015, além desse ajuste fiscal, restrição ao acesso ao seguro desemprego e ao auxílio doença e mudanças nas regras de concessão de alguns benefícios previdenciários.

É importante notar que o que está sendo dito é que as escolhas políticas que levaram a esses resultados não foram erros, mas foram feitas para atender e satisfazer certos interesses que não eram favoráveis a um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social. O ponto é que essas mudanças ocorreram por questões de economia política e não apenas por erros na condução da política econômica. A política de austeridade de Dilma II foi a solução encontrada para acabar com a inflação salarial e o conflito distributivo através do aumento do desemprego, o que reforçou o clima político para reformas que enfraquecem ainda mais o poder de barganha dos trabalhadores. No final das contas, a austeridade nada mais é que uma política de renda disfarçada. (SUMMA, 2019, p. 246-247).

Na mesma linha de pensamento, Medeiros (2017) considera que

Razões internas e de poder entre grupos e classes sociais parecem explicar mais a descontinuidade e a mudança abrupta na política fiscal em 2015. [...] A crescente militância sindical estimulada pelo alto nível de emprego num momento em que a economia desacelerava levou a crescente descontentamento dos empresários e crescente conflito de classes e constituía um entrave à estratégia empresarial. (MEDEIROS, 2017, p. 13).

O governo Dilma pensou na volta da tributação sobre os dividendos e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), taxaço sobre a receita bruta das indústrias, a instituição da taxaço sobre grandes fortunas e a ampliação do imposto sobre heranças e doações como parte do ajuste fiscal no segundo mandato. Essas medidas nunca foram encaminhadas ao Congresso Nacional ou não tiveram força política para serem aprovadas. O segundo governo Dilma acabou optando, então, pelo aumento de impostos indiretos.

A Fiesp alertou que “o governo correria o risco de ficar sem arrecadação nenhuma”, pois “quem liga as máquinas também sabe desligá-las.”<sup>7</sup> Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018) entendem que o apoio do empresariado industrial ao governo Dilma se deu apenas enquanto o crescimento dos salários poderia ser compensado com subsídios e incentivos. Ao ver a piora da situação fiscal brasileira, perceberam que o governo talvez não tivesse mais condições fiscais para seguir com as políticas de aumento das margens de lucro, levando-os industriais a fazerem oposição.

Os autores ainda acrescentam:

---

<sup>7</sup> Disponível em: <[fiesp.com.br/noticias/quem-liga-as-maquinas-tambem-sabe-desliga-las-diz-skaf/](http://fiesp.com.br/noticias/quem-liga-as-maquinas-tambem-sabe-desliga-las-diz-skaf/)>. Acesso em 30 ago. 2019.

[...] o fato de que uma reforma trabalhista nos termos da que foi aprovada recentemente, que já era demanda antiga das frações do capital produtivo, dificilmente seria aprovada em um governo do Partido dos Trabalhadores, o que já devia estar na conta dos empresários industriais. (TEXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2018, p. 21).

A instabilidade política trazida pelo avanço da operação Lava-Jato e os vazamentos ilegais do conteúdo dos processos, usados amplamente com finalidades políticas (PINTO *et al.*, 2019), levou também à paralização de importantes setores da economia, como os setores de petróleo e construção civil. Ainda somado há um ambiente político frágil do governo Dilma, que havia perdido a sustentabilidade política no Congresso Nacional, liderado pela figura do então presidente da Câmara de Deputados Eduardo Cunha.

Para Serrano e Summa (2018):

[...] o objetivo gerar desemprego suficiente para parar o crescimento do salário real e criar um clima favorável ao início de reformas que reduzem direitos sociais e trabalhistas de forma a reduzir permanentemente o poder de barganha dos trabalhadores. Nesse sentido, a política econômica tem sido muito bem-sucedida apesar da instabilidade gerada pela mudança de governo ocorrida em 2016. (SERRANO; SUMMA, 2018, p. 187-188).

O processo de *impeachment* da presidenta resultou na volta da fração bancário-financeira do capital na economia (TEXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2018) e a retomada de vez da ortodoxia na política econômica. A agenda imposta pelos governos que assumiram o governo após o *impeachment* de Dilma retoma o receituário neoliberal numa versão mais radical do que o aplicado na década de 1990 durante os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. (FAGNANI, 2017).

O índice de confiança do empresariado industrial subiu nos seis meses de governo de Michel Temer, atingindo em setembro de 2016 um nível que não se observava desde meados de 2013. Tal evolução no índice não produziu os efeitos na atividade econômica previstos pelos defensores da austeridade. Os setores que apoiaram a destituição de Dilma passaram a acreditar que a economia se recuperaria a partir das reformas que seriam executadas para reestabelecer a acumulação. (PINTO *et al.*, 2017).

Para Medeiros (2017), a crise iniciada em 2015

[...] entendida pelo conjunto da classe capitalista como de natureza fiscal, constituiu um pretexto e grande oportunidade para rever a carta social de 1988, relutantemente tolerada por esta, e condicionar a recuperação dos investimentos públicos à diminuição dos gastos correntes e à privatização, parcialmente interrompida. (MEDEIROS, 2017, p. 14).

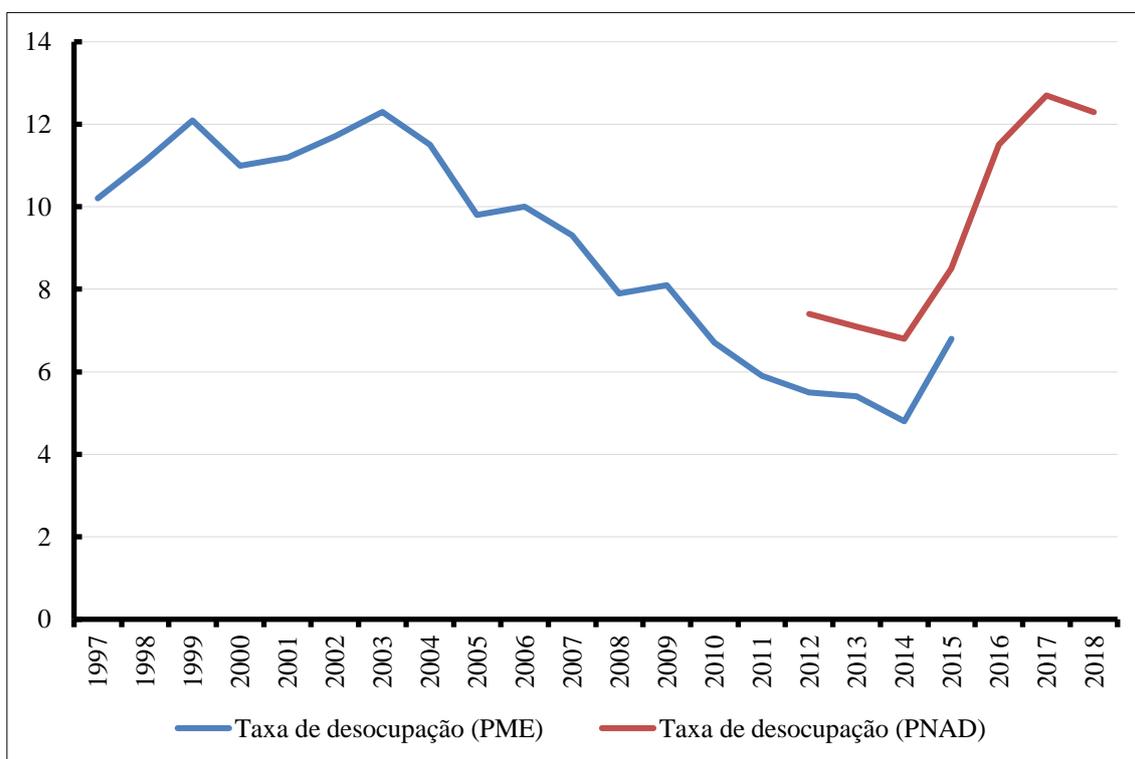
#### **4 BREVE APRESENTAÇÃO DOS EFEITOS DISTRIBUTIVOS DA AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL**

Entre 2004 e 2014 houve elevação do emprego e do salário real no Brasil. Entretanto, o modelo econômico já vinha mostrando seus limites no início do primeiro governo Dilma. Contudo, a política de corte de gastos públicos afetou a dinâmica econômica, o nível de emprego e de renda no Brasil. Nesta medida, o efeito distributivo do corte de gastos não foi inesperado, ao contrário, era o que se propunha ocorresse, conforme Barros no início de 2015:

“Depois de um longo período de crescimento, o desemprego é 4,6%. Temos pressões horríveis no mercado de trabalho. Os sindicatos, cumprindo a função deles, aproveitam para impor reajustes e ganhos sociais que acabaram pressionando o custo das empresas e criando na indústria uma situação dramática. O que ela vai ter de fazer - e a nova política já está fazendo: flexibilizar o mercado de trabalho. Em outras palavras, gerar algum desemprego. Isso já está ocorrendo no setor automobilístico. Os sindicatos vão perder força e negociar coisas mais razoáveis.”<sup>8</sup>

Desta feita, a política recessiva, em adição à variação dos termos de troca e à crise política, acarretou na elevação das taxas de desemprego e redução do nível salarial médio. A agenda de corte de direitos e salários foi intensificada após da queda de Dilma. O gráfico abaixo aponta as variações do nível de desemprego no Brasil.

Gráfico 1 – Taxa percentual de desocupação no Brasil – 1997-2018

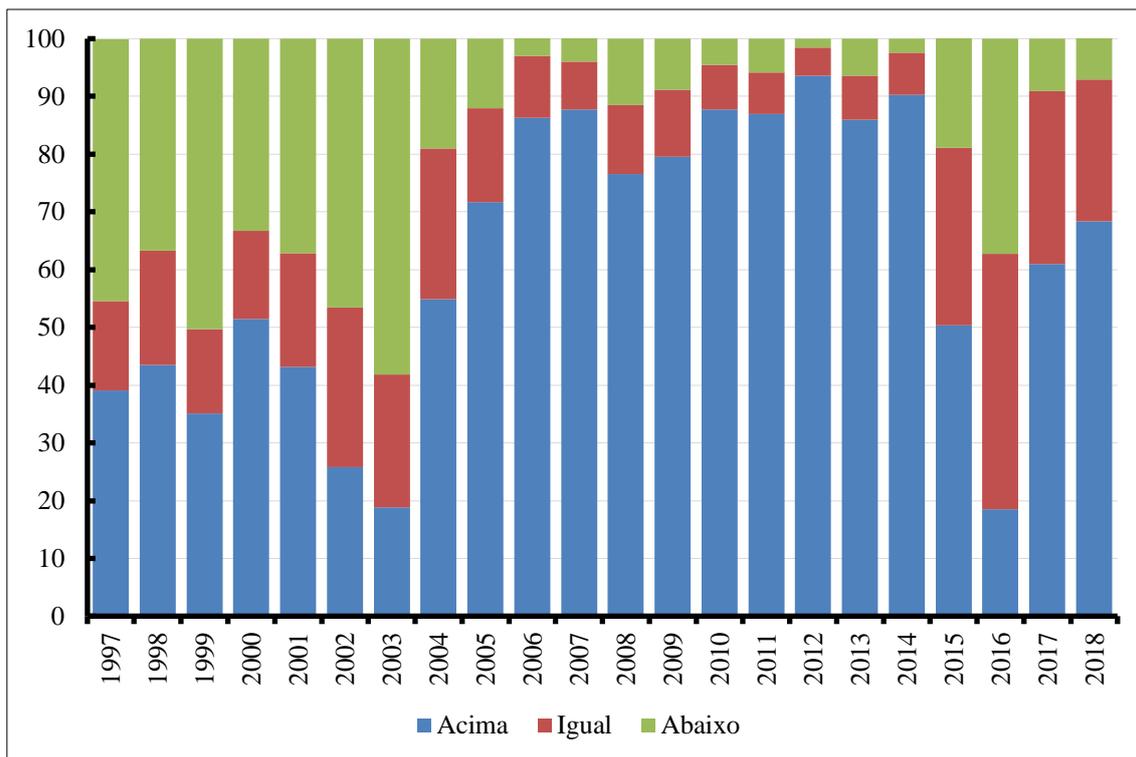


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<sup>8</sup> Disponível em: <[economia.estadao.com.br/noticias/geral,levy-e-um-diabo-mais-inteligente,1618142](http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,levy-e-um-diabo-mais-inteligente,1618142)>. Acesso em: 17 set. 2019.

A pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico (DIEESE) mostra que os percentuais dos reajustes salariais acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) diminuíram. Os percentuais observados foram: 50,3% em 2015; 18,5% em 2016; 61% em 2017 e; 68,4% em 2018. Os números estão abaixo dos 89,3% dos ganhos acima do INPC ocorridos no primeiro governo Dilma.

Gráfico 2 – Distribuição percentual dos reajustes salariais em comparação com o INPC no Brasil – 1997-2018

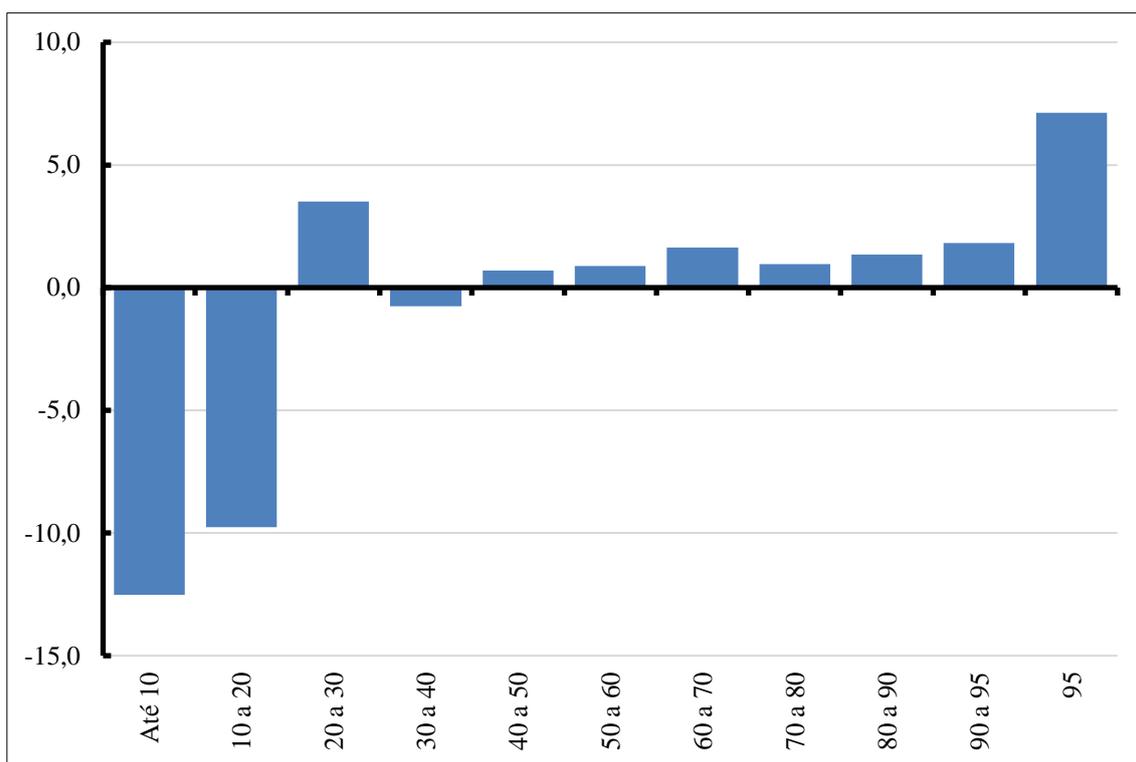


Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

O gráfico 3 faz uma análise da variação dos rendimentos recebidos habitualmente por percentual de classe durante o período de recessão e estagnação econômica. As classes mais baixas da população tiveram variação negativa da renda em 12,5% e 9,8% de 2015 a 2018. No mesmo período de análise, o top da pirâmide obteve ganhos de 7,1%.

O estudo de Neri (2018) caracteriza a escalada da desigualdade no Brasil no período de austeridade fiscal. De acordo com os dados, os que mais perderam foram os jovens, por conta da alta taxa de desemprego; os pretos e pardos; os trabalhadores sem instrução; bem como as regiões mais pobres do Brasil (norte e nordeste).

Gráfico 3 – Variação do rendimento habitual de todos os trabalhos segundo as classes de percentual  
– 2015-2018

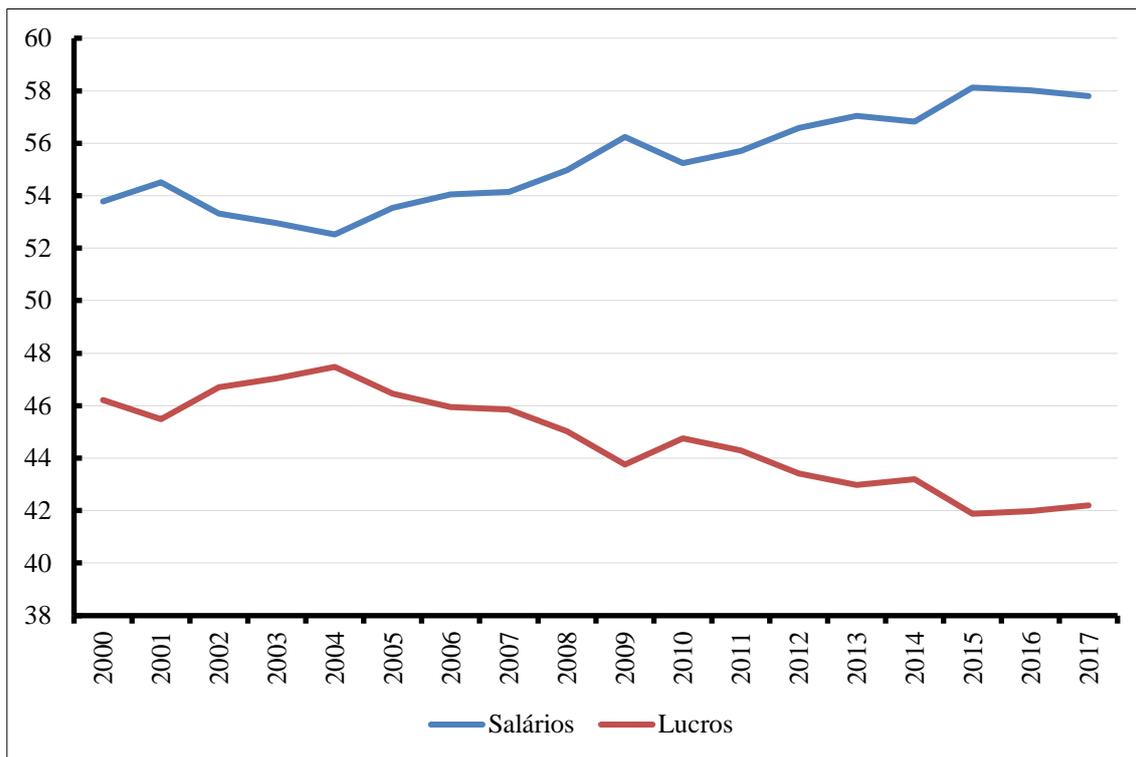


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Do ponto de vista agregado, podemos observar as variações na distribuição funcional da renda, ou seja, a parcela do PIB que compete aos salários e aos lucros. A variação da apropriação de renda dos estratos sociais mais baixos impacta na apropriação dos estratos mais elevados e, eventualmente, reduzindo o lucro empresarial.

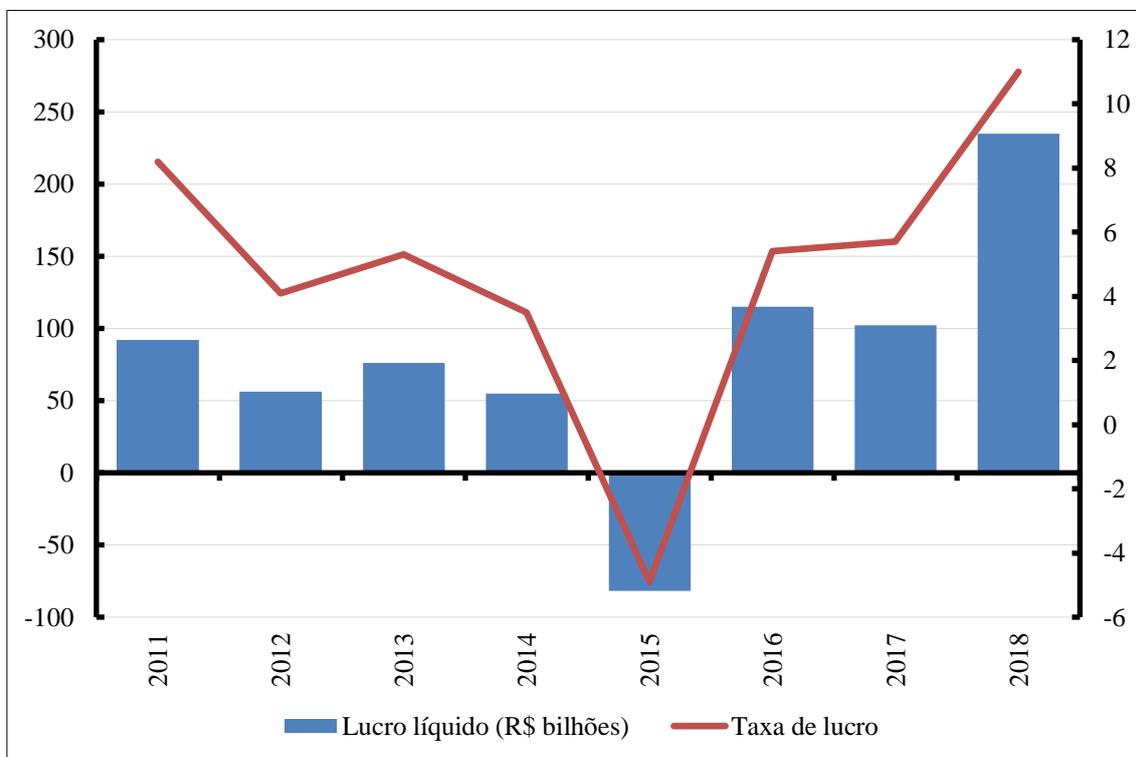
O gráfico 4 abaixo explicita uma trajetória de elevação da participação dos salários no PIB a partir de 2004 e, conseqüentemente, uma queda do excedente operacional bruto sobre o produto no mesmo período. Os dados agregados estão disponíveis até 2017 mostram uma retração dos salários e recomposição dos lucros a partir de 2015. Numa análise do lucro das 500 maiores empresas não financeiras no Brasil, o gráfico 5 mostra o mesmo movimento de queda dos lucros. Assim como no gráfico 4, o gráfico 5 também mostra a recomposição dos lucros após 2015.

Gráfico 4 – Distribuição funcional da renda no Brasil – 2000-2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Gráfico 5 – Taxa de lucro e lucro líquido das 500 maiores empresas não financeiras no Brasil – 2011-2018



Fonte: Pinto et. al (2019)

Isso posto, fica claro que as políticas de austeridade provocaram uma retração na atividade econômica, no nível de emprego, no nível de salários e na apropriação salarial na distribuição de renda. Tais efeitos não são surpreendentes, mesmo autores adeptos da teoria convencional admitem esses efeitos econômicos do corte dos gastos públicos. Mais do que isso, alguns deixam claro que a intenção é justamente essa, com destaque ao interesse de reduzir o nível de salários e recompor as margens de lucro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, a ideologia liberal tornou-se dominante na interpretação dos fatos e nas prescrições de política econômica no Brasil. Com um grau cada vez maiores, a política fiscal restritiva deu sequência nos três governos desde 2015.

Assistiu-se a uma série de reformas estruturais: teto de gastos, reforma trabalhista, reforma previdenciária, corte geral de gastos públicos. Tais políticas seriam suficientes para reestabelecer o crescimento econômico, gerar novos empregos, aumentar a credibilidade do governo, reduzir o nível de juros, reduzir a inflação, estabilizar o endividamento público e permitir o crescimento do investimento privado.

Adentrando-se no sexto ano consecutivo de uma política de austeridade fiscal, os resultados não foram aqueles prometidos pelos autores liberais. Observa-se uma semi-estagnação, pouca variação no nível de emprego, ampliação das desigualdades e da pobreza, elevação do nível de endividamento público, redução de investimentos privados, redução de salários. De positivo, houve uma redução do nível de inflação e de juros. Contudo, na dinâmica econômica, a expansão monetária não foi capaz de compensar a retração fiscal observada.

Do ponto de vista teórico, Alberto Alesina argumentava que a expansão de gastos públicos geraria um efeito “*crowding out*” no mercado de crédito, uma vez que a poupança financeira mais o déficit público ao invés de investimentos privados. Porém, o que se verificou no Brasil foi uma retração econômica e, portanto, redução da arrecadação de tributos, de modo a inviabilizar o prometido zeramento do déficit nominal do governo. Embora haja uma tímida recuperação do crédito livre, este não foi capaz de elevar as taxas de investimento.

Ao se visitar a literatura convencional recente, verificamos que a crítica à tese da “contração fiscal expansionista” se avoluma. Após a crise de 2008, Blanchard *et. al* (2010) apontam que uma política monetária contracíclica não tem sido suficiente para compensar os efeitos da contração fiscal. Assim, mesmo com o corte de gastos públicos e com a redução das taxas de juros, o crescimento econômico não tem sido satisfatório. Alesina *et al.* (2017), em uma revisão,

reconhecem que o ajuste fiscal é recessivo no curto prazo e, portanto, podem afetar os níveis de crescimento econômico de equilíbrio.

Nesta medida, as políticas implementadas no Brasil estão desatualizadas do ponto de vista da teoria econômica convencional. O resultado econômico é uma escassez de demanda persistente. Não houve recuperação do nível de renda per capita, portanto, não houve recuperação econômica consistente, a despeito das narrativas em contrário. Os efeitos distributivos, previstos, foram de redução de renda para os estratos inferiores, rebaixamento do nível salarial, redução da participação dos salários no PIB e ampliação da participação dos lucros. Neste aspecto, a política econômica foi bem sucedida, pois atingiu os velados objetivos distributivos, ainda que, do ponto de vista da dinâmica econômica o fracasso é inegável.

## REFERÊNCIAS

ALESINA, A. TABELLINI, G. **A positive theory of fiscal deficits and government debt.** Review of Economic Studies 57, n. 3. V. 403-414, 1990.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. **IMF Staff Papers**, v. 44, n. 2, 1997.

AVILA, R. Auge e declínio do pacto de classes. In: SLAVIEIRO, C. (Org.). **Crônicas da resistência 2016:** narrativas de uma democracia ameaçada. 1. ed. Curitiba: Compactos, 2016.

BOVA, E.; KINDA, T.; WOO, J. Austerity and inequality: the size and composition of fiscal adjustment matter. *Vox*, 2018.

BLYTH, M. Austerity: The History of a Dangerous Idea. Oxford University Press, 2013.

BLANCHARD, O.; ARICCIA, G.; MAURO, P. Rethinking Macroeconomic Policy. **IMF Staff Position Note**, 2010.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatística.** Trabalho. Aceso em: 21 jan. 2020. Disponível em: <ibge.gov.br>.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira:** do boom ao caos econômico. 1. ed. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

COELHO, A. **Capitalismo como religião: uma crítica a seus fundamentos mítico-teológicos.** Tese de Doutorado. Universidade Metodista de São Paulo, 2014

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Publicações.** Balanço dos reajustes. 2019. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2018. Acesso em: 21 jan. 2020. Disponível em: <dieese.org.br>.

FETZER, T. Did austerity cause Brexit? **CESifo Working Papers**, n. 7159, 2018.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para Discussão IE-Unicamp**, n. 308, 2017.

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. **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, 1990.

JAYADEV, A.; KONCZAL, M. **“The Boom Not The Slump: The Right Time For Austerity”**. In: Economics Faculty Publication Series. Paper 26, 2010.

MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. **Texto para Discussão IE-Unicamp**, n. 309, 2017.

NERI, M. A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e pobreza? **FGV Social**, 2019.

KRUGMAN, P. The case for cuts was a lie. Why does Britain still believe it? The austerity delusion. **The Guardian**, 2015.

LARA, F. As contribuições à desaceleração do crescimento no Brasil (2011-2014). **Revista Indicadores Econômicos FEE**, v. 43, n. 2, p. 23-40, 2015.

MEDEIROS, C. A economia brasileira no novo milênio: continuidade e mudanças nas estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, p. 1-16, 2017.

MARTINS, G.; RUGITSKY, F. The commodities boom and the profit squeeze: output and profit cycles in Brazil (1996-2016). **Working Paper Series: Department of Economics FEA-USP**, n. 9, 2018.

MARQUETTI, A.; HOFF, C.; MIEBACH, A. Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira. 2016. Mimeo.

MILIOS, J. Austerity Isn't Irrational. **Jacobin Magazine**, 2015.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. (Org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

RUGITSKY, F. Austerity reaches Brazil. **Jacobin Magazine**, 2015.

RUGITSKY, F. Milagre, miragem, antimilagre: a economia política dos governos Lula e as raízes da crise atual. **Revista FEVEREIRO**, n. 25, 2016.

SUMMA, R. Inflação de conflito em sistema de metas de inflação: como evitar políticas de austeridade? In: CHILIATTO-LEITE, V. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade**. 1. ed. Brasília: CEPAL, 2019.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 175-189, 2018.

SERRANO, F.; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. **Revista OIKOS**, v. 11, n. 2, p. 166-202, p. 2012.

SCHUI, F. **Austerity - The Great Failure**. Londres: Yale University Press, 2014

PINTO, E.; PINTO, J.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. A guerra de todos contra todos: a crise brasileira. **Texto para Discussão IE-UFRJ**, n. 06, 2017.

PINTO, E.; PINTO, J.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. A guerra de todos contra todos e a lava jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Texto para Discussão IE-UFRJ**, n. 13, 2019.

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

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, n. 102, p. 39-67, 2015.

TEIXEIRA, R.; DWECK, E.; CHERNAVSKY, E. A economia política da política fiscal e o processo de *impeachment*. In: XXIII Encontro Nacional de Economia Política, ENEP, 23º, 2018, Niterói. **Anais eletrônicos...** Sociedade Brasileira de Economia Política, 2018.

ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I. **Rationing, Controls, and Consumption 1939–1955**, Oxford: Oxford University Press, 2000.