



Febrero 2017 - ISSN: 1988-7833

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL NO BRASIL EM TEMPOS DE CRISE

Carla Leandro Menezes Fagundes¹

carlamenezesfagundes@gmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Carla Leandro Menezes Fagundes (2017): "Instrumentos de política fiscal no Brasil em tempos de crise", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (enero-marzo 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/ccss/2017/01/crise.html>

Resumo

Este artigo tem por objetivo descrever as medidas e os principais instrumentos de política fiscal adotados no Brasil no contexto da crise financeira internacional, de modo a identificar, especialmente em dois períodos – no início da crise, entre 2008 e 2009, e no cenário de tendências atual - a natureza da política adotada, com repercussão na administração das finanças públicas. Para tanto, far-se-á um estudo sobre os principais conceitos pertinentes à política fiscal, assim como um resgate da teoria keynesiana do Estado interventor, o que repercute mormente nas decisões tomadas no âmbito do orçamento público no Brasil, principal instrumento de intervenção do Estado na Economia do país.

Palavras-chave: crise internacional, política fiscal no Brasil, funções do orçamento público.

¹Carla Leandro Menezes Fagundes tem formação em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais, com especialização em Gestão Pública pela Faculdade Unyleya. Possui mais de dez anos de exercício profissional como assessora de comunicação social.

Abstract

This paper aims to describe the measures and main fiscal policy instruments adopted in Brazil in the context of the international financial crisis, in order to identify, especially in two periods - at the beginning of the crisis, between 2008 and 2009, and in the scenario of trends - the nature of the policy adopted, with repercussions on the administration of public finances. In order to do so, a study will be carried out on the main concepts pertinent to fiscal policy, as well as a rescue of the Keynesian theory of the intervening State, which has a major impact on the decisions taken within the public budget in Brazil, State in the country's economy.

Keywords: international crisis, fiscal policy in Brazil, public budget functions.

1. Crises

A última crise econômica, que se expandiu mundialmente, teve início em 2007, nos Estados Unidos da América, em época de grande interrelacionamento entre as nações, o que promoveu impacto negativo, em maior ou menor medida, em várias partes do planeta, notadamente na zona de relação comercial demarcada pelo eixo formado por Estados Unidos e Europa Ocidental.

O processo de globalização financeira, em que os mercados financeiros são integrados de tal forma a criar um "único" mercado mundial de dinheiro e crédito, diante de um quadro em que inexistem regras monetário-financeiras e cambiais estabilizantes e os instrumentos tradicionais de política macroeconômica tornam-se crescentemente insuficientes para conter os colapsos financeiros (e cambiais) em nível mundial, tem resultado em frequentes crises de demanda efetiva, determinado fundamentalmente por "forças financeiras". – Luiz Fernando de Paula e Fernando Ferrari Filho (2011, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000200009)

Inicialmente, o Brasil não sofreu impacto significativo com o desenrolar da crise. Entre os determinantes desse estancamento inicial estão a ampliação das zonas de comércio para além do eixo central Estados Unidos e Europa e a política adotada para evitar que efeitos da crise financeira comprometessem a oferta de emprego e a estabilidade econômica, que se mostram vulneráveis no cenário atual.

Trata-se de tema pertinente à compreensão do impacto da política interventora adotada sumamente através do orçamento público, e sua aplicabilidade no universo prático das finanças públicas no país, o que viabiliza compreensão concreta da intervenção do Estado na economia, através desse instrumento de planejamento e gestão da coisa pública.

Objetiva-se com este trabalho um estudo descritivo sobre a política fiscal adotada no início e no final da crise, assim como seus mais relevantes expoentes nesse contexto. Verificam-se ainda possíveis efeitos negativos proporcionados por essa política, uma vez que se observam medidas de política fiscal saneadoras, a princípio, revelando-se pouco efetivas ou promissoras em médio e longo prazos; no contexto atual.

Possíveis efeitos negativos para atuação de tendência keynesiana da política econômica foram duramente criticados pelos neoliberais no pós-1929. No entanto, com a deflagração da crise, de um modo ou de outro, solução com característica keynesiana retorna em contexto de crise no maior centro neoliberal do mundo – Estados Unidos e eixo europeu -, reafirmando-se nos dias de hoje, e no Brasil, seja no seu aspecto expansionista e anti-recessivo ou no seu teor restritivo ou anti-inflacionário.

Ressalta-se que este trabalho se limitará a exibir possíveis efeitos, tanto negativos ou positivos, das políticas adotadas, uma vez que para uma análise mais precisa seria necessário um estudo que envolvesse os aspectos monetário, creditício e cambial, que não são objeto deste trabalho, pela amplitude e teor descritivo proposto.

De todo modo, o Estado Brasileiro manteve-se desde o início bastante atuante e interventor, por um período considerável; antes da crise. E continua intervindo, de modo contrário, nos possíveis impactos que ameaçam a estabilidade dos preços e os níveis de emprego no país, no contexto de deflagração do impacto da crise financeira internacional.

2. Efeito colateral

A política fiscal regula a atividade econômica de modo a evitar ou controlar efeitos ocasionados por crises financeiras, atuando na gestão das receitas (tributos) e despesas (gastos) do Governo. “É a coordenação da tributação, dívida pública e despesas governamentais, com o objetivo de promover o desenvolvimento e a estabilização da economia.” – Anderson Ferreira (2015, p. 25)

Ela é expansiva quando importa ao Governo aumentar a demanda agregada que movimenta a economia, entre outros, acelerar a aquisição de bens pelos consumidores, através da diminuição da carga tributária sobre o consumo e o investimento das empresas.

No contexto internacional, a política fiscal expansionista pode conduzir ao incentivo às exportações, o que também aumenta a demanda agregada, a externa, e desestimula as importações, através de barreiras alfandegárias e tarifas que encarecem os importados. Isto diminui a oferta no mercado interno e provoca um efeito de aumento da demanda no país.

De outro modo, a política fiscal é restritiva quando importa ao Governo diminuir a demanda agregada, o que conduz a um efeito de aumento da oferta no mercado interno.

Nesse contexto, pode haver aumento da carga tributária sobre o consumo, o que desestimula o consumidor e o investimento das empresas para a produção; o corte de gastos públicos; o estímulo às importações com a redução de tarifas sobre produtos importados.

Essas medidas geram aumento da oferta em relação à demanda. Outra iniciativa pertinente a uma política fiscal restritiva é o desestímulo às exportações, com redução da demanda externa e consequente aumento da oferta de bens no mercado interno.

É sabido que a identificação das restrições e incentivos que condicionam a tomada de decisões é um elemento essencial de qualquer teoria positiva da política econômica. Merece uma atenção especial o processo de formação de expectativas por parte dos agentes e a credibilidade das políticas macroeconômicas, em particular em cenários de crise econômica. (...) Ao regular a demanda, o Governo intervém na economia de modo a estabilizar a oferta, o que irá refletir nos maiores pontos críticos relacionados a períodos de crise financeira – controle da inflação e manutenção dos níveis de emprego. Para Keynes, os Estados devem adotar medidas para evitar os dois grandes males característicos dos ciclos econômicos: o desemprego e a inflação — José Matias-Pereira (2010, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/11/jmp.htm>)

É pertinente a importância dos instrumentos da política fiscal em contexto de economia global, atuando com o objetivo de neutralizar, atenuar ou mesmo evitar consequências de crises que podem eclodir em algum ponto central do planeta a qualquer momento.

Ideal influente no contexto da crise de 1929, o keynesianismo surgiu com o intuito de corrigir possíveis falhas da economia conduzidas pelo mercado liberal, não intervencionista, no contexto da crise de 1929, que afetou de modo ou de outro o mundo inteiro, tornando-se importante corrente ideológica de políticas adotadas em cenários de crise financeira.

As falhas de mercado são fenômenos ocasionados pela livre atuação do mercado, que impedem que a economia alcance o estágio de Bem-Estar Social, o pleno emprego e a estabilidade dos preços.

A existência de bens que são consumidos por diversas pessoas de modo não divisível ou excludente (bens públicos), os monopólios naturais, as externalidades negativas (poluição, desemprego) e o desenvolvimento desigual entre diferentes regiões constituem as principais falhas provocadas pelo mercado.

Ainda que fortemente criticado pelos neoliberais, que pensaram o contexto econômico mundial pós-crise, as ideias de Keynes retornam no cenário político atual, com a implantação de medidas intervencionistas por Estados afetados, com destaque para os Estados Unidos, no âmbito mundial, e, particularmente, para o Brasil.

Para atingir estabilidade, crescimento e corrigir essas falhas, o Governo intervém na economia e seus instrumentos para atingir tal finalidade são: a política fiscal, a política regulatória e a política creditícia.

Conforme assinalou Augustinho Paludo, em 2013, tais políticas assumem concretude no âmbito do orçamento público através de suas funções: alocativa (produção de bens públicos), função distributiva (equidade no desenvolvimento) e função estabilizadora (promoção de externalidades positivas – emprego -, controle de monopólios e outros problemas associados ao mercado que podem induzir a sua recessão e crise). Ademais,

O orçamento público funciona como um balizador na Economia. Com elevados investimentos governamentais no orçamento, provavelmente o número de empregos aumentará, assim como a renda agregada melhorará. Em compensação, um orçamento restrito em investimentos, provocará desemprego, desaceleração da economia e decréscimo no produto interno bruto – Anderson Ferreira, (2015, p. 26)

Dentre as funções elencadas, ressalta-se a função estabilizadora para a descrição dos principais instrumentos de política fiscal adotados pelo Brasil no contexto de crise econômica mundial, iniciado em 2007-2008, nos Estados Unidos da América.

Para uma melhor compreensão dos mecanismos provocadores de ciclos que desembocam em crises financeiras, que, no mundo globalizado, tendem a repercutir em cadeia:

Keynes destacou ao longo de sua obra três pilares teóricos sem os quais fica difícil entender o funcionamento do sistema capitalista. Primeiro a idéia de que o comportamento dos agentes financeiros tende a ser instabilizador. Como viria a mostrar de maneira mais detalhada H. Minsky, seguindo Keynes, os agentes financeiros tendem a se comportar de maneira pró-cíclica tomando risco nos momentos de boom e euforia e entrando em pânico nos momentos de crise. Esse tipo de comportamento acaba criando mais instabilidade e volatilidade no sistema. Um desdobramento dessa idéia aparece na noção de racionalidade limitada diante de um futuro incerto. Na ausência de bolas de cristais para prever o que ocorrerá os mercados constroem expectativas e convenções, com forte influencia psicológica. Essas

avaliações subjetivas acabam por influenciar o preço dos principais ativos no mundo e, por consequência, decisões de produção, gasto, investimento, emprego, etc... - Paulo Gala (2012, <http://www.paulogala.com.br/a-crise-de-2008-e-os-problemas-da-teoria-macro/>)

A partir do último quadrimestre de 2008, quando o Brasil começou a sentir o impacto da crise econômica mundial, o governo brasileiro implementou várias medidas para diminuir seus efeitos no país.

Quanto à política fiscal, o Governo fez uso de medidas e instrumentos expansionistas: “as medidas anticrise decorrentes de redução de tributos e aumentos de despesas governamentais resultaram na redução do superávit primário da União, cuja proporção do PIB caiu de 2,45% para 1,29% de 2008 para 2009. Já o déficit nominal da União em relação ao PIB cresceu de 0,69% em 2008 para 3,44% em 2009.” – Portal do TCU (http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/Ficha%201%20-%20Analise%20da%20Crise.pdf)

Estes resultados se adéquam a um cenário de política expansionista, pertinente ao período assinalado: início da crise mundial. Segundo o portal do TCU, na Versão Simplificada das Contas do Governo da República no Exercício de 2009, tais medidas expansionistas, marcadas por forte intervenção do estado na economia, tiveram uma repercussão positiva no cenário de crise, e o país não sofreu impactos significativos no período.

Entretanto o país foi recentemente ameaçado por onda inflacionária, direcionando novas medidas de política fiscal, a reprovação das contas de governo pelo Tribunal de Contas por irresponsabilidade fiscal, e como contramão das principais medidas adotadas anteriormente, adveio o foco acentuado no corte de gastos públicos.

Pode-se verificar nesse panorama de mudança de tendência que a demanda cresceu a princípio, devido à expansão da economia, da injeção de mais investimentos. Isso manteve a economia aquecida, mas não encontrou resposta sustentável do mercado ao incremento de demanda agregada, que inflacionou os preços.

Hipótese para tal insucesso: gargalos significativos na economia local e um mercado interno despreparado, que atrasou ou impediu que o setor privado respondesse de forma proporcional ao aumento da demanda, com prejuízo do equilíbrio que marca uma economia estável, ainda que não haja pleno emprego. E como resposta imediata e rentável à uma economia privada ameaçada pela crise e sem respaldo estrutural, adveio a inflação.

A revista *The Economist*, em 9 de junho de 2015, pautou iniciativas do Brasil no sentido de atrair investimentos estrangeiros para a aquisição e melhoria de infraestrutura nos aeroportos, rodovias e ferrovias.

Essas medidas, além de descomprometer o Estado de atuar nesses setores, como ressalta o periódico britânico, o que aumentaria seus gastos, apontam para uma tentativa de solucionar gargalos presentes na economia local e desfazer entraves à resposta de produção frente à demanda do mercado, que comprometeram, e ainda comprometem, a economia local.

É cedo para traçar um painel sobre o futuro da economia no Brasil e os próximos passos relativos à política fiscal, mas é imperativo que os próximos termos se mantenham no sentido de restringir a demanda agregada, com a contenção de gastos públicos e a contenção do orçamento público.

O que se evidencia hoje no cenário político ressoa como uma proposta de alteração da constituição no sentido de impor teto ao orçamento público, conduzindo precipitadamente a uma conclusão: a crise emergente estaria relacionada a uma política econômica “pródiga” e irresponsável do ponto de vista fiscal. Este é o reflexo de um cenário conturbado marcado por problemas de ordem político-institucional, que desembocaram no *impeachment* presidencial.

Essa tendência acentuadamente restritiva da política fiscal soa diametralmente oposta a adotada em 2008 e 2009, a propósito, para conter os efeitos da crise, naquela época contornados por uma política fiscal expansionista.

Considera-se, aliunde, os gargalos presentes na economia brasileira entre os principais responsáveis pelo insucesso do efeito anticrise inicial, assim como a ausência de planejamento sustentável para períodos de instabilidade num mercado global.

De outra feita, soa inaplicável ao contexto local a problemática dos efeitos negativos da política intervencionista de teor keynesiano adotada pelos neoliberais no pós-1929.

Tampouco é plausível inferir conclusões ou resultados que poderiam ser positivos ou negativos nessa vertente, principalmente no que tange ao perigo inflacionário, notadamente emergente da ausência de resposta sustentável do mercado ao aumento da demanda de mercado.

Todavia, a tendência restritiva levada a termo no âmbito político-econômico local vai ao encontro de soluções neoliberais para problemas possivelmente ocasionados por uma política fiscal expansionista de cunho eminentemente intervencionista, o que desvia a atenção

da sociedade brasileira dos problemas enfrentados no âmbito da política anterior, e, como efeito colateral, emergente num cenário de transição marcado por forte instabilidade, traz a tona uma nova ferida, ainda sem nome, sem remédio, sem história. Sem prognósticos, a propósito.

3. Diagnóstico

Diante do contexto atual que expõe um retrocesso na política fiscal anteriormente adotada, as medidas adotadas no cenário de crise internacional teriam inaugurado um período de crise interna no país? Provavelmente as tenham retardado ao ponto de se esbarrarem na insustentabilidade de seu projeto inicial.

Ainda é cedo para afirmar um quadro realmente crítico no Brasil, que mantém seu “saldo” de empregabilidade positivo, ainda que tenha sofrido regressos consideráveis, e a inflação ainda sob controle e a juros altos.

O que mais preocupa é a presente instabilidade político-institucional, a disputa por poder envolvendo instituições sociais como empresas públicas de grande porte, a polícia, a justiça, o mercado interno de um modo geral, que se mostra francamente prejudicado, e, principalmente, quais serão os próximos passos da política econômica em meio ao caos.

Nas áreas fiscal, monetária e creditícia, observou-se que o Governo adotou tanto medidas gerais quanto ações específicas voltadas aos setores mais afetados pela crise. Essas ações são importantes para uma análise mais apurada e precisa do Brasil nos dois momentos assinalados – início e fim de crise financeira internacional.

Os países mais afetados demonstram sinais de recuperação, apoiando-se em ajuda mútua e em intervenção pontual do Estado, como demarca o ideal keynesiano, apesar de fortemente criticado pelos neoliberais no pós-1929 e nos tempos atuais.

É inegável a atuação e relevância da política fiscal adotada pelo Brasil no cenário de crise financeira internacional, mostrando um Estado presente e preocupado em conduzir os rumos da economia e o crescimento do país, ou seja, um estado eminentemente interventor, apoiando-se, no entanto, num eixo basilar fragilizado pela instabilidade governamental e pelo estado de perplexidade social em que são atualmente conduzidos os rumos do futuro do país, com efeitos doravante na própria constituição.

Efeitos positivos ou possíveis sequelas deste arcabouço político-econômico-social, no contexto da última crise internacional, poderão ser melhor compreendidas com o tempo e o desdobramento de novos acontecimentos, no âmbito nacional, ou, de modo imprevisível, de novos acontecimentos de âmbito internacional, para os quais o Brasil mostrou-se notadamente despreparado, ainda que estivesse em franco crescimento econômico.

De outra feita, torna-se preeminente destacar o obscurecimento de problemas locais que estão sendo abandonados. Ainda que prevaleça a política econômica internacional menos dependente de nações-eixo, um dos grandes desafios superados após a problemática de 1929. Os efeitos da quebra da bolsa de Nova Iorque teriam contribuído para a condução do país a um estado de letargia e instabilidade político-institucional que desembocaram em inconsistentes políticas econômicas, em planos e pacotes do período ditatorial, até à retenção da poupança dos cidadãos justamente na retomada da democracia.

Gargalos econômicos proeminentes e falta de preparo e planejamento para uma coexistência entre nações atuantes num mercado globalizado convivem com a crise político-institucional do presente, o que mantém o Brasil vulnerável às “vontades” do incontrolável mercado globalizado.

Isso põe em risco substancialmente o *status* do Brasil como país em desenvolvimento, seu crescimento econômico sustentável, a confiança para a atração de investimentos estrangeiros, quiçá aumenta ainda mais os seus gargalos, paralisa um processo marcado por lenta distribuição de renda; enfim, comprometem a ansiada, vulnerável, advinda e perdida prosperidade nacional.

Referencial teórico

Ferreira, Anderson. Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Unyleya, 2015.

Gala, Paulo. A crise de 2008 e os problemas da teoria macro. Texto completo em <http://www.paulogala.com.br/?p=70>

Luiz Fernando de Paula e Fernando Ferrari Filho. Tempos Keynesianos. Rev. Econ. Polit. vol.31 no.2 São Paulo Apr./June 2011 Texto completo em

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000200009

Matias-Pereira, J.: "Gestão das Políticas Fiscal e Monetária: Os Efeitos Colaterais da Crise Mundial no Crescimento da Economia Brasileira" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 148, 2010. Texto completo em <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/11/jmp.htm>

Paludo, Augustinho Vicente. Orçamento Público, AFO e LRF – 4ª edição – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013)

TCU, site: Versão Simplificada das Contas do Governo da República no Exercício de 2009: Ações do governo para reduzir os efeitos da crise, em

http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/Ficha%201%20-%20Analise%20da%20Crise.pdf

The Economist, site. Em 9 de junho de 2015.