



Agosto 2018 - ISSN: 1696-8352

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011 A 2015)

Calisto Rocha de Oliveira Neto¹
Kelly Milena dos Santos Ferreira²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Calisto Rocha de Oliveira Neto y Kelly Milena dos Santos Ferreira (2018): "Análise da política fiscal do Governo Dilma Rousseff (2011 A 2015)", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, (agosto 2018). En línea:
<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/08/politica-fiscal-dilmarousseff.html>

RESUMO: O artigo tem por objetivo analisar a funcionalidade da política fiscal no governo Dilma Rousseff. Buscou-se evidenciar em que consistiram as medidas fiscais adotadas pelo governo no período de 2011 a 2015. A metodologia aplicada contempla uma pesquisa bibliográfica e documental, sendo constituída de dados secundários que foram coletados em órgãos oficiais. Assim, verificou-se que, num primeiro momento, o governo adotou uma política fiscal superficialmente expansionista. E, num segundo momento, pós-reeleição em 2014, seguiu uma política de austeridade com objetivo de ajustar as contas públicas. Diante disso, constatou-se que a política fiscal não teve aplicabilidade para resolver os problemas da crise da economia brasileira.

Palavras-chave: Política fiscal. Gasto público. Governo Dilma Rousseff. Economia Brasileira

GOVERNMENT DILMA ROUSSEFF: brief interpretation of fiscal policy in the period from 2011 to 2015

ABSTRACT: The article aims to analyze the functionality of fiscal policy in the Rousseff government. We sought to show the fiscal measures adopted by the government in the period from 2011 to 2015. The applied methodology includes bibliographical and documentary research, being secondary data that were collected in official bodies. Thus, it was found that, at first, the government adopted a superficially expansionary fiscal policy. And, secondly, post-re-election in 2014, followed an austerity policy aimed at adjusting public accounts. Therefore, it was verified that the fiscal policy did not have applicability to solve the crisis problems of the Brazilian economy.

Keywords: Tax Policy. Public Spending. Rousseff's Government. Brazilian Economy.

¹ Professor substituto na Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Graduado e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Email: calisto.oliveira@ufersa.edu.br

² Economista pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. Email: kellymilena17@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A política fiscal é um instrumento de política econômica fundamental para construir, aliado a outras políticas, um modelo de desenvolvimento econômico justo e para todos. Assim, o modo como o governo arrecada e gasta os impostos da sociedade têm grande relevância para impulsionar o crescimento econômico, a distribuição de renda via tributação progressiva dos impostos e a oferta dos serviços públicos de forma gratuita e de qualidade.

Contudo, ao longo da história do pensamento econômico, algumas escolas da teoria econômica procuram interpretar e/ou contribuir para a importância ou não da eficácia da política fiscal no desenvolvimento da economia. Assim, desde a fundação da Economia em 1776, com a publicação da obra *A Riqueza das Nações* do economista Adam Smith (1723 – 1790), que existem debates entre escolas do pensamento econômico em torno da participação e formas de atuação do Estado na vida econômica da sociedade.

Neste sentido, uma das primeiras escolas que lança algumas teorias sobre a condução da política fiscal é a teoria clássica no século XVIII a partir das ideias de Adam Smith. Esta enfatizava a pouca importância das ações do Estado para estimular o crescimento econômico. Assim, para os clássicos, o Estado deve buscar o equilíbrio das finanças públicas para não causar déficits orçamentários, uma vez que este mecanismo de intervenção na economia não causava nenhum efeito positivo sobre as variáveis, nível de produção e de emprego. De modo que, a condução da economia deveria ser pela livre iniciativa do mercado.

Este pensamento hegemônico durou até a grande depressão econômica de 1929, quando estas ideias são questionadas por não resolver a crise econômica, no qual, a maioria dos países do mundo sofreram consequências no nível de atividade econômica.

A consequência prática da crise foi o surgimento de uma outra linha de pensamento sobre a condução da economia a partir de questionamento sobre a funcionalidade das teorias até então adotadas. Assim, surgem então, as ideias do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), que ganham grande importância a partir de novas teorias sobre a atuação do Estado na economia através de uma política fiscal ativa para recuperar a atividade econômica e o emprego.

No caso do Brasil, a crise de 1929 causou um forte impacto na economia brasileira, uma vez que a economia do país era caracterizada pela monocultura do café e dependia da exportação desta *commoditie*, principalmente para os Estados Unidos, para alavancar o crescimento econômico. Portanto, com a crise internacional, houve uma superprodução do café e, conseqüentemente, com expressiva queda no preço, onde o produto se caracterizou pela baixa elasticidade preço da demanda.

Assim, como medida para enfrentar a crise, o governo brasileiro fez uso do orçamento público para reverter o processo de crise econômica adotando a política de “queima” do café com objetivo de valorizá-lo. Nesse contexto, a partir do momento que o Brasil foi atingido por crises, os desafios direcionados a política fiscal são muitos, principalmente com relação a atuação do governo por meio do aumento do gasto público.

Neste sentido, com base nas modificações ocorridas na economia brasileira ao longo dos anos, particularmente com relação aos períodos de crise, em que ocorre grande vulnerabilidade econômica, o presente artigo pretende analisar a funcionalidade da política fiscal do o governo Dilma entre 2011 e 2015.

Sendo assim, considerando o período recente, a partir de meados do ano de 2015, no qual se vivencia um quadro de crise econômica e ajuste fiscal, houve mais interesse em estudar o uso da política fiscal na economia brasileira em virtude da relevância do assunto na condução da econômica. Desse modo, a política fiscal é um tema de constantes debates e discussões na economia brasileira, bem como se caracteriza em visualizar na despesa pública uma ação necessária nas diretrizes da administração pública.

O presente trabalho está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na seção seguinte, é apresentada uma breve fundamentação teórica sobre as escolas clássica e keynesiana do pensamento econômico. Na terceira seção, destaca-se a metodologia utilizada para obtenção e análise dos dados. Na quarta seção serão apresentados os resultados e discussões. E, por fim, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO: uma abordagem sobre a política fiscal com base na teoria clássica e keynesiana

A escola clássica foi iniciada em 1776 por Adam Smith através da publicação da obra *A Riqueza das Nações*, posteriormente, foi dada continuidade por Malthus, Say, Ricardo e Stuart-Mill ao longo do século XIX. O pensamento clássico surge em contrariedade as ideias do Mercantilismo.

Segundo Froyen (2001), a doutrina mercantilista se voltava às crenças de que os metais preciosos determinavam riqueza e poder a população, bem como apostavam na intervenção do Estado como caminho para desenvolver o capitalismo. Contrária à atuação do Estado na vida das pessoas, a teoria clássica enfatizava a eficácia do livre mercado, assim como defendia a paridade entre a produção e a demanda. De acordo Bresser-Pereira (1968 p.10), “a macroeconomia clássica partia ainda de dois pressupostos importantes: o de que os preços e salários eram sempre flexíveis e o de que a moeda não era utilizada com fins de entesouramento”.

De acordo com Heineck (2010), a teoria clássica defendia que a participação do Estado na economia era bem insignificante. Além de afirmarem que o governo deveria participar apenas de ações básicas relacionadas à segurança, justiça e obras que não pudessem ser realizadas pela iniciativa privada. Também consideravam que apenas o pleno emprego seria uma condição de equilíbrio. Desse modo, a participação estatal era vista de maneira supérflua, com pouca interferência dentro do processo econômico.

O modelo clássico trata a política fiscal como uma medida que estabelece a receita pública, onde o orçamento do governo é composto pelas seguintes variáveis: arrecadação de impostos, isto é, onde o governo gera suas receitas para financiar suas atividades; gastos do governo, que são subdivididos em consumo mais investimento do governo e por fim, as transferências ao setor privado, como aposentadorias, gastos sociais, etc.

Partindo do pressuposto de que a política tributária teria efeitos sobre a demanda agregada, a visão clássica argumenta que uma redução dos impostos elevaria a demanda por consumo, pois aumentaria a renda das famílias. Nesse sentido, a teoria clássica atribui que as diferentes ações adotadas pela política fiscal do governo não ocasionam nenhuma mudança na demanda agregada. O modelo clássico considera também os efeitos no lado da oferta, dado que a redução do imposto tributário estimula a oferta de trabalho, elevando assim o emprego e produto (FROYEN, 2001).

Todavia, de acordo com Lopes e Vasconcelos (2000), a política fiscal no modelo clássico apenas altera a composição dos gastos, ou seja, da demanda e torna inalterada a oferta. Assim, consideram que não existe nenhuma maneira do governo atingir o nível de emprego ou produto da economia.

Dessa forma, a teoria clássica coloca pouca importância na demanda como determinante do produto. Da mesma forma, a política monetária também não causa nenhum efeito sobre o produto e o nível de emprego. Os clássicos acreditavam que as variáveis reais, como tecnologia, quantidade de insumos e fatores de produção (capital e trabalho) disponíveis, possuem capacidade de alterar o produto da economia. Quanto à política fiscal, seus efeitos são refletidos apenas sobre os gastos.

Dessa forma, os clássicos não reconhecem os efeitos macroeconômicos das políticas governamentais, uma vez que, visualizavam o funcionamento da economia regida por uma “lei natural”, em que diante de uma queda momentânea do produto, essa lei levaria a economia ao equilíbrio.

2.2 A CONJUNTURA DA CRISE DE 1929 E A EMERGÊNCIA DA MACROECONOMIA

Com a incapacidade do liberalismo econômico proposto pelos clássicos, de resolver a situação ocasionada pela crise de 1929, a macroeconomia passou a ganhar impulso a partir dessa época. A publicação do livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de autoria de *John Maynard Keynes* (1936), significou uma mudança radical no pensamento econômico, ao defender que os gastos públicos podem estimular a atividade econômica. Durante a crise os Estados Unidos já era a maior economia do planeta. Porém, nesse período teve a economia atingida por altos índices de desempregos, superprodução, falências das empresas, empobrecimento das famílias, deflação, etc.

Assim, o país entrou numa grande depressão econômica com fortes reflexos nas economias de todo o mundo, em virtude da queda do comércio internacional. Do ponto de vista da teoria econômica, a crise de 1929 veio a “quebrar” os pressupostos do pensamento clássico sobre o funcionamento da macroeconomia.

Dessa forma, a macroeconomia moderna surgiu pela necessidade de enfrentar a situação econômica de altas taxas de desemprego e declínio da produção, que a teoria clássica não conseguia explicar, muito menos solucionar a depressão econômica. Então Keynes (1936), com a Teoria Geral, ofereceu um arcabouço teórico que justificava a intervenção governamental para enfrentar os baixos níveis de desemprego.

Conforme Lopes e Vasconcelos (2000), o objetivo da teoria macroeconômica é verificar os determinantes do processo produtivo e dos fatores de produção presentes na economia. Para Silva (1999), a teoria macroeconômica adota como objeto de estudo o nível da atividade das economias capitalistas e os fatores que determinam a riqueza da sociedade.

Em síntese, atribui-se a macroeconomia algumas finalidades, tais como: buscar elevadas taxas de crescimento, baixo nível de desemprego, atender aos novos ingressos no mercado de trabalho, estabilidade no nível geral de preços, equilíbrio nas contas externas (importações e exportações) e estabilidade da taxa de câmbio.

Segundo Keynes (1982), as economias capitalistas, mesmo com elevadas taxas de desemprego teriam condições de continuar em estado de equilíbrio. A ideia era que, o intermédio do governo seria necessário, através da implementação das políticas monetária e fiscal, para que as economias capitalistas atuassem a pleno emprego, ou seja, a proposta de intervenção do Estado se justifica pela adoção das políticas monetária e fiscal que podem contribuir para melhor regulação da situação econômica.

Keynes era um grande defensor das políticas de estabilização, pois argumentava que essas ações tendem a reduzir os impactos gerados pelos ciclos econômicos. Talvez por isso, Keynes fosse destacado como o principal economista que surgiu durante o período da Grande Depressão. Durante a crise de 1929 com o nível de desemprego alto, o consumo diminuiu e consequentemente a demanda foi afetada, o que levou muitos empresários a reduzir o investimento, causando mais cortes nos salários e gerando mais desemprego. Com isso, os consumidores não pouparam o que reduziu cada vez mais a demanda.

Keynes (1982) atribuiu como forma de solucionar esses problemas, a interferência do governo como meio de elevar a demanda. De acordo com o autor, a demanda agregada é o determinante do nível de emprego e pode ser conceituada como o total de bens e serviços que os indivíduos têm à disposição para obter em dado período por preço estipulado, caracteriza-se assim, como a totalidade de consumo das famílias, gastos do governo e os investimentos das empresas.

De acordo com a teoria Keynesiana, a intervenção do Estado na economia deveria diminuir os distúrbios ou desequilíbrios macroeconômicos. Keynes defendia a intervenção do Estado na economia abandonando a política do "*laissez-faire*". Segundo Pereira (1999), essa doutrina partia da ideia que os acontecimentos devem ocorrer de maneira natural, cabendo ao Estado oferecer a liberdade, seu princípio fundamentava-se no senso do sistema capitalista, com a ideia que a "mão invisível" possui controle pelo mercado, gerando equilíbrio na produção e na renda.

Todavia, o autor ressalta que diante da recessão da economia em 1930, essa ideologia tornou-se desacreditada, visto que as situações geradas pelas crises cíclicas provaram uma contrariedade em suas concepções. Conforme Souza (1999 p. 156), "o *laissez-faire* dos clássicos deu lugar a uma ação mais efetiva do Estado no direcionamento da economia". Dessa forma, havia uma contrariedade com o pressuposto apontado pela lei de say, dado que não ocorreria equilíbrio automático e passou-se a adotar o Princípio da Demanda Efetiva (PDE), onde os componentes da demanda são fundamentais para determinar o nível de produção e emprego da economia.

Pereira (1999) destaca que a teoria keynesiana além de mostrar um entendimento sobre a crise de 1930, evidenciou a importância do governo e suas ações para solucionar os problemas da economia. Desse modo, a partir dos postulados Keynesianos, pode-se considerar a importância da atuação do Estado para o sistema capitalista, por meio de suas ações de política econômica. Keynes (1982) acreditava no dinamismo do Estado, na funcionalidade dos mercados como precursor do aumento de empregos e na melhoria da qualidade de vida da população.

Ainda de acordo com Pereira (1999), a teoria keynesiana serviu de base para o surgimento da política fiscal. Alvin Harvey Hansen, através de sua obra *Business Cycles and fiscal policy* (1945), evidenciou estudos voltados para finanças governamentais, a qual denominava que a política fiscal por meio dos recursos fiscais do Estado, tem o propósito de reduzir as oscilações econômicas. Isso influenciou o surgimento de uma política fiscal propensa a conduzir o crescimento econômico.

Diante disso, Froyen (2001), destaca que o pensamento Keynesiano defende a política fiscal como mecanismo para controlar a demanda agregada, contemplando os gastos do governo como uma das medidas de maior importância para gerar crescimento econômico. Nesse sentido, o gasto governamental é dado como um dos instrumentos da política fiscal que visa atingir um grau de

estabilidade econômica, visto que a economia é considerada instável em virtude das oscilações da demanda agregada, que tende a afetar o nível de produto e emprego.

Com isso, a política fiscal é um importante instrumento que pode solucionar os problemas de uma economia em recessão. Por exemplo, pode-se fazer uma política fiscal expansionista para se contrapor aos períodos de queda do nível de atividade econômica, com a redução dos tributos ou aumento das despesas públicas. Da mesma forma, pode-se conter a atividade econômica fazendo o contrário (aumento de impostos e diminuição dos gastos públicos) em períodos de expansão.

De acordo com Blanchard (2011), quando o governo quiser fazer uma contração de gastos para reduzir o déficit orçamentário ele eleva a carga tributária, mantendo os gastos inalterados. Já no caso de uma expansão de gastos ou redução na carga tributária há uma tendência ao aumento do déficit.

Giambiagi e Além (2000), acrescenta ainda que a política fiscal possui os seguintes objetivos: estabilização da economia, ao promover estabilidade dos preços e do desenvolvimento econômico, através do estímulo à produção e o emprego e a redistribuição da renda, tributando os mais ricos. Além da alocação e fornecimento de serviços e bens públicos para o atendimento das necessidades da população.

Numa perspectiva mais prática, fundamentada na teoria keynesiana, a política fiscal tem como elemento central o gasto público e seus efeitos sobre a demanda agregada. Dessa forma, uma política fiscal ativa, ou seja, uma expansão do gasto público estimula por um lado, a produção, pois representa a compra de bens e serviços por parte do governo ao setor privado, e por outro lado, estimula o consumo, uma vez que as empresas estão produzindo mais. Percebe-se então, que com aumento do gasto do governo, há um “efeito multiplicador” sobre a economia como um todo (HERMANN, 2006).

Contudo, a importância da política fiscal também remete em época de diminuição do nível de atividade econômica, principalmente, quando o empresariado reduz seus investimentos produtivos. Desse modo, quando o governo resolve ampliar seus gastos em época de crise econômica, com a chamada política anticíclica, tende a estimular o setor privado a voltar a investir na atividade econômica, bem como atenua o desemprego.

Diante das considerações expostas, que servem de embasamento teórico para o presente estudo. A seção seguinte menciona-se a metodologia utilizada para concretização dos resultados da presente pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em termos metodológicos, o presente estudo possui característica descritiva através de uma pesquisa documental e bibliográfica, tendo como universo de estudo o governo Dilma Rousseff e sua condução da política fiscal. Assim, os dados apresentados na análise compreendem o período de 2011 a 2015.

A pesquisa foi realizada a partir de dados secundários, disponíveis em sites oficiais, como: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA); Banco Central (BACEN); Banco Mundial. Além de fazer uso de teorias presentes em livros, artigos, monografias e outros. Dessa forma, a pesquisa se constituiu de dados já existentes.

A coleta de dados foi efetuada por meio dos seguintes instrumentos: dados da receita e despesa, da dívida pública federal, do Produto Interno Bruto, dados do consumo, do investimento e dos gastos do governo.

As variáveis foram demonstradas em periodicidade anual, uma vez que o objetivo dessa pesquisa visa compreender o funcionamento da política fiscal no governo Dilma Rousseff. Para tanto, não foram utilizados modelos quantitativos, apenas foram apresentados alguns dados estatísticos para demonstrar o cenário econômico do Brasil com relação ao regime fiscal no período analisado. Com isso, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa.

Quanto ao método, foi realizado a partir da interpretação e análise dos dados, sendo assim denominado como analítico. As variáveis foram apresentadas em gráficos e tabelas, que estão presentes na seção seguinte, onde está descrito os resultados e análises da pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 O GOVERNO DILMA ROUSSEFF: CONTEXTO DA POLÍTICA FISCAL (2011-2015)

O governo de Dilma Rousseff sucedeu o governo Luiz Inácio Lula da Silva e caracterizou-se por dar continuidade as políticas públicas do governo antecessor, uma vez que as políticas

econômicas e sociais continuaram sendo implementadas de maneira semelhante. Além de manter o modelo de gestão da economia com o chamado tripé macroeconômico: metas de inflação, câmbio flutuante e a meta fiscal.

Dilma Rousseff assume a presidência do Brasil em 01 de janeiro de 2011, iniciando assim, seu primeiro mandato. O marco central do seu primeiro mandato foi a tentativa de redução da taxa de juros. De acordo com Serrano e Summa (2015), o governo buscou introduzir uma política fiscal restritiva, justificando que isso seria necessário, pois a redução da taxa básica de juros deveria ocorrer juntamente a restrição fiscal. Apesar das medidas realizadas pelo governo, com o intuito de sustentar o crescimento do país, igualmente ao que foi alcançado em 2010, onde o país teve uma taxa de crescimento do PIB bem considerável, os decréscimos nos números do PIB foram bem significativos em 2011. Ainda de acordo com os autores, o crescimento da Demanda Agregada continuou em vigor no período de 2011 a 2014, porém, com a valorização da taxa de câmbio parte da demanda agregada vazou para o setor externo.

O Governo Dilma enfrentou um período de grande desaceleração da economia. Conforme Jorge e Martins (2013), entre 2010 e 2011, houve a tentativa de correções na política fiscal em virtude da situação do mercado estrangeiro que ainda estava abalado pela crise financeira ocorrida em meados de 2008. A redução nos preços das *commodities* implicou numa queda das exportações. Com efeito, a desaceleração econômica permaneceu sendo refletida nos anos posteriores.

Gentil e Hermann (2015), expressam que a política fiscal do primeiro governo Dilma teve apenas uma aparência expansionista, porém, na realidade houve uma redução nas taxas de crescimento do PIB. Desse modo, em virtude do período de incerteza que enfrentava a economia brasileira, talvez a melhor alternativa para o governo fosse atuar com uma política macroeconômica conservadora.

Serrano e Summa (2015) destacam que o governo tomou algumas decisões de política econômica, no âmbito fiscal, que tentaram incentivar a expansão da economia pelo lado do consumo, como o processo de desonerações, bem como fez isenções de encargos sociais na folha de pagamento de diversos setores privados com propósito de elevar os investimentos e expandir a demanda agregada pelo aumento do grau de exportação do país.

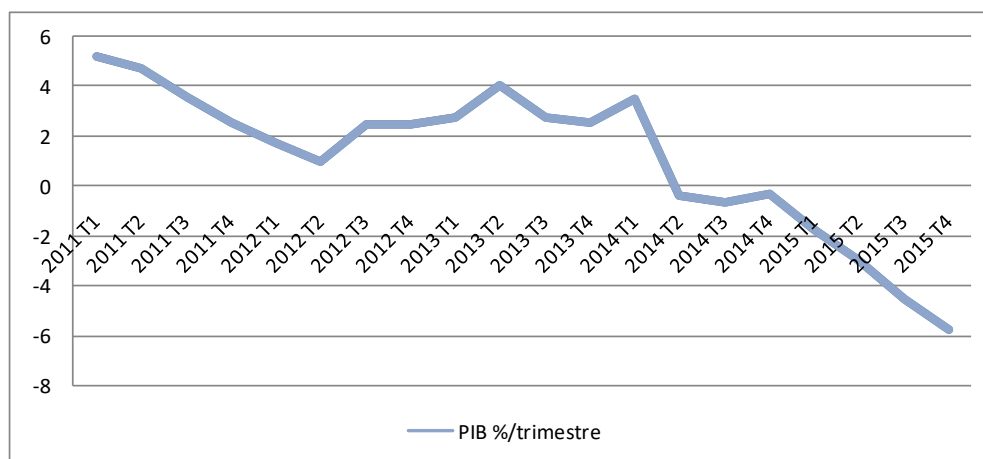
Cabe ressaltar que, o início do Governo Dilma Rousseff ainda sofria os impactos da crise estrangeira, ocorrida em 2008. Assim, as metas do governo se voltaram a evitar a ocorrência de uma desaceleração na economia. Segundo Gentil e Hermann (2015), o governo adotou medidas anticíclicas, onde o Banco Central decidiu reduzir a taxa básica de juros para estimular a atividade econômica via investimentos. Ainda de acordo com os autores, em março de 2013, ocorre uma inversão dessa política, com a elevação da taxa de juros, passa-se a adotar uma política restritiva. O objetivo do governo foi controlar a inflação, porém, essa decisão elevou o custo do crédito para empréstimos e financiamentos.

Pelo lado dos gastos do governo federal, a política fiscal caracterizou-se pela continuidade dos programas sociais, no entanto, ocorreram algumas contenções dos gastos governamentais em algumas áreas, principalmente àquelas relacionadas ao investimento público, redução do crédito direcionado ao programa minha casa minha vida e desonerações fiscais que fez com que o governo arrecadasse menos.

Gentil e Hermann (2015), afirmam que o cenário fiscal foi refletido pelas políticas sociais e redução das metas de superávit primário, além de ser auferida a contração de investimentos, sobretudo aqueles direcionados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Os autores ainda expressam que, o governo optou por uma política fiscal indefinida, voltada tanto para o aspecto expansionista, bem como para a visão restritiva. Com relação ao gasto público, o investimento e as transferências de renda não foram capazes de elevar o nível da demanda agregada, assim como não proporcionou o crescimento econômico do país.

Levando em consideração o período de estudo, a partir de 2011 o PIB do Brasil começa a ter uma trajetória de declínio, apesar de algumas variações positivas entre o segundo trimestre de 2012 e o primeiro trimestre de 2014. A partir de então, o PIB entra em desaceleração, chegando no último trimestre de 2015 com uma queda do PIB de quase 6%, como mostra o gráfico 1, a seguir. Como justificativa a esse desempenho, o governo alegou que a crise internacional ainda repercute pelo lado do setor externo, ou seja, o PIB internacional ainda apresentava crescimento muito baixo, refletindo, principalmente, o desempenho dos países desenvolvidos, como, Estados Unidos, os países da zona do euro e o Japão.

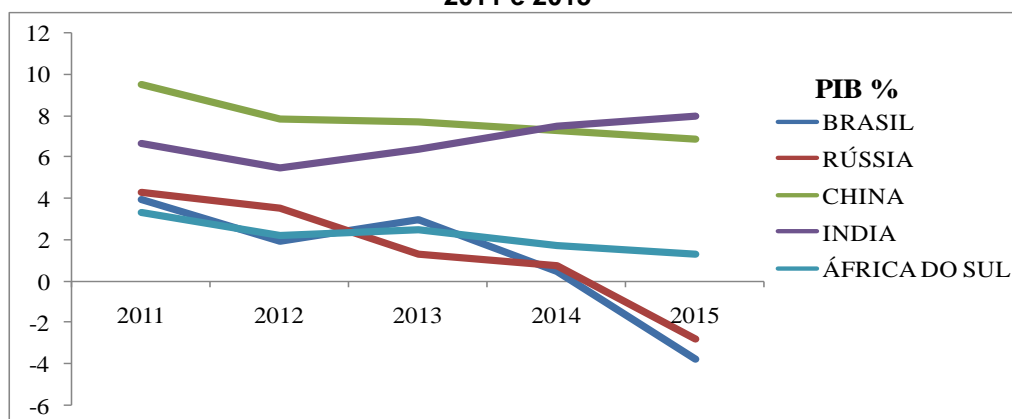
Gráfico 1 – Desempenho percentual do PIB brasileiro por trimestre entre os anos 2011 e 2015



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IPEADATA

Quando se compara o desempenho da economia brasileira com os países que compõem os BRICS³, que têm perfis econômicos semelhantes, esses países apresentaram desempenho melhor na variável PIB pós crise econômica mundial de 2008/09, com exceção da Rússia, que também apresentou, assim como Brasil, um PIB negativo em 2015, conforme gráfico 2 abaixo. Sendo assim, pode-se questionar por qual motivo o Brasil apresentava uma performance tão abaixo dos demais integrantes dos BRICS e outros países do mundo, uma vez que já se passava alguns anos da crise econômica internacional de 2008/09. Uma hipótese que pode ser levantada para explicar tão situação é analisar a condução das políticas econômicas internamente, que é um dos propósitos deste artigo pegando como instrumental de análise a política fiscal.

Gráfico 2 – Desempenho percentual do Produto Interno Bruto (PIB) dos países do BRICS entre 2011 e 2015



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial

Na tentativa de reverter o pífio desempenho da economia, o governo tentou usar alguns instrumentos da política macroeconômica para incentivar o crescimento econômico. Por exemplo, o Banco Central iniciou, já no primeiro ano do governo Dilma, cortes na taxa básica de juros com objetivo claro de começar um ciclo de investimentos olhando para o mercado interno. Contudo, esse instrumental não durou muito tempo, pois o Banco Central volta a implementar uma monetária mais austera com um novo ciclo de aumento na taxa de juros para tentar impedir pressões inflacionárias e, consequentemente, um aumento das expectativas de inflação no médio e longo prazo (FERREIRA, 2017).

No segundo mandato, pós reeleição, a presidenta Dilma realizou uma mudança no ministério da fazenda, trocando Guido Mantega pelo economista ortodoxo Joaquim Levy para assumir a função, o que levou o seu governo a sofrer uma série de críticas pela escolha, principalmente pelo lado dos movimentos sociais e economistas heterodoxos. O propósito do governo foi resolver, por meio da

³ Bloco político econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, por isso o acrônimo BRICS.

visão ortodoxa, os problemas das contas públicas gerados pela crise do setor elétrico, a queda da atividade econômica e a elevação da inflação e dos juros.

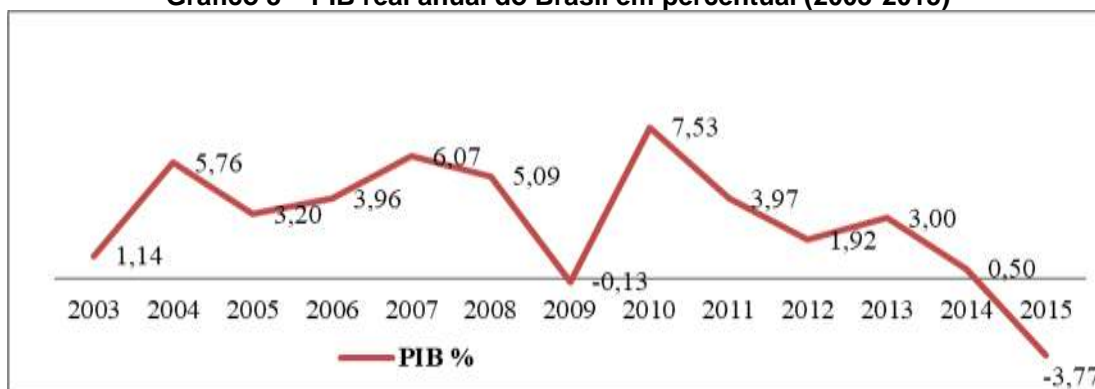
Neste contexto, o governo Dilma foi alvo de críticas devido à maneira como conduziu os rumos da política econômica. Sabe-se que seu objetivo era favorecer o crescimento do país através da demanda, assim como prevê as políticas keynesianas referenciadas anteriormente. Outra meta do governo seria promover o progresso do país pelo consumo das famílias e pelo gasto público.

Porém, a condução das políticas do governo se comportou na maioria do período da gestão de forma inversa. Considera-se, que a política fiscal é medida eficaz para impulsionar o crescimento do PIB. Com isso, ressalta-se que o governo procurou gerar melhoras na economia por meio do investimento. Entretanto, seu governo não foi assinalado com boas expectativas para investir. Isso pode ser atribuído aos problemas direcionados ao lado econômico, financeiro e político, principalmente a partir do segundo mandato, onde caberia certa precaução diante das decisões econômicas e financeiras.

Notavelmente, o crescimento econômico do Brasil desde 2011 vem apresentando taxas bem inferiores aos anos antecedentes, principalmente a partir do segundo mandato da presidenta, onde surgiram problemas tanto no cenário da economia nacional, quanto internacional, como na esfera política. Os acontecimentos ocorridos dentro e fora do Brasil desde 2011 e em anos anteriores conduziram o governo a fazer modificações constantes no rumo das políticas macroeconômicas.

De acordo com Melo (2015), os números do PIB refletem um ambiente de incertezas que tomou conta do Brasil, caracterizado pela queda na taxa de capital bruto e redução dos investimentos privados. Foi um momento assinalado por uma desaceleração econômica que deixou muitos investidores em dúvida sobre o rumo da economia do Brasil. O gráfico 3 abaixo mostra os dados do PIB durante os anos de gestão dos governos petistas.

Gráfico 3 – PIB real anual do Brasil em percentual (2003-2015)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ipeadata

Em síntese, se constata alguns efeitos da política fiscal sobre o PIB, uma vez que o governo poderia ter adotado como medida de reversão, expandir o gasto público, investindo em obras que propiciassem tanto melhorias na infraestrutura do país e que incentivasse a iniciativa privada a reduzir as inseguranças geradas na economia brasileira e assim propagar a retomada do investimento interno e externo.

Outro importante indicador que sinaliza como está a saúde das contas públicas é o superávit primário, que consiste no valor positivo gerado a partir da dedução entre as receitas e despesas do governo, com exceção das despesas relacionadas ao pagamento de juros.

Para entender de maneira mais detalhada a situação das contas públicas entre 2011 a 2015, a tabela 1, a seguir, demonstra a situação das receitas em sua totalidade e líquida em comparação com as transferências para os Estados e Municípios e demais despesas do governo, sendo expressas em milhões de reais.

De acordo com os dados apresentados percebe-se uma elevação das receitas ao longo dos anos. Porém, essa expansão não foi significativa à economia do País, em termos de um crescimento econômico sustentável em longo prazo.

Identifica-se uma grande elevação nas transferências a Estados e Municípios em virtude da desaceleração econômica, principalmente a partir do ano 2014 e 2015, quando o país já sentia os efeitos da crise financeira (GENTIL E HERMANN, 2015).

Os resultados primários do governo no período não foram significativos, os anos de 2014 e 2015 foram marcados por resultados negativos. Isso configurou a ocorrência de déficit nas contas

públicas. Visto que o superávit primário caracteriza o resultado positivo entre receitas e despesas. Quando o mesmo se mostra negativo, significa a geração de déficits primários.

Tabela 1: Receita e Despesa total governo Central em milhões

Ano	Receita total	Receita Líquida	Transferências para Estado/Municípios	Despesa total
2011	990.406,09	817.922,77	172.483,31	724.398,23
2012	1.062.206,35	880.829,52	181.376,83	804.700,66
2013	1.181.095,19	991.108,74	189.986,46	914.115,22
2014	1.224.032,14	1.013.866,92	210.165,23	1.031.085,98
2015	1.989.278,74	1.750.755,42	346.099,67	981.190,76

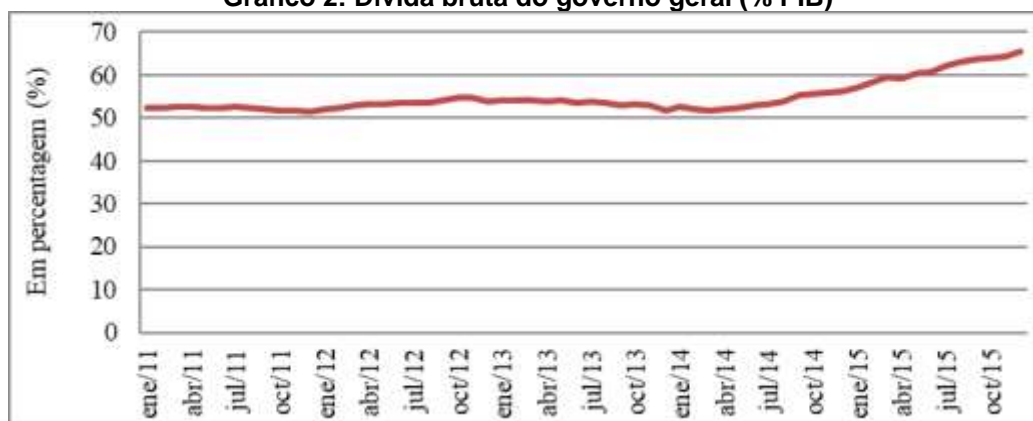
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

Conforme Rego e Marques (2013), o superávit primário em 2011 atingiu em torno de um bilhão de reais da meta prevista para o ano, onde atingiu cerca de 3% do PIB. Desde 2011, a meta do governo foi tornar a despesa menor que a arrecadação, no entanto, apesar do esforço do governo, em 2014 o resultado foi negativo, o que leva a refletir a flexibilidade das políticas econômicas.

Caracteriza-se que a gestão da Presidenta Dilma Rousseff sobre a economia buscou atender as mesmas perspectivas geradas pelo governo Lula. No entanto, de acordo com o Tesouro Nacional (2012), o PIB sofreu uma queda bem significativa no decorrer de 2011-2015, diante do percentual apresentando em 2010 de 7,5%. Com relação aos dados da dívida pública, estes se mantiveram em um menor patamar, em 2011 perfaz 2,3% do PIB.

Entre 2011 a 2015 a dívida pública passou por um visível aumento, essa elevação pode ser justificada em virtude dos números negativos que atingiram o superávit primário, o que possivelmente levou o país não conseguir pagar os juros da dívida. Isso fez com que a mesma tenha um crescimento sobre as contas do país. O gráfico a seguir demonstra o comportamento da dívida pública no período.

Gráfico 2: Dívida bruta do governo geral (% PIB)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central

Outra explicação está no fato da recessão econômica, onde ocorreu queda dos investimentos e nas importações dos produtos nacionais. Nesse sentido, o governo deveria ter priorizado o uso de mecanismos visassem atingir superávits primários, como maneira de garantir a amortização da dívida. Com isso, caberia a utilidade da política fiscal com aspecto expansionista e possuindo uma sustentabilidade diante das oscilações econômicas (FERREIRA, 2017).

Com relação ao investimento no Brasil entre 2011 e 2012, foram direcionados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Esse programa foi criado em 2007 com intuito de promover investimento nos setores estruturais do país. O PAC favoreceu de maneira positiva a geração de empregos e o investimento público. O PAC compreende a retomada do investimento em ferrovias, irrigações e habitações, por meio do programa minha casa minha vida.

Percebe-se que o PAC pelo lado da demanda estimulou a economia, no entanto, esse estímulo não foi suficiente para acelerar o crescimento econômico, visto que com ajuste fiscal e posteriormente a deflagração da crise econômica o governo realiza uma contenção dos gastos públicos, que afetam diretamente o PAC e o programa minha casa minha vida.

Por fim, o governo Dilma adotou um ajuste fiscal numa tentativa de equilibrar as contas públicas, visto que o mesmo foi caracterizado pela redução do gasto público. Desse modo, é notável

que as alternativas de buscar acelerar o crescimento não tiveram seus mecanismos voltados a estimular o consumo e o gasto público e sim se voltaram apenas a elevar o grau de investimento.

O ajuste fiscal foi caracterizado pelo empenho do governo em tentar ajustar as contas do Estado, sendo justificado pelos anos de expansão das políticas macroeconômicas, bem como pela elevação nas despesas. O objetivo do ajuste era fazer com que as receitas superassem as despesas, uma vez que ao ponto que ocorreu redução dos gastos, aumentou os impostos (FERREIRA, 2017).

Essa decisão do governo afetou diretamente a classe trabalhadora e por isso a presidenta foi bastante criticada. Isso pode ser evidenciado quando a opção foi realizar cortes nos gastos sociais e não na redução de ministérios. Desse modo, apenas uma parcela dos agentes econômicos sofreu os impactos do ajuste.

A prioridade dada pelo governo ao ajuste fiscal sinalizou a presença de uma crise, em virtude da situação do cenário da economia, que também foi marcada pela inversão do panorama político. Deve-se destacar que o período foi marcado pelo aumento da inflação, restrição do crédito, aumento da carga tributária e baixo crescimento econômico.

Assim, a deflagração da crise e desaceleração da economia pode ser justificada pelas alterações geradas na composição da demanda agregada, proporcionadas pelas mudanças das políticas macroeconômicas e as condições do mercado externo

Desse modo, analisa-se também a situação dos gastos públicos entre 2011 a 2015. Notavelmente não ocorreu um exagero de gasto público, ao contrário, o governo optou por realizar uma grande contenção dessa variável dentro da economia. Nesse sentido, a dimensão do gasto público poderia ser uma alternativa adotada para estimular a continuidade do crescimento do país, tomando por base as políticas do implantadas pelo governo Lula, em que os gastos foram predominantes. Todavia, a análise não remete apenas considerar que expandir gastos, proporciona que o país cresça.

Contudo, apesar de não ter ocorrido uma grande expansão nos gastos públicos como em anos anteriores, foi decidido realizar o ajuste fiscal em 2015. O ajuste consistiu em fazer cortes nas despesas e aumentar a arrecadação tributária. Diante do exposto, a política fiscal do período estudado foi superficialmente expansionista, onde o governo adotou uma posição conservadora. Além de enfrentar os efeitos da crise internacional, ocorreram mudanças sistemáticas nas políticas governamentais em relação aquelas implementadas pelo seu antecessor (FERREIRA, 2017).

De certo modo, durante a pesquisa evidenciou-se algumas eficácias relacionadas ao gasto público, principalmente quando o gasto é utilizado para finalidade de investimento público. Percebe-se assim, que alguns dos pressupostos da teoria keynesiana possuem fundamento não apenas em sua teoria, bem como nos problemas contemporâneos da economia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo analisar a política fiscal no governo de Dilma Rousseff no período de 2011 a 2015. Levando em consideração que a meta da presidenta era favorecer o crescimento do país pela ótica da demanda, assim como atribuía os pressupostos keynesianos, foram analisados os componentes da demanda agregada: consumo, investimentos e gastos do governo. Igualmente, foram examinadas variáveis que compõe as contas públicas: receitas, despesas, dívida pública e o produto interno bruto.

Desse modo, evidenciou-se que a política fiscal implementada durante o governo Dilma Rousseff entre 2011 e 2015, foi levemente expansionista, visto que em alguns períodos de sua gestão adotou um regime fiscal com aspecto restritivo. Pode-se considerar que tais políticas não mostraram mudanças significativas no cenário da economia. Talvez, pelo fato do governo não utilizar uma sustentabilidade em suas políticas macroeconômicas. Entretanto, ressaltam-se os efeitos que a economia sofreu a partir de 2011, em virtude de problemas de ordem conjunturais herdados da crise de 2008/2009, que também contribuíram para não recuperação imediata da economia. A queda nas exportações das *commodities* brasileira foi outro fator que impactou na desaceleração da economia brasileira.

Deve-se analisar que a política fiscal da época poderia ter funcionado de maneira diferente, percebe-se que o momento foi sinalizado por medidas de estímulo ao investimento público, onde o PAC foi uma via de disponibilidade de recursos. No entanto, analisa-se que a ascensão da economia poderia ter sido proporcionada pela expansão do investimento em conjunto com gasto público, a disponibilidade de crédito, que tenderia a aumentar o consumo. Todavia, apesar de não ter expandido

gasto público o governo resolve fazer um ajuste fiscal, que visava entre outras finalidades, restringir os gastos e elevar os impostos.

Nessa perspectiva, retomando os objetivos específicos da presente monografia, considera-se que o gasto público não foi motivador para deflagração da crise econômica de 2015, visto que o país estava diante de um ajuste fiscal. Quanto à situação da dívida pública, foi possível verificar que a mesma passou por constantes elevações, sendo justificado pela geração dos déficits nas contas públicas. Com relação às consequências da política fiscal sobre o PIB, não se pode associar a retração do PIB apenas as circunstâncias das medidas fiscais adotadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL – (BACEN). Disponível em <www.bacen.gov.br>. Acesso em 17 abr. 2017.

BANCO MUNDIAL. Disponível em <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>> acesso em 12 abr. 2017.

_____. Banco de dados do World Bank Group. Disponível em: < <http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011. 600 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da macroeconomia clássica à keynesiana**. 1968, disponível em <https://ufrj.br/economia/index.php?option=com_phocadownload>. Acesso em: 01 abr. 2017.

FERREIRA, Kelly Milena dos Santos. **Análise da Política Fiscal do Governo Dilma Rousseff: uma interpretação dos gastos públicos no período de 2011 a 2015**. Monografia de Graduação apresentada ao Departamento de Economia da UERN/Campus Assu/RN como requisito para obtenção do título de Bacharel em Economia, 2017.

FROYEN, Richard T. **Macroeconomia**. Tradução Esther E. H. Herskovitz, Cecília C. Bartalotti. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GENTIL, Denise L.; HERMANN, Jennifer. **A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso**. 2015. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto1711.pdf Acesso em: 13 abr. 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana Claudia. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 475 p.

HEINECK, Luiz Fernando Mählmann. **Macroeconomia**. Brasília: Capes: Uab, 2010. 260 p.

HERMANN, Jennifer. **ASCENSÃO E QUEDA DA POLÍTICA FISCAL: de keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000**. Rio de Janeiro. Instituto de Economia/UFRJ, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A152.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – (IBGE). Disponível em < www.ibge.gov.br/ >. Acesso em 15 abr. 2017.

IPEADATA. **Bancos de Dados**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 10 abr. 2017.

JORGE, Caroline Teixeira; MARTINS, Norberto Montani. **Política fiscal e a desaceleração da economia brasileira no governo Dilma (2010-2012)**. 2013. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2013/TD_IE_013_2013.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 1ed. São Paulo: Atlas, 1982.

MELO, Cleiton Anderson Silva de. **Política fiscal: qual motivo levou o governo a implementar o atual ajuste fiscal?** 2015. 58 f. TCC (Graduação) - Curso de Economia, Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

PEREIRA, José Matias. **FINANÇAS PÚBLICAS**: A política Orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999. 216 p.

REGO, José Marcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.). **Economia Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013..

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 17 abr. 2017.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. 2015. Disponível em: <<http://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.