

# **Estado, Finanças Públicas e Desenvolvimento: alternativas à austeridade**

**ago. 2018**

**Bráulio Santiago Cerqueira**  
**Secretário Executivo do UNACON SINDICAL**

## SUMÁRIO

- 1. Economia política da austeridade**
- 2. Austeridade não funciona**
- 3. O Brasil na encruzilhada: economia de poucos ou  
finanças para o desenvolvimento inclusivo?**

# 1. Economia política da austeridade

- Normalmente o **equilíbrio perene das contas públicas** é **apresentado como um imperativo prático e lógico** para o bom funcionamento da economia
- **Austeridade** (Blyth, 2013): política de cortar o orçamento público para equilibra-lo e promover o crescimento
  - **necessidade prática:** único caminho possível para a política econômica e a política pública (governo, como empresas e famílias, não pode viver acima de suas possibilidades)
  - **questão lógica:** responsabilidade fiscal e inflação baixa ampliam a credibilidade do governo, melhoram expectativas do setor privado e abrem caminho para o crescimento

# 1. Economia política da austeridade

- **“Austeridade é ótimo. Cada um tem de viver dentro da sua realidade”** (Armínio Fraga, Folha de SP, 1/7/2018)
- **“O governo não fabrica dinheiro”** (Henrique Meirelles, 21/3/2018)
- Com o teto constitucional de gastos do Governo Federal, **“a pergunta que se coloca é se haverá tempo disponível para debate e aprovação de algumas das principais reformas** [previdência, funcionalismo, privatizações] para que se cumpra o teto de gastos..., notadamente no primeiro ano do novo governo” (Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, ago. 2018)

# 1. Economia política da austeridade

- **Três falácias da austeridade:**
  - a) **Austeridade não funciona**
  - b) **Governos** que arrecadam impostos, emitem moeda e denominam a maior parte de sua dívida na própria moeda **não podem e não devem jamais ser comparados, em termos financeiros, a famílias e empresas**
  - c) **Fada da confiança e falácia da composição:** empresários não investem por causa dos resultados fiscais, mas porque esperam vender mais produtos com lucro; quando governos que representam 1/3 ou mais do gasto agregado comprimem despesas na crise, isso reduz as perspectivas de vendas, o próprio gasto privado e a produção

# 1. Finanças públicas e desenvolvimento

- **Finanças Públicas para o desenvolvimento:**

“Uma das principais contribuições da **Moderna Teoria Monetária (*Modern Money Theory*)** tem sido a de explicar por que **governos soberanos que emitem a própria moeda possuem grande raio de manobra** na política econômica, sem o sobrepeso de restrições financeiras. Eles não apenas **podem emitir sua própria moeda para honrar compromissos** denominados em sua própria unidade de conta, mas também **podem contornar restrições autoimpostas à execução orçamentária** por meio da alteração de regras. Sendo assim, governos deste tipo (com moeda)...**podem priorizar questões como o pleno emprego, a distribuição de renda e a estabilidade de preços**” (Wrandal Wray, 2013)

# 1. Economia política da austeridade

- Por que, então, a austeridade? **Austeridade** é a **imposição dos interesses de frações da classe capitalista** às custas de direitos sociais e da vontade da maioria (Milios, 2015)
  - a) recessão e desemprego reduzem pressões salariais
  - b) redução de direitos e de serviços públicos ampliam nichos de acumulação de lucros privados; além de facilitarem a redução de impostos para as empresas
  - c) privatizações = oportunidade de ganhos patrimoniais privados em detrimento do público
  - d) crise + desigualdade + pobreza + miséria + violência = oportunidade de criminalização dos movimentos sociais

## 2. Austeridade não funciona

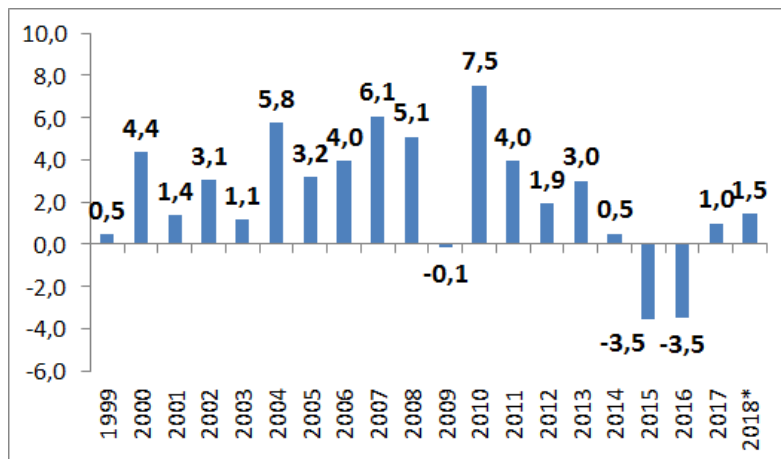
- **No Brasil, cortes sucessivos na despesa pública**, estagnada em termos reais desde 2015
- **investimento público**, em 2017, chegou ao **menor patamar em 50 anos**
- **teto de gastos** para impedir reativação da despesa pública, que passa a cair em relação ao PIB: **pressão permanente sobre benefícios previdenciários, congelamento nominal de salários de servidores...**
- elevação da taxa de juros, até out. 2016, e **corte de crédito dos bancos públicos**
- **choque tarifário** de preços básicos em 2015
- nova política de preços de derivados do petróleo
- **privatizações**



## 2. Austeridade não funciona

- No auge da crise, em 2016, a **economia retrocedeu** ao patamar de meados de 2011
- A se confirmar o crescimento previsto para 2018, de 1,47%, o produto não terá alcançado o patamar de dez. 2012
- Mesmo com aceleração do crescimento em 2019, **somente em 2020 o PIB terá superado o patamar de 2014**, o que configura a recuperação mais lenta já registrada da economia brasileira

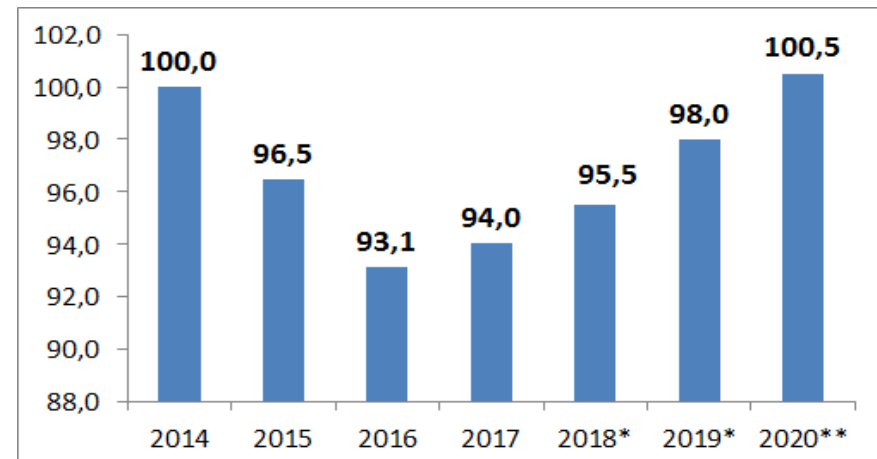
### PIB real (%)



\* Expectativas de mercado em 24/08/2018

Fonte: IBGE/Contas nacionais Trimestrais e BCB/Focus

### PIB real (2014 = 100)



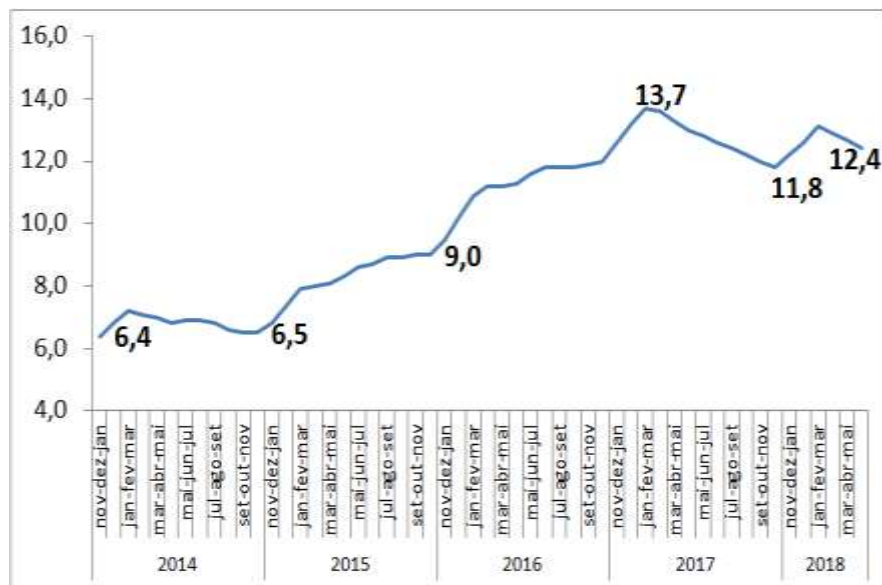
\* Expectativas de mercado em 24/08/2018

\*\* Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais e BCB/Focus

## 2. Austeridade não funciona

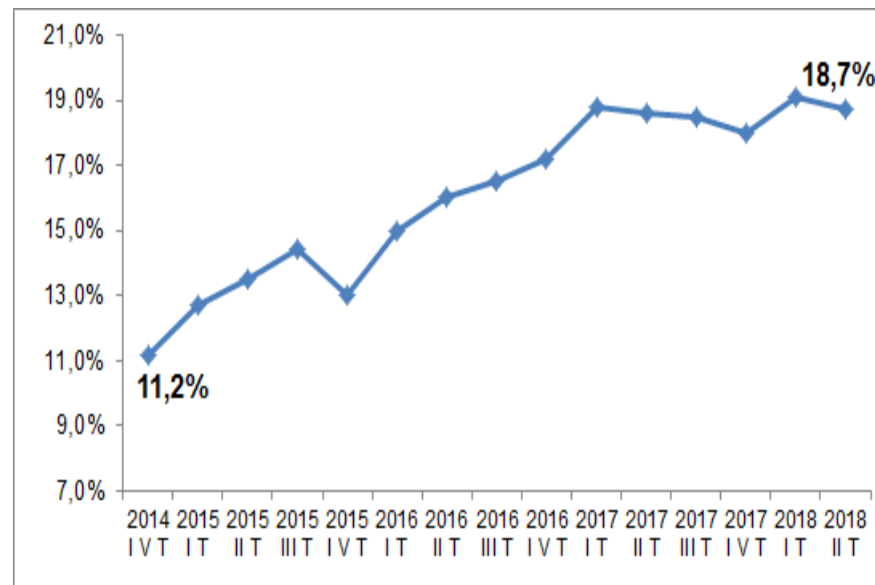
- Rápida **deterioração do mercado de trabalho**, com explosão do desemprego e da subutilização da força de trabalho

Taxa de Desemprego (% força trabalho)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua

Taxa de Desocupação e Subocupação por Insuficiência de Horas Trabalhadas (% força trabalho)

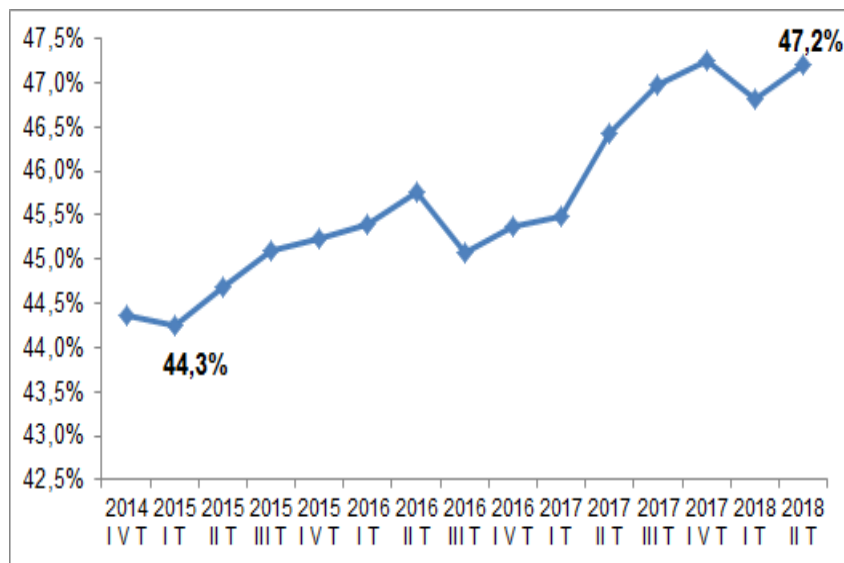


Fonte: IBGE/PNAD Contínua

## 2. Austeridade não funciona

- Depois de reduzir ao longo de uma década, **informalidade volta a aumentar depois de 2014**
- **Rendimento real médio do trabalho, após retração em 2015 e 2016, atualmente ainda não superou o nível pré crise**

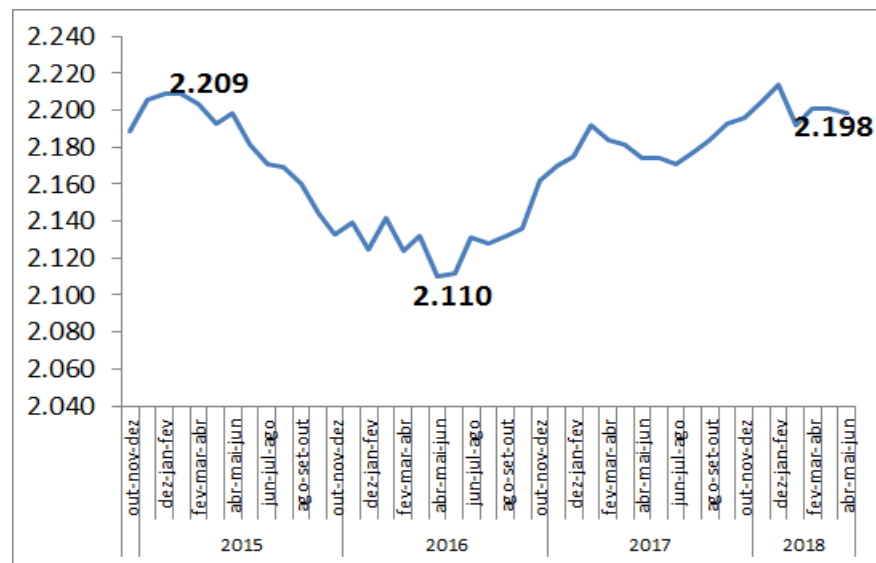
Grau de Informalidade\* (% pop. ocupada)



\* Contempla sem carteira e conta própria

Fonte: IBGE/PNAD Contínua

Rendimento Médio Mensal Habitual de Todos os Trabalhos – estimativa real (R\$)

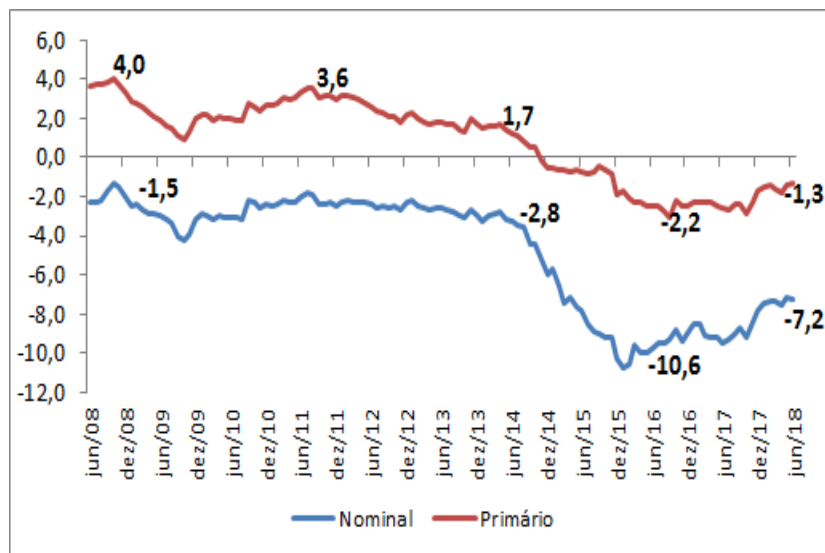


Fonte: IBGE/PNAD Contínua

## 2. Austeridade não funciona

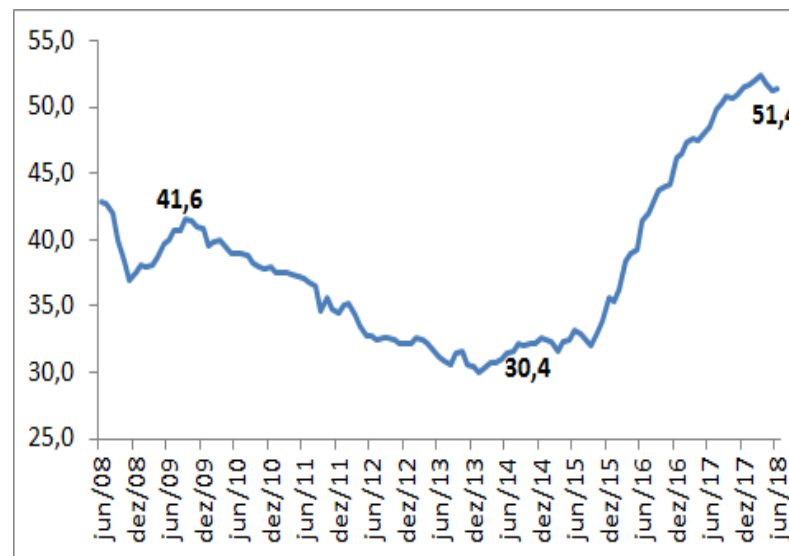
- Políticas de austeridade foram acompanhadas por piora dos resultados fiscais do setor público e aumento do endividamento

Setor Público – Resultados Nominal e Primário (% PIB)



Fonte: BCB

Setor Público – Dívida Líquida (% PIB)



Fonte: BCB

## 2. Austeridade não funciona

- **Deterioração mais forte das contas públicas se deu após a adoção de políticas de austeridade**
- Piora de resultados expressa o peso da conta de juros da dívida, ajustes cambiais e **perda de dinamismo da economia e das receitas públicas**

**Governo Central – Receita Primária Líquida\* e despesa Primária Total\*\* (var. anual real média por período)**

	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2017
Receita Primária Líquida	7,1%	5,6%	9,5%	0,2%	-2,6%
Despesa Primária Total	5,0%	5,9%	9,7%	3,3%	0,1%

\* Exclui compensação do Tesouro ao RGPS pela desoneração da folha de pagamentos a partir de 2012

\*\* Exclui despesas e receitas contábeis do Fundo Soberano do Brasil; também exclui a despesa meramente contábil com desoneração da folha de pagamentos

Fonte: STN/Resultado do Tesouro Nacional

## 2. Austeridade não funciona

- Entre 2004 e 2014, de acordo com o Banco Mundial, 28,6 milhões de brasileiros e brasileiras saíram da pobreza
- Em 2016, estima-se que entre 2,5 e 3,6 milhões tenham voltado ou adentrado à **pobreza** => risco do país voltar ao mapa da fome (FAO)
- Atualmente, 62% da população jovem, entre 16 e 24 anos, deseja **morar no exterior** (Datafolha, 17/06/2018)

## 2. Austeridade não funciona...ou funciona para poucos

- Em 2017, somente os 4 maiores bancos no Brasil elevaram seus lucros em 21% (R\$ 64,9 bilhões)
- Em 2016, enquanto a mediana do spread bancário nos países emergentes foi de 4,8%, no Brasil chegou a 39,4%
- Desde 2014, 5 maiores bancos retomaram 70 mil casas e aptos por falta de pagamento dos clientes, cerca de R\$ 11,5 bilhões (estoque de imóveis dos bancos é 745% maior que em 2014)
- Em 2016, 6 brasileiros possuíam riqueza equivalente aos 100 milhões de brasileiros e brasileiras mais pobres (OXFAM, 2017)

### 3. Economia de poucos ou finanças para o desenvolvimento?

- **Economia de poucos:** sem mudança no regime macroeconômico de juros altos e austeridade permanente (teto de gastos), horizonte que se descortina nos próximos anos é de baixo crescimento e de permanente pressão para redução de direitos e despesas, incluindo:
  - previdência: regras de transição mais severas; rebaixamento de pensões; desvinculação do salário mínimo
  - fim de novos aumentos do salário mínimo
  - universidade pública: fechamento de cursos; dificuldades no custeio; cobrança de mensalidades; suspensão de bolsas
  - precarização do SUS
  - redução forçada dos beneficiários do Bolsa Família



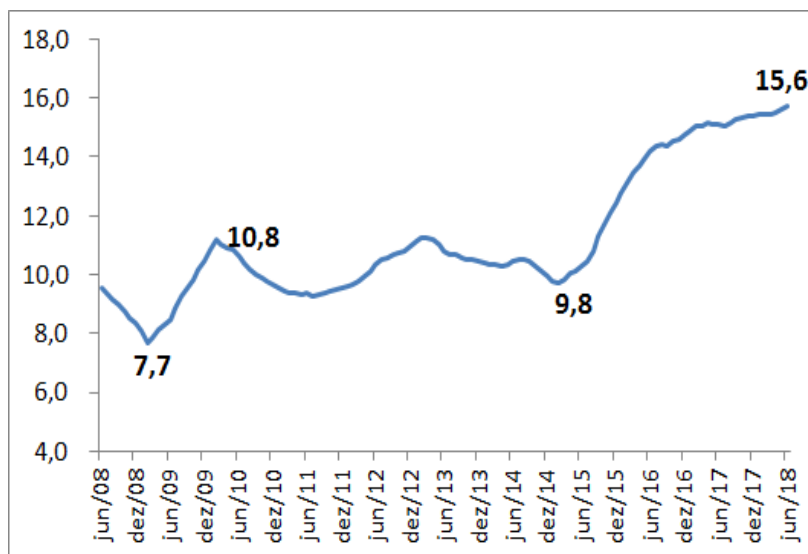
### 3. Economia de poucos ou finanças para o desenvolvimento?

- **Economia de poucos:**
  - fechamento (fusão) de órgãos da administração
  - compressão permanente dos investimentos públicos
  - funcionalismo: postergação indefinida de novos ingressos; congelamento nominal da remuneração; ataque à estabilidade

### 3. Finanças para o desenvolvimento

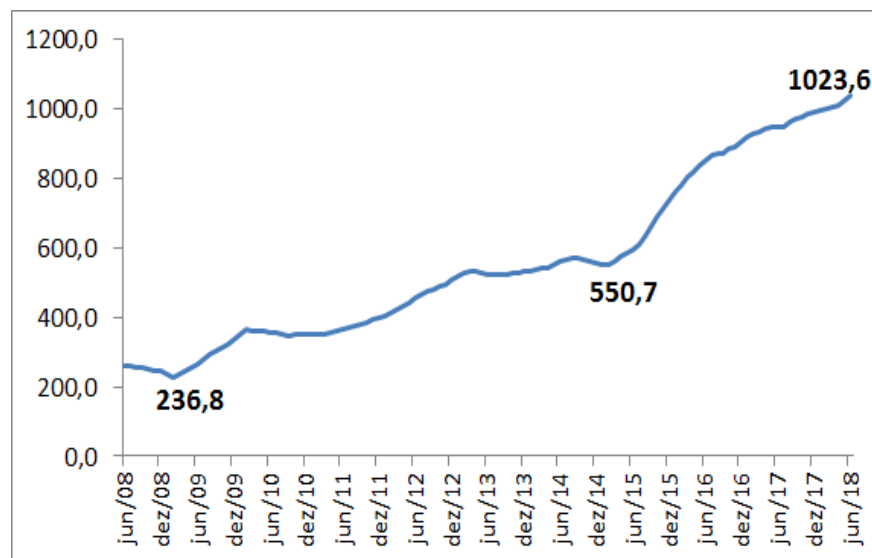
- Governos** que arrecadam impostos, emitem moeda e são credores dos EUA **não são indivíduos e financeiramente têm espaço mais flexível para atuar**

Conta Única do Tesouro – saldo (% PIB)



Fonte: BCB

Conta Única do Tesouro – saldo (R\$ bi)

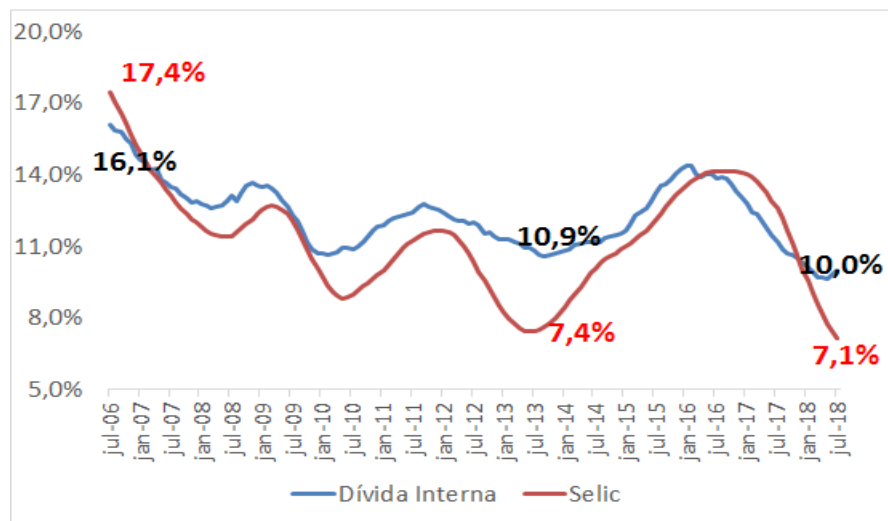


Fonte: BCB

### 3. Finanças para o desenvolvimento

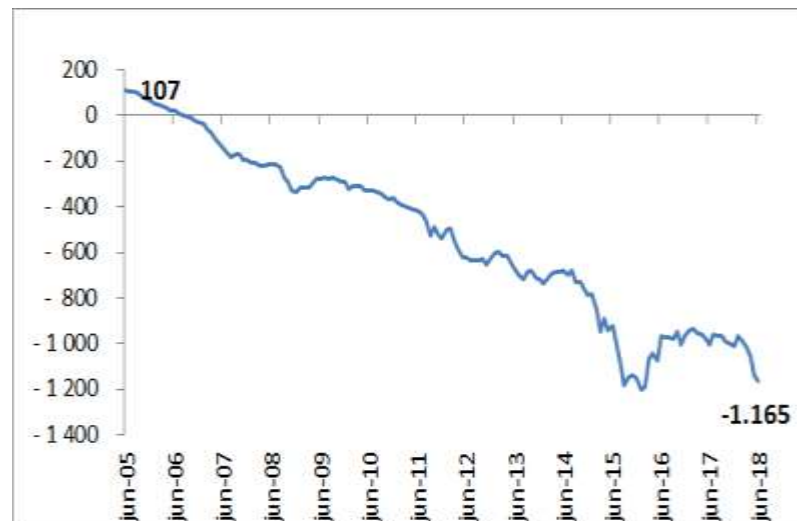
- **Governos** que arrecadam impostos, imprimem moeda e são credores dos EUA **têm espaço financeiro para atuar em prol do crescimento e distribuição**

**Custo Médio da Dívida Interna e Taxa Selic (acum. 12 meses, % a.a.)**



Fonte: STN e BCB

**Dívida Externa Líquida do Setor Público (R\$ bi)**



Fonte: BCB

### 3. Finanças para o desenvolvimento

- **Déficits primários são normais**, especialmente depois da crise global de 2008, e não indicam que países e governos estejam quebrados

#### Resultado Primário do Governo Geral – Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (% do PIB)

País\Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	1,8	-1,1	-0,4	-1,4	-1,5	-2,4	-3,2	-5,4	-5,6	-5,1
<b>Brasil</b>	<b>3,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,7</b>
Chile	3,6	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-1,9	-3,0	-2,5
China	0,4	-1,3	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,1	-2,2	-2,3
Índia	-5,3	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,8	-2,3	-2,1	-2,1
México	1,7	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,2	0,1	0,2
Rússia	4,7	-6,2	-3,1	1,7	0,7	-0,8	-0,7	-3,2	-3,4	-0,8
<b>Média</b>	<b>2,5</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,4</b>

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Database, consulta em 2 de fev. de 2018

### 3. Finanças para o desenvolvimento

- Déficits nominais também pioraram no mundo após a crise de 2008, mas **quase nenhum país de renda média gasta tanto com juros como o Brasil**

#### Resultado Nominal do Governo Geral – Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (% do PIB)

País\Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	0,2	-2,4	-1,3	-2,6	-2,8	-3,0	-4,0	-6,6	-7,1	-7,4
<b>Brasil</b>	<b>-1,5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-6,0</b>	<b>-10,3</b>	<b>-10,4</b>	<b>-7,8</b>
Chile	3,9	-4,3	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,1	-3,2	-2,9
China	0,0	-1,8	0,6	-0,1	-0,7	-0,8	-0,9	-2,7	-3,0	-3,3
Índia	-10,0	-9,8	-8,4	-8,2	-7,5	-7,6	-7,3	-6,9	-6,7	-6,6
México	-0,8	-5,0	-3,9	-3,4	-3,8	-3,7	-4,6	-4,1	-3,0	-3,0
Rússia	4,5	-5,9	-3,2	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,5	-3,9	-1,5
<b>Média</b>	<b>0,8</b>	<b>-3,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,4</b>

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Database, consulta em 2 de fev. de 2018

### 3. Finanças para o desenvolvimento

- Hoje, a maior parte das restrições a um papel ativo das **finanças públicas** na recuperação da economia com preservação e conquista de direitos **é autoimposta** (regra de Taylor, regra de primário da LRF, EC 95/2016, “regra de ouro”)
- **Não há razão econômica para o Brasil gastar 6,1% do PIB com juros da dívida em 2017 x 2,0% do PIB na média dos países emergentes**
- **É preciso desmistificar o superávit primário como fonte de credibilidade e estabilidade**
  - na maioria dos países há déficit e a vida segue normalmente
  - nós podemos e precisamos aumentar o déficit primário agora, para depois, com o retorno do crescimento, reequilibrar as contas públicas

### 3. Finanças para o desenvolvimento

- **Problema imediato da economia brasileira** não é o “excesso de gastos” do governo, mas a **subutilização de recursos** (trabalho, capacidade instalada) e a **super-concentração de lucros nos bancos**
- **Quatro frentes de ação emergenciais:**
  - reativação do gasto público em políticas e programas com maiores efeitos multiplicadores e distributivos
  - reforma tributária solidária e progressiva
  - mandato dual para o Banco Central, como o do FED nos EUA, que além de mirar a estabilidade da moeda deve perseguir o pleno emprego

### 3. Finanças para o desenvolvimento

- **É fundamental revisitar as regras fiscais brasileiras** adequando-as às tendências internacionais pós crise 2008 e no sentido inverso ao da EC 95/2016:
  - **flexibilidade** ao longo do ciclo e da conjuntura
  - previsão de **cláusulas de escape** para situações de baixo crescimento e alto desemprego
  - **descriminalização**



Obrigado!

[braulio.cerqueira@unacon.org.br](mailto:braulio.cerqueira@unacon.org.br)

