

EDITORIAL

ASPECTOS MULTIDISCIPLINARES DA DÍVIDA PÚBLICA EM SANTA CATARINA

Valdir Alvim¹
Guilherme de Oliveira²

A dívida pública é um elemento historicamente central do federalismo fiscal brasileiro e tem recebido atenção renovada desde o início da recessão econômica no Brasil. Coube a crise revelar a fragilidade da gestão intertemporal do orçamento público em várias Unidades da Federação. Essa exposição emerge mesmo num contexto em que os Estados subnacionais são regidos por instituições fiscais restritivas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Rio de Janeiro, por exemplo, decretou estado de *calamidade financeira* às vésperas da Olimpíada de 2016. O estado de calamidade foi justificado pelo governo devido à queda imprevista na arrecadação em virtude da redução do nível de atividade econômica. Situações fiscais semelhantes foram observadas nos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, onde a receita orçamentária declinante aprofundou o déficit primário, resultando, dentre outros efeitos, no parcelamento dos salários dos servidores públicos estaduais. Não gratuitamente, o nível de endividamento ultrapassou os limites impostos pela LRF.

Santa Catarina também se insere nesse contexto. Apesar de possuir uma dívida pública dentro dos limites institucionais, sua trajetória recente é ascendente. Segundo dados da Secretaria de Estado da Fazenda publicados em 2016, entre o primeiro trimestre de 2013 e o último trimestre de 2015, a dívida pública catarinense expandiu 23,5% em termos reais. Compreender os motivos que levaram o Estado de Santa Catarina a tal situação fiscal configura uma agenda científica e política pertinente, que por sua vez, requer uma reflexão multidisciplinar.

¹ Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais (CSE/UFSC) e membro do Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFI/CFH/UFSC). Email: valdiralvim@hotmail.com.

² Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo e professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: oliveira.guilherme@ufsc.br

Mecanicamente, não é difícil compreender a dinâmica da aceleração do endividamento estadual. O estoque da dívida pública bruta varia no tempo em função dos juros e da correção monetária que incide sobre o estoque previamente acumulado mais o resultado nominal do setor público, sendo esse último, o único elemento discricionário da sua gestão. Fortuitamente, a instabilidade político-econômica recente combinou inflação e juros relativamente elevados - que aumentaram o serviço da dívida - com a redução do nível de atividade - que comprometeu o resultado nominal.

Contudo, essa perspectiva negativa é uma das facetas da dívida pública. *A priori*, a elevação do endividamento não é necessariamente ruim. O Estado realiza investimentos que contribuem para a formação do estoque de capital na economia, como a construção de hospitais, portos e rodovias. Os benefícios da formação desse estoque não são apropriados apenas no presente, eles se estendem para o futuro. Nesse sentido, o endividamento público de longo prazo permite a distribuição dos custos no tempo, suavizando o compromisso fiscal entre gerações.

Essa lógica intertemporal também pode ser perversa. Frente a adversidades fiscais, como uma recessão econômica, os gestores públicos têm incentivo para contrair dívida pública de caráter emergencial - que beneficia diretamente apenas a geração presente -, impondo parte dos custos às gerações futuras. Mesmo assim, em termos de seu estoque, a dívida pública só pode ser encarada como um problema econômico *per se* se sua trajetória temporal se desvia da capacidade de pagamento.

Entretanto, mesmo um estoque “sustentável” pode criar problemas em outras dimensões do orçamento público. Em geral, um nível de dívida pública elevado resulta em fluxos de despesas financeiras relativamente elevadas. Ou seja, eventualmente o serviço da dívida pode comprometer o fluxo de despesas primárias, que por sua vez, afeta decisivamente a capacidade de manutenção e ampliação das políticas públicas do setor público. Assim, orçamentos de áreas estratégicas como Saúde, Educação e Segurança Pública são comprometidos.

Essa dinâmica é particularmente mais severa nos Estados subnacionais, já que esses, inseridos num contexto de federalismo fiscal, não tem autonomia completa sobre a arrecadação e algumas de suas despesas. Não é gratuito, portanto, que tais questões tenham emergido com tanta proeminência no debate nacional. Buscando refletir contribuir nessa direção, a Revista do NECAT em parceria com o Núcleo de Auditoria

Cidadã da Dívida Pública/UFSC/SC, organizaram essa edição multidisciplinar sobre as características econômicas e sociopolíticas da dívida pública, com destaque especial para Santa Catarina.

O primeiro artigo, intitulado “A evolução do endividamento público em Santa Catarina pós Lei de Responsabilidade Fiscal”, dos autores Paulo Victor Mercadante e Guilherme de Oliveira, discute como o estoque da dívida em sua composição variaram entre 2001 e 2016 no Estado. Esse tema é delicado, já que, em geral, as estatísticas disponibilizadas pela Secretaria da Fazenda, não são diretamente comparáveis ao longo do tempo. Como os próprios autores destacam, uma contribuição importante do artigo foi construir e compatibilizar as séries da dívida pública consolidada em Santa Catarina.

De posse dessas informações, o artigo faz uma análise sintética da evolução da composição da dívida. Constatou-se que a razão entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida diminuiu sensivelmente na primeira década do milênio, mas o estoque da dívida bruta não cedeu. Ademais, frente aos primeiros sinais de desaquecimento da atividade econômica, em 2012, houve uma mudança do perfil de endividamento do Estado de Santa Catarina, caracterizado pela troca de uma parcela dos passivos internos com a União por dívida externa. No mesmo período, a contratação de crédito para investimento aumentou, elevando o estoque da dívida. Os autores discutem que esse novo perfil, combinado com a recessão econômica e a exposição ao risco cambial, aumentou a instabilidade do serviço da dívida pública.

O segundo artigo, “Santa Catarina e o Rentismo: a Dívida Pública do Estado na Crise econômica brasileira” de Daniel da Cunha Corrêa da Silva trata de compreender os motivos que levaram à expansão da dívida catarinense sob a abordagem do rentismo, fenômeno de aceleração do endividamento em função da política de juros elevados e correção monetária pela inflação. O autor destaca o protagonismo de Santa Catarina nas negociações para novos ajustes fiscais da PECC/55 na política do Governo Temer, que compromete o orçamento público pelos próximos 20 anos. Estes novos ajustes implicam redistribuição dos recursos orçamentários para a esfera dos serviços da dívida, gerando defasagem de investimentos e de gastos sociais em favor de um equilíbrio fiscal que não ocorre, mas sacrifica os serviços públicos para a já tão sofrida população. O autor destaca as renegociações das dívidas do Estado de Santa Catarina com a União no cenário da crise econômica de 1998 e no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal,

que aumentaram os serviços da dívida e tomou conta da economia brasileira após o Plano Real de 1994. O estudo demonstra que as transferências progressivas dos recursos orçamentários até 2014 implicaram na redistribuição do Orçamento numa série de restrições nos investimentos públicos, adoção de políticas de austeridade econômica e fez com que houvesse prejuízos sociais quanto ao atendimento à população. Conclui, dadas razões expostas, pela necessidade de auditoria das dívidas do Estado de Santa Catarina e da União e demais Estados da federação, para que efetivamente as políticas de endividamento estejam a serviço da população.

O terceiro artigo, de autoria de Valdir Alvim, destaca o papel preponderante do sistema da dívida pública a partir de uma análise sociopolítica do sistema financeiro. Intitulado “O Sistema da Dívida Pública: novo regime fiscal e a restauração neoliberal da era FHC”, parte das considerações do Novo Regime Fiscal (NRF) e das políticas de austeridade aprovadas pelo Congresso Nacional em 2016. O autor busca caracterizar este contexto como de restauração neoliberal, ocorrido no pós Plano Real. Complementando o artigo anterior acerca das renegociações da dívida de Santa Catarina no cenário da crise de 1998, o autor destaca os mecanismos institucionais através de programas e contratos, que permitiram a expansão ofensiva das políticas de ajuste fiscal como o Proes - de incentivo à redução das atividades bancárias no Sistema Financeiro Nacional, e o Parafe - para ajuste fiscal dos Estados. Os dois programas visavam reestruturar o Estado com privatizações através da assinatura de contratos de refinanciamento das dívidas com a União. Este artigo destaca que os contratos deveriam contar com adequadas garantias, incluindo obrigatoriamente a vinculação de receitas próprias, impostos e patrimônio, e a partir de condicionalidades institucionais, a privatização dos bancos estaduais no âmbito da assistência financeira do Grupo Banco Mundial. O artigo ressalta ainda que o processo desta assistência financeira ocorre com as parcerias das Diretorias Executivas do Banco Mundial, FMI e BID, atuando como “inteligência auxiliar” aos governos e exercem influência no “assessoramento político” aos países membros. Como resultado dos programas Proes e Parafe, as estratégias adotadas na política de privatização demonstraram ser bem ágeis e eficientes, produzindo o efeito desejado pelo Governo de FHC num curto espaço de tempo. Até o ano de 2001, 65% dos bancos estaduais foram extintos, liquidados, privatizados, federalizados ou transformados em agências de fomento. Nestes casos a União emitiu

cerca de R\$ 61,4 bilhões em títulos públicos para financiar os programas, criando linhas especiais de assistência financeira no âmbito do Tesouro Nacional e do Banco Central, o que perpetua o sistema da dívida, denunciado como problema nacional através das críticas e iniciativas da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD).

O quarto artigo de Ricardo Fagundes Silveira, aborda uma perspectiva de análise sociopolítica dos princípios constitucionais da capacidade contributiva, progressividade e seletividade tributárias nos temas “Justiça Fiscal e Tributária: contradições e antagonismos – auditores fiscais como especialistas e intelectuais orgânicos”. A partir das experiências concretas do autor como auditor fiscal da Receita Federal, busca contribuir para a ampliação do debate público acerca do papel das “autoridades de Estado”. Concebe o autor relevância como “sujeitos sociais” que detém no exercício de sua práxis qualificação técnico-política e compromisso com a res pública, e atuam muito próximo das decisões de políticas geradoras de injustiças fiscal e tributária. Numa dimensão teórica, minerar conhecimentos das contradições existentes nas atividades especialistas de seu campo de saber, explora a categoria gramsciana de “intelectual orgânico” e o relaciona às abordagens interpretativas de Ernesto Laclau, Chantal Mouffe e em três textos de Giovanni Semeraro. E, por outro lado, especula os sentidos e as experiências ativas em tributação no Estado. Insiste explicitar o latente antagonismo político contido na popularização deste debate quanto ao propósito de uma intervenção política-pedagógica e militante e de representação na Sociedade Civil, para fornecer armas para batalhas concretas contra as injustiças fiscais. Como resultado, aborda a recente criação do Instituto Justiça Fiscal e os motivos que envolvem sua constituição e possibilidades de contribuição política junto a setores da sociedade civil e movimentos sociais.

O quinto artigo, denominado “Dimensão política da Selic sob a perspectiva de uma controvérsia sociotécnica”, e elaborado por Rabah Benakouche, destaca os componentes políticos como fundamental em seus argumentos quanto a determinação de uma das principais variáveis da economia brasileira, a taxa de juros. O autor busca explicar por que a taxa Selic adquire dimensões estratosféricas, impactando diretamente na dimensão da dívida pública brasileira, enquanto a inflação encontra-se em patamares baixos e sob o controle. A perspectiva sociotécnica lhe permite mapear os argumentos prós e contras neste debate, e permite detectar a questão-chave na busca para saber

realmente que ela continua alta porque atende “interesses”, principalmente das classes rentistas.

Por fim o artigo “O Sistema Dívida Pública e a Economia do Endividamento”, escrito por Henrique Kiyoshi Ishihara e Vanessa Micheli Canei, busca evidenciar maior amplitude da dívida pública que consumiu em média cerca de 34,3% do PIB dos países latinoamericanos em 2015. Para o autor tal aplicação entra em confronto com investimentos sociais como Saúde, Educação e Previdência Social, aumentando ainda mais os índices de desigualdade. A fim de analisar a problemática em torno da dívida pública e a economia do endividamento, o artigo aborda o assunto teoricamente a partir da forma do Capital produtor de juros e os efeitos da expansão da dívida pública externa nos países latino-americanos; a relação da dívida pública interna e externa com a emissão dos títulos brasileiros; e, as despesas com juros e encargos nos pagamentos de amortização/refinanciamento. Conclui ressaltando as preocupações com as soluções neoliberais propostas para resolver as crises locais ou globais propondo sempre a preservação do pagamento da dívida pública beneficiando a classe de rentistas, cortes orçamentários em áreas que são essenciais aos trabalhadores, além de resistirem a realizar auditoria da dívida pública.



A Revista NECAT, em parceria com o Núcleo de Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD/SC), procura estimular o debate de temas e assuntos pertinentes ao desenvolvimento socioeconômico catarinense, por entender que Ensino, Pesquisa e Extensão constituem elementos indissociáveis da comunidade acadêmica, reafirmando o compromisso que a Universidade em promover o diálogo com os conjuntos sociais que compõem a sociedade catarinense. Visando dar continuidade a essa missão, a Revista disponibiliza o presente número, cujo foco destaca os aspectos multidisciplinares que envolvem a Dívida Pública em Santa Catarina.