

REVISTA

NECAT

Jul-Dez de 2017
ISSN 2317-8523



PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA SEMESTRAL
NÚCLEO DE ESTUDOS DE ECONOMIA CATARINENSE



ANO 6, NÚMERO 12

Editorial • A evolução do endividamento público de Santa Catarina pós Lei de Responsabilidade Fiscal • Santa Catarina e o rentismo: A dívida pública do estado na crise econômica brasileira • Sistema da Dívida Pública: Novo Regime Fiscal e a restauração neoliberal da era FHC • Justificativa fiscal e tributária: Contradições e antagonismos • Dimensão política da Selic sob a perspectiva de uma controvérsia sociotécnica • O sistema da dívida pública e a economia do endividamento

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



SUMÁRIO

EDITORIAL.....	02
A EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DE SANTA CATARINA PÓS LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	
Valdir Alvim	
Guilherme de Oliveira.....	08
SANTA CATARINA E O RENTISMO: A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO NA CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA	
Daniel da Cunda Corrêa da Silva	35
O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA: NOVO REGIME FISCAL E A RESTAURAÇÃO NEOLIBERAL DA ERA FHC	
Valdir Alvim.....	55
JUSTIÇA FISCAL E TRIBUTÁRIA: CONTRADIÇÕES E ANTAGONISMOS – AUDITORES FISCAIS COMO ESPECIALISTAS E INTELLECTUAIS ORGÂNICOS	
Ricardo Fagundes Silveira.....	82
DIMENSÃO POLÍTICA DA SELIC SOB A PERSPECTIVA DE UMA CONTROVÉRSIA SOCIOTÉCNICA	
Rabah Benakouche.....	104
O SISTEMA DÍVIDA PÚBLICA E A ECONOMIA DO ENDIVIDAMENTO	
Henrique Kiyoshi Ishihara	
Vanessa Micheli Canei.....	119

REVISTA NECAT

Revista semestral do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

Editor

Prof. Lauro Mattei – UFSC

Comitê Editorial

André Luiz Campos de Andrade (UDESC); Ivo Marcos Theis (FURB); Lauro Mattei (UFSC); Valdir Alvim (UFSC).

Conselho Editorial

André Modenezi (UFRJ); André Moreira Cunha (UFGRS); Anthony Pereira (Kings College – Reino Unido); Anthony Hall (London School of Economics – Reino Unido); Fernando César de Macedo (IE-UNICAMP); Ivo Marcos Theis (FURB); José Rubens Garlipp (IE-UFU); Joshua Farley (Universidade de Vermont-EUA); Lauro Mattei (UFSC); Maurício Amazonas (UNB); Nelson Delgado (CPDA-UFRJ); Steven Helfand (Universidade da Califórnia – EUA); Valdir Alvim (UFSC).

Endereço:

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Departamento de Economia e Relações Internacionais. Campus Universitário, Trindade.
88040-900 – Florianópolis, SC, Brasil.

Revista NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense – Ano 6, nº 12, Jul-Dez. Florianópolis, NECAT, 2017.

É permitida a reprodução desde que citada a fonte. Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

Página eletrônica: www.necat.ufsc.br/

E-mail: necat.ufsc@gmail.com

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.

A EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DE SANTA CATARINA PÓS LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Paulo Victor Mercadante³
Guilherme de Oliveira⁴

Resumo: O presente artigo versa sobre a evolução da composição da dívida pública no estado de Santa Catarina pós Lei de Responsabilidade Fiscal. Primeiramente, foi realizado um esforço de construção e compatibilização das séries financeiras, uma vez que os dados brutos, tal como disponibilizados pela Secretaria da Fazenda, não são comparáveis intertemporalmente. Em seguida, analisou-se a evolução da dívida pelo método acima e abaixo da linha. Constatou-se, que após um período de estabilidade e controle da dívida estadual, houve uma mudança do perfil de endividamento em 2012, 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. Esse novo perfil, combinado com a recessão econômica e a exposição ao risco cambial aumentaram a instabilidade do serviço da dívida pública.

Palavras-chave: Dívida pública; Lei de Responsabilidade Fiscal; Economia catarinense.

THE EVOLUTION OF PUBLIC DEBT IN SANTA CATARINA AFTER THE FISCAL LAW RESPONSIBILITY

Abstract: The present paper discusses the evolution of the public debt composition in the state of Santa Catarina after the Fiscal Law Responsibility. Firstly, it was made an effort to build and compatibilize the financial series, since the gross data, as published by the Secretaria da Fazenda, it is not intertemporally comparable. Then, we analyzed the public debt evolution by the “below and above the line” methods. We found that after a time of stability and public debt control, there were a change in the indebtedness profile in 2012, characterized by the shift of a fraction of the internal passives with the Union to external debt. At the same time, the credit demand for investment increased, rising the stock of debt. That new profile, combined with the economic recession and the exposition to the cambial risk increased the instability of public debt service.

Keywords: Public debt; Fiscal Law Responsibility; Catarinense economy.

³ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: paulov.mercadante@gmail.com

⁴ 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

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais e com disparidades, de forma que, desde o princípio da república, existe uma política de centralização dos recursos a fim de equiparar as diferenças regionais. Tal prática é endossada na Constituição de 1988 que institui um elevado grau de dependência dos entes federativos ao orçamento da União, em especial, no que tange ao financiamento de suas políticas públicas. As limitações desse federalismo fiscal são frequentemente expostas. Em especial, a recessão econômica entre 2014 e 2016 evidenciou a dificuldade de gestão de uma trajetória intertemporal sustentável da dívida nos estados e municípios.

O déficit público, como prática recorrente de financiamento em estados e municípios, já está embrenhado na história do Brasil tanto quanto os prováveis malefícios que traz no curto e longo prazo. Buscando romper com essa lógica, em 2000, entrou em vigor a Lei Federal nº 101, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo Dalmonech, Teixeira e Sant’anna (2011, p. 1173), seu propósito prático era “estabelecer a simetria informacional, com obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais, ações planejadas e transparentes, e estabelecer uma relação entre as despesas e as receitas com o objetivo de equilibrar as contas públicas”.

Nakaguma e Bender (2006) afirmam que LRF é um marco institucional importante que contribui para o controle do endividamento e melhoria da qualidade dos gastos públicos. No campo das receitas orçamentárias, por exemplo, as sanções previstas incentivam a redução das receitas de capital advindas de operações de crédito em prol da elevação da arrecadação tributária. No campo das despesas, prevê um teto de gasto com pessoal, diminuindo assim os gastos de custeio da máquina pública de forma a contribuir com a administração do orçamento ao longo do tempo.

Entretanto, é curioso que mesmo disciplinados pela LRF, alguns estados brasileiros, a partir de 2014, tenham enfrentado crises fiscais com elevado risco de insolvência. O governo do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, via decreto administrativo nº. 45.692 de 17 de junho de 2016, se viu obrigado a decretar estado de calamidade pública às vésperas da Olimpíada que lá estava sediada. O estado de calamidade foi justificando pelo governo devido à queda imprevista na arrecadação. Situações fiscais semelhantes foram observadas nos Estados de Minas Gerais e Rio

Grande do Sul, onde a receita declinante e a impossibilidade de contração de novas dívidas resultaram no parcelamento dos salários dos servidores públicos estaduais.

Santa Catarina também se insere nesse contexto. Apesar de possuir uma dívida pública relativamente baixa, quando comparada a outros estados da nação, sua trajetória recente é ascendente. Segundo dados da Secretaria da Fazenda Estadual de Santa Catarina (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. Sobretudo, pouco ainda se sabe sobre a composição do endividamento e de que forma este vem evoluindo desde a aprovação da LRF. Diniz (2009) investigou o comportamento da dívida do estado catarinense do período de 1938 a 2008. A análise, além de necessitar atualização, trata dos termos de modo muito agregado, de forma que a composição dos contratos formadores do montante devido necessitava uma discussão detalhada.

Nesse sentido, a literatura de economia do setor público em Santa Catarina carece de estudos que avaliem a sustentabilidade dessa trajetória ao longo do tempo, mesmo em caráter histórico. O presente trabalho procura contribuir nessa direção ao analisar como a composição da dívida pública do estado de Santa Catarina evoluiu no período pós Lei de Responsabilidade Fiscal (2001-2016). Caldeira (2016, p. 287) ressalta a pertinência de estudos como esse, já que “um eventual descontrole fiscal no nível estadual pode afetar a credibilidade da gestão fiscal do país como um todo [...]”, ou seja, criar um efeito em cadeia do endividamento que aprofundaria ainda mais o cenário nacional.

Para atender esse objetivo, o presente trabalho está organizado da seguinte forma: Além desta introdução, a Seção 2 apresenta uma breve revisão da trajetória do endividamento público nos estados brasileiros. A Seção 3 discute os procedimentos metodológicos utilizados para a construção e padronização das séries fiscais de Santa Catarina, cuja composição e evolução temporal são analisadas na Seção 4. A Seção 5 faz breves considerações finais.

2 A TRAJETÓRIA DO ENDIVIDAMENTO ESTADUAL NO BRASIL

A dívida pública é uma variável estoque. Para compreender seu montante atual é necessário mapear sua trajetória ao longo do tempo. Por essa razão, a presente seção tece breves considerações sobre os principais fatos históricos que afetaram a composição do endividamento público estadual.

O federalismo fiscal que caracteriza o Brasil passou por várias transformações desde os anos 1970. Antes da Constituição de 1988, a arrecadação tributária era essencialmente centralizada à União, o que comprometida a autonomia da geração de receitas estaduais necessárias para o planejamento público de médio prazo. Essa restrição criava também um incentivo para que os estados acumulassem dívidas junto à instituições financeiras nacionais e internacionais com a finalidade de financiar, por exemplo, investimentos em infraestrutura. As instituições fiscais não estabeleciam limites restritivos para aquisição de novas dívidas.

A década de 80 ficou marcada pela escassez dos empréstimos internacionais, que impediram a continuidade da política de endividamento estadual. O cenário econômico exigiu uma flexibilização dos meios de financiamentos dos estados. Nesse contexto, o governo federal auxiliou os estados por meio da Caixa Econômica Federal (CEF) e da autorização de emissão de títulos da dívida no mercado, por meio dos bancos públicos estaduais (RESENDE, 2001). Essa prática de emissão de títulos a descoberto contribuiu para o descontrole na gestão da dívida pública dos estados.

Essa estrutura de incentivos resultou em um cenário de fragilidade fiscal e patrimonial na maioria dos estados brasileiros já na década de 1990. Uma primeira tentativa de reestruturação, em 1993 com a Lei 8.727, permitiu a renegociação dos passivos de estados e municípios com a União, mas parte significativa do seu estoque era formada em obrigações com o setor privado. Atrelada a dificuldade de renegociação dos contratos da dívida num período de inflação elevada no país, essa parcela do endividamento foi a principal responsável pela trajetória insustentável do endividamento após 1994 (MORA; GIAMBIAGI, 1997).

A trajetória insustentável, amplificada pelo comportamento populista de muitos governadores, evolui rapidamente para uma situação de insolvência. Em 1996, a dívida dos estados chegava a 16% do produto interno bruto (PIB) nacional (MORA;

GIAMBIAGI, 1997). A União, então, desenhou um programa de reestruturação fiscal e financeira mais abrangente, aprovado por meio da Lei 9.496 de 1997, e conhecido como Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. O ponto principal do Programa era a absorção da dívida estadual junto ao mercado pela União. Os estados passariam a dever ao Tesouro Nacional.

Em linhas gerais, seu desenho incluía um refinanciamento pago em trinta anos, com entrada de até 20% à vista, taxas de juros de 6% a 9% a.a. (dependendo da situação econômica do estado), cálculo de prestações com base na Tabela *Price* e correção monetária pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI)⁵. Se o estado não conseguisse realizar a quitação dos 20%, incidiriam sobre a dívida renegociada juros de 7,5% a.a. (para o pagamento de 10%) a 9% (sem desembolso à vista). Uma característica importante do Programa era o estabelecimento de um teto para o serviço da dívida, que variava de 11,5% a 15% da receita corrente líquida.

As condicionantes do Programa eram concentradas em três blocos de reformas: (1) Um ajuste fiscal; (2) A venda de ativos estaduais (como as companhias elétricas); (3) A privatização/liquidação dos bancos estaduais. Os dois primeiros blocos estavam associados à viabilidade da adesão ao programa e a capacidade de pagamento das prestações do refinanciamento. A privatização ou liquidação dos bancos era justificada para acabar com a prática de emissão de títulos da dívida estadual a descoberto.

Apesar de restritivas, as condições eram atrativas. A adesão ao Programa, entretanto, aconteceu de maneira relativamente heterogênea entre os estados. Santa Catarina, por exemplo, aderiu ao programa em 1998, refinanciando a dívida em trinta anos a uma taxa de 6% a.a. mais o IGP-DI. O teto da receita corrente líquida era de 12% a 13%.

O Programa criou um ambiente institucional favorável para o estabelecimento de limites ao endividamento e, de maneira mais geral, às despesas orçamentárias dos estados. No início do século XXI foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal. A grande motivação da criação da LRF, no que tange especificamente o endividamento público, advém da prática dos gestores públicos promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos, uma vez que estas são bastante visíveis à promoção da

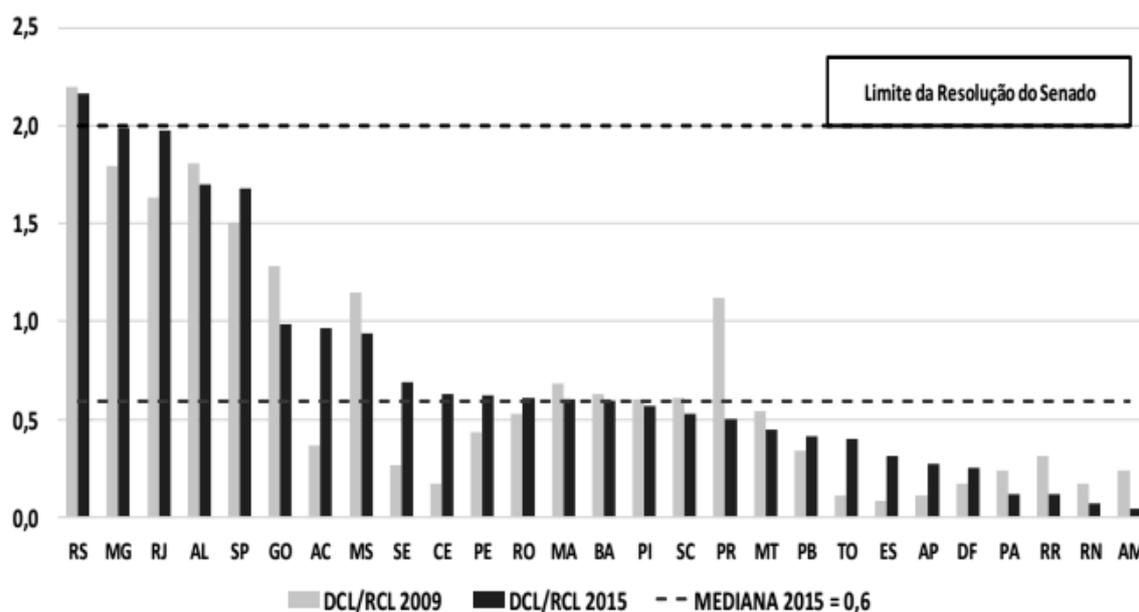
⁵ Para uma discussão mais detalhada da dinâmica temporal da Tabela *Price* nesse contexto, ver Mora e Giambiagi (2007).

campanha eleitoral. Essa condição gerava, comumente, decisões de cunho eleitoral, frente ao que a LRF hoje considera como práticas de boa gestão. O risco recaía sobre a capacidade de pagamento das dívidas contraídas.

Em linhas gerais, a LRF estabelece que o limite máximo da dívida consolidada líquida anual seja de 200% da receita corrente líquida estadual. A receita corrente líquida foi escolhida como balizador por medir a capacidade de pagamento do ente público, já que são descontadas da receita corrente as vinculações constitucionais, legais, a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência quando o funcionário trabalha no setor privado.

A Figura 1 mostra a situação dos estados federativos e do Distrito Federal em 2009 e 2015, quanto ao limite de endividamento definido pela LRF. Dentre os 50% mais endividados, chama a atenção que 70% deles apresentaram um índice menos favorável em 2015 comparado a 2009. Esse padrão se concentra nos estados mais ricos do país, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Figura 1 – Relação entre DCL e RCL dos estados e DF no fim do exercício de 2009 e de 2015.



Fonte: STN (2016).

O Rio Grande do Sul (RS) se destacou no quadro apresentado, uma vez que é o único estado que extrapolou o limite da LRF, tanto em 2009 como em 2015. A situação que já era complicada, no ano de 2016 se tornou insustentável, de forma que o governo gaúcho decretou situação de calamidade financeira. Esse recurso jurídico foi criado para situações emergenciais, prevendo dispensa do trâmite administrativo e jurídico necessários, por via de regra, a execução de atos. Entretanto, dado o contexto de insolvência, o recurso passou a ser utilizado no âmbito das contas públicas. Por intermédio deste, o governo do RS extinguiu diversos órgãos de sua administração e atrasou salários de servidores, de modo a tentar enquadrar as despesas dentro dos valores de fato arrecadados. Não menos alarmante era a situação de Rio de Janeiro e Minas Gerais.

O estado fluminense também decretou via decreto administrativo, em meados de 2016, situação de calamidade financeira, decorrente principalmente da queda de arrecadação de tributos por conta da crise financeira e do recebimento dos *royalties* da extração de petróleo, atividade mais dinâmica no norte do estado. Ao final do mesmo ano, Minas Gerais se deparou com situação semelhante, na qual o então governador Fernando Pimentel, via decreto, aderiu a mesma ferramenta.

Essa fragilidade fiscal dos estados do Sudeste e Sul pode ser analisada também pela ótica da composição da dívida pública. Orair et al. (2016) mostram que a composição da dívida nas macrorregiões Norte e Nordeste mudou entre 2007 e 2014. Em ambas, a proporção do endividamento contraído com a União (Refinanciamento de 1997, por exemplo) diminuiu, e a proporção de endividamento externo e com instituições financeiras aumentou. Entretanto, nas macrorregiões Sul e Sudeste a dívida contraída com a União resiste em cair, representando mais de 90% do estoque total no período.

A recessão econômica iniciada em 2014 expôs ainda mais essa vulnerabilidade fiscal. A queda do nível de atividade comprometeu a arrecadação, que por sua vez, comprometeu o cumprimento do teto intralimite de pagamento do serviço da dívida com a União em muitos estados. Paralelos ao ritmo de crescimento das despesas obrigatórias, ambos os efeitos deterioraram o resultado nominal, que culminaram em uma nova tendência de elevação da dívida pública estadual.

Apesar desse cenário instável, os estados conseguiram renegociar alguns termos do contrato de refinanciamento de 1997. A negociação substituiu o índice de correção

do IGP-DI pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), cuja evolução histórica acumula inflação menor, já que o IGP-Di é mais sensível à variações na taxa de câmbio. Como resultado, a troca do indexador representa uma redução do serviço mensal da dívida com a União.

Em outra frente de renegociação, foi concedido aos estados um alongamento no prazo para o pagamento das dívidas, por meio da Lei Complementar nº. 156. No entanto, no momento de apreciação da matéria por parte do então Presidente Michel Temer, o auxílio requerido por parte dos estados em condição de calamidade financeira foi vetado. Essa situação acabou por estender o debate quanto às possíveis saídas para tal situação que, por sua vez, resultaram, então, em 19 de maio de 2017, na sanção da Lei Complementar nº 159, que revisou os termos da Lei Complementar e abriu exceções no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante de tal situação, o governo federal propôs aos estados em situação de calamidade financeira um Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Publicada em diário oficial no dia 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº159 altera a LRF e propõe, aos estados que aderirem ao plano, uma suspensão de três anos no pagamento das parcelas referentes a dívida junto à União. Entretanto, para tal, elenca uma série de exigências, como a privatização de empresas estatais de diversos setores, a limitação a contratação de novos empréstimos que não sejam voltados a melhoria do equilíbrio financeiro e a revogação de isenções fiscais concedidas pelo ente em questão. Em certo sentido, trata-se de uma nova versão do Programa de refinanciamento de 1997. A vulnerabilidade fiscal dos estados, entretanto, permanece.

Em todo esse período, nota-se que os estados não apresentaram um comprometimento com a estabilidade macroeconômica. Sua consolidação fiscal ao longo do tempo dependeu da imposição de limites institucionais legais, como a LRF e os programas de reestruturação. Mesmo nesse contexto comum, a trajetória dos estados pós LRF foi bastante heterogênea, o que justifica uma radiografia individualizada da dinâmica da dívida pública. O presente artigo foca na dinâmica do endividamento em Santa Catarina.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O primeiro desafio de uma pesquisa em Economia do Setor Público é a construção de séries fiscais comparáveis ao longo do tempo. Por isso, a análise da composição da dívida catarinense foi construída a partir de um levantamento de dados secundários em órgãos oficiais como Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE), Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina (SEF/SC), Banco Central do Brasil (BACEN) e Tesouro Nacional.

O período pós LRF compreendeu o intervalo anual entre 2001 e 2016. As análises econômicas foram elaboradas por meio dos métodos “acimada da linha do computo” e “abaixo da linha do computo”. No primeiro caso, seguiu-se os critérios normativos impostos: pelo decreto-lei n.º 200 de 1967, delimitador do modelo contábil adotado pelo setor público; pela LRF, conhecida pela imposição de restrições aos governantes quanto a construção e execução do orçamento público; e pelas Resoluções n.º40/2001 e n.º43/2002, responsáveis por parametrizar e dar as diretrizes aos governos locais quanto às questões abordadas na LRF.

Bimestralmente, a Secretaria da Fazenda elabora o chamado Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), um documento que publica valores dos resultados fiscais a partir do método acima da linha, como receita e despesa primária, por exemplo. A consulta desses documentos, referentes aos anos do período em questão, forneceu os dados de acordo às normas legalmente estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Entretanto, pela impossibilidade de compatibilização com uma série mais longa, os dados para os anos de 2001 e 2002 não foram utilizados.

No que tange ao método abaixo da linha, a LRF dispõe em seu artigo 55, a necessidade da construção, por parte dos chefes de poder executivo, do chamado Relatório de Gestão Fiscal (RGF). No caso do estado de Santa Catarina, ele é publicado pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF/SC) trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre. Entretanto, tal documento dispõe de dados agregados da dívida pública nos termos da legislação, não explicitando a composição contratual que levou a sua consolidação.

A observação dos contratos que compõe a dívida se dá em outro documento disponibilizado pela Diretoria de Captação de Recursos e Dívida Pública (DICD),

intitulado “Dívida Pública – Curto e Longo Prazo Consolidada”. Em razão das constantes alterações pelas quais a contabilização da dívida pública passou no período analisado (em função da adequação às mudanças na legislação e necessidade de informação, por exemplo), um primeiro passo foi a compatibilização entre as contas e contratos e a construção de uma série histórica padronizada, que permitisse a comparação intertemporal de 2001 a 2016. Tal esforço pode ser entendido como uma primeira contribuição desse estudo.

O RGF apresenta o valor das contas agregadas das dívidas mobiliária, contratual nominal e a categoria ampla de “outras”. Essa disposição dos dados permite constatar que a Dívida Consolidada Bruta (DCB) é a soma entre as dívidas de cunho mobiliário, decorrentes essencialmente de emissão de títulos e precatórios; das contratuais, advindas de acordos, leis ou contratos diversos; e outras, aonde se englobam, por exemplo, renegociações de tributos com outros entes.

Entretanto, apesar da existência dessas obrigações, o estado dispõe de valores cuja disponibilidade é imediata. A LRF, ciente de tal condição, considera em seus parâmetros regulamentares a dedução dessa quantia. Atribui, então, ao valor da DCB deduzida do valor em caixa e dos demais ativos com liquidez semelhante, a terminologia de Dívida Consolidada Líquida (DCL).

A obtenção do valor líquido da dívida fundada, além de ser a referência exigida pela legislação vigente quanto a parâmetro, é oportuna pois deduz do referencial os valores dos quais o tesouro estadual dispõem de prontidão, como o saldo em conta corrente e ativos financeiros de similar liquidez, passíveis de serem utilizados como garantia a quitação das obrigações adquiridas, excetuando o que já foi empenhado pelo estado para o cobrimento de despesas diversas, representado pela conta “Restos a Pagar”.

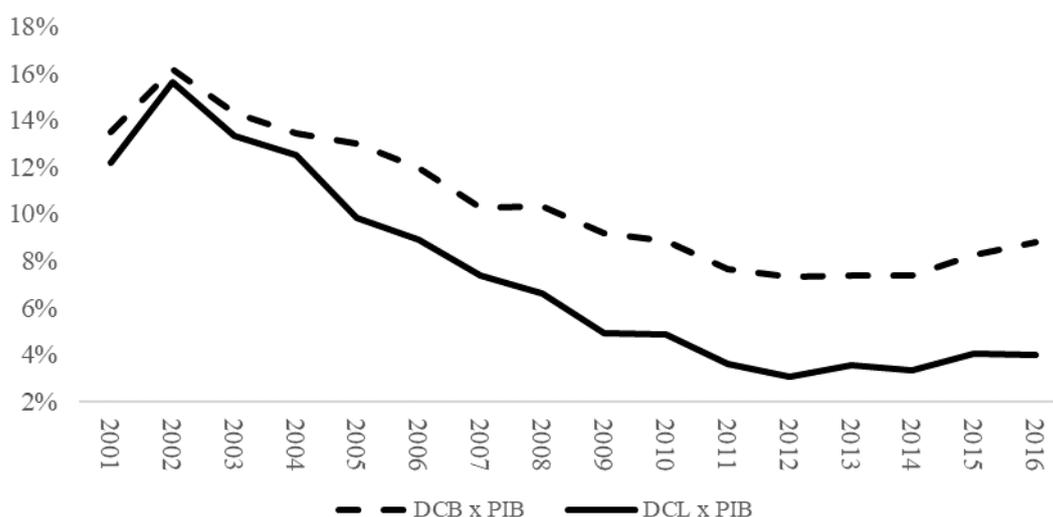
Finalmente, todos os valores monetários analisados foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP/DI), fornecido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). O ano base escolhido foi 2008, por se tratar de um ano com inflação relativamente estável. Uma vez compiladas e compatibilizadas as séries, tornou-se possível a análise econômica da trajetória e composição da dívida pública catarinense.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A Composição da Dívida Pública Catarinense pós LRF

Um indicador frequentemente utilizado para compreender a dinâmica da dívida pública é a razão entre seu estoque e o fluxo de produto interno bruto (PIB), reproduzido na Figura 2. Percebe-se uma clara tendência de declínio na relação dívida/PIB no estado. A DCB e a DCL representavam 16,16% e 15,62% do PIB de 2002, respectivamente. Em 2016, os mesmos estoques somavam 8,79% e 4,02% do PIB. Essas razões são relativamente pequenas quando comparadas as dos demais estados.

Figura 2 – DCB e DCL em relação ao PIB de SC no período de 2001 a 2016 (em %)⁶.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de SEF/SPG SC e IBGE (2017).

Por um lado, a elevação da razão dívida/PIB em 2002 pode ser atribuída a um período de adaptação às novas regras de endividamento impostas pela LRF, e por outro, pelo baixo desempenho do PIB estadual. 2002 foi um ano instável, marcado pela eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, cuja incerteza do mercado gerou efeitos adversos sobre a atividade econômica.

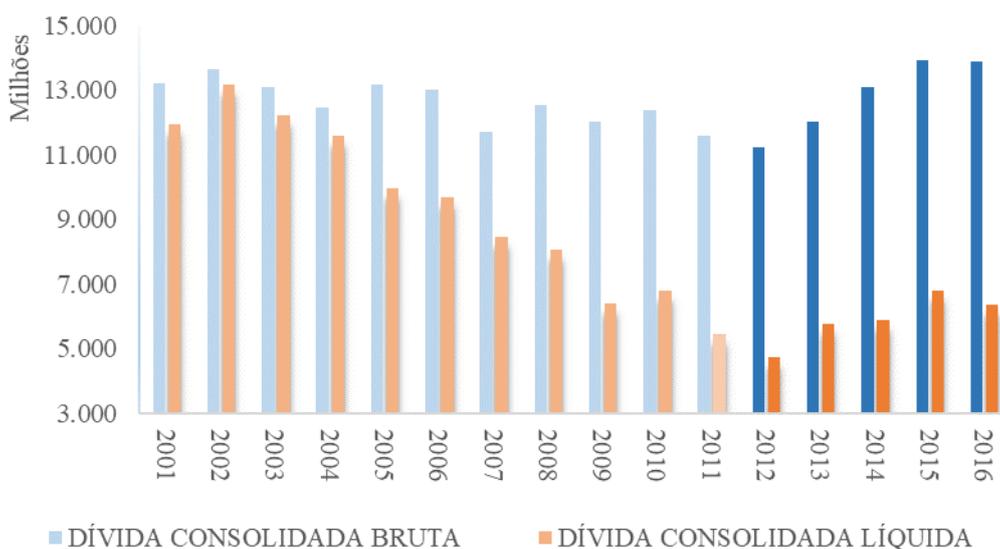
No geral, a primeira década do século foi marcada pela manutenção de uma taxa de crescimento do PIB relativamente elevada, principalmente em razão de um cenário

⁶ Entre 2001 e 2014 dados do PIB são os oficiais publicados pelo IBGE. 2015 e 2016 são estimativas realizadas pela SEF/SPG.

externo favorável. Apesar da crise internacional de 2008, o PIB de Santa Catarina elevou-se em 6,48% no ano. Esse cenário positivo persistiu até o ano de 2012, quando o PIB cresceu apenas 1,92%. Mesmo considerando o decréscimo que a SEF/SC estimou para 2015 e 2016, o PIB catarinense ainda registra um crescimento real positivo entre 2012 e 2016.

Dessa forma, a mudança de tendência na razão dívida/PIB ilustrada na Figura 2 a partir de 2012 pode ser atribuída a uma elevação do estoque da dívida consolidada. Como mostra a Figura 3, não há uma leve tendência de desaceleração da DCB nos primeiros dez anos da série. Contudo, há uma queda acentuada da DCL. A mudança de tendência em 2012 fica mais evidente. Nota-se que a DCB está em seu maior nível pós LRF. A elevação foi tal, que mesmo o represamento de uma disponibilidade de caixa relativamente elevada, na ordem de 51,8% da DCB, não foi capaz de evitar o crescimento da DCL. Entre 2012 e 2016 ambas em mais de R\$ 2 bi, cada.

Figura 3 – Trajetória da DCB e DCL estadual em termos reais (em R\$ milhões de 2008 – IGP-DI)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de SEF/SPG SC (2017).

A partir de 2005 há um descolamento entre a DCB e a DCL em razão da alteração do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que passou a acomodar uma base maior de créditos passíveis de dedução na DCB, de forma que os dados. Em paralelo com o crescente acúmulo de créditos, a alteração no PCASP

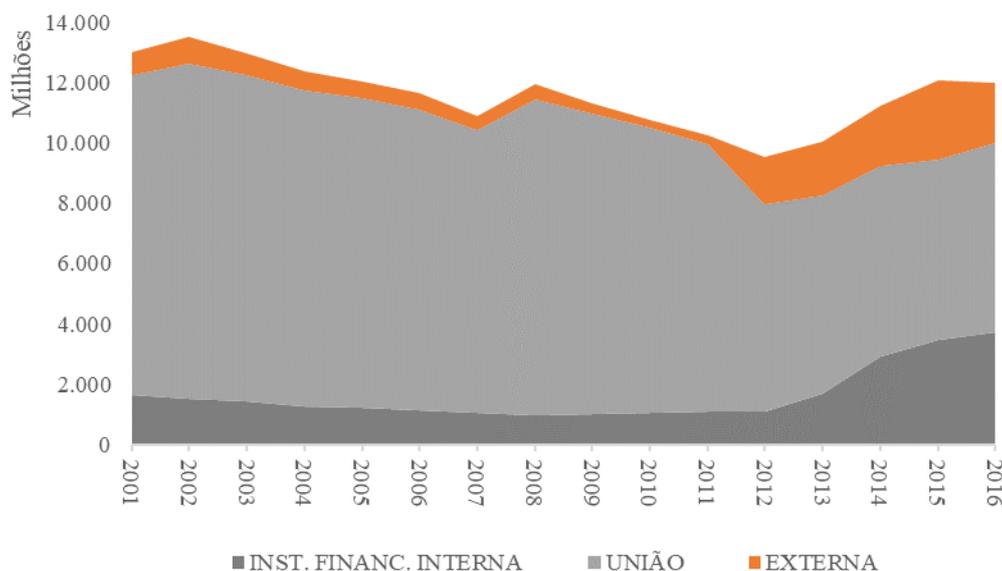
modificou a contabilização do caixa único do estado, impactando o nível da conta Ativos Financeiros/Disponibilidades.

A pertinência da reversão de tendência em 2012 também pode ser observada pela análise da composição da dívida contratual (Figura 4). Percebe-se que o período de 2002 a 2012 foi marcado por uma diminuição monotônica da dívida contratual estadual, com exceção do período entre 2008 e 2009. Essa exceção pode ser atribuída à influência que o câmbio exercia na composição do índice de correção monetária aplicado à dívida junto à União, o IGP-DI.

A partir de 2012, houve uma retomada na contração de empréstimos acompanhada por uma mudança no perfil do credor. Até então, a maior parcela da dívida contratual era com a União. Apesar de crescente, ela perde participação para a contratação de empréstimos junto a instituições financeiras nacionais e internacionais. Efetivamente, tal recomposição não significou uma diminuição no montante da dívida contratual. Ao contrário, a tendência dos anos seguintes foi de elevação.

Como mostra a Figura 4, a dívida contratual interna é composta pelo refinanciamento firmado pela Lei 9.496 com a União e por contratos firmados com instituições financeiras como o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF). Outras instituições também possuem contrato de crédito com o governo catarinense, como a Agência de Fomento de Santa Catarina (BADESC), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (BRDE) e bancos privados. Entretanto, a participação deles foi pontual no período.

Figura 4 – Composição da dívida contratual real do estado de Santa Catarina no período de 2001 a 2016 (em R\$ de 2008 – IGP-DI).



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de SEF/SPG SC (2017).

A Tabela 3 apresenta, conforme a nomenclatura contábil dos relatórios emitidos pela SEF/SC, os contratos internos vigentes no período entre 2011 e 2016. Recentemente, houve uma concentração em passivos com o BB e o BNDES. Observa-se ainda uma manutenção de estoque de dívidas antigas como, por exemplo, a continuidade da dívida do Plano Emergencial de Financiamento (PEF), e também a contratação de novos empréstimos no período entre 2012 e 2013.

Até 2012, a dívida estadual era composta, majoritariamente, da manutenção do acordo de renegociação com a União, acrescida dos montantes advindos do PEF decorrentes da crise financeira de 2008 e o pagamento de dívidas de financiamento de obras pontuais. A partir de tal data, com o implemento do Pacto por Santa Catarina, a obtenção de Receitas de Capital via contração de empréstimos se tornou prática recorrente.

Um aspecto a ser considerado no que tange a dívida com a União é questão dos limites de pagamento do serviço da dívida. O serviço da dívida com a União no estado ocupava uma proporção relativamente elevada das despesas orçamentárias a ponto de, sistematicamente, atingir o teto legal, impedindo inclusive, o mero pagamento da manutenção da dívida, gerando o chamado resíduo.

Entretanto, a rigidez de tal acordo, levou a um contexto, anos depois, de inviabilidade de manutenção de um serviço da dívida desse porte. Segundo relatório emitido pela SEF/SC (2015), por mais que os entes federados se esforcem, a manutenção dessas taxas não tem possibilitado a amortização do saldo devedor, evidenciando a existência de desequilíbrios contratuais, comprometendo negativamente o fluxo de pagamento do serviço da dívida.

Tabela 3 – Contratos de dívida contratual internas vigentes entre 2011 e 2016 (R\$ de 2008 – IGP-DI).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UNIÃO	8.872.669.743	6.914.518.392	6.550.897.923	6.354.211.011	6.025.562.783	6.321.637.927
LEI 8727/93 - B.BRASIL(TR/IGP-M)	212.530.545	121.811.112	40.669.290	20.896.896	15.217.014	10.837.888
LEI 9496/98 - B.BRASIL (IGP-DI)	8.660.139.198	6.792.707.281	6.510.228.634	6.333.314.115	6.010.345.769	6.310.800.039
BANCO DO BRASIL	67.694.161	57.906.514	218.747.489	610.867.413	1.261.308.024	1.533.118.464
BCO BRASIL/DMLP (US\$)	29.311.945	27.536.540	28.519.789	30.672.998	40.736.815	31.732.992
BANCO DO BRASIL (PEF I)	38.382.216	30.369.975	23.914.547	18.421.360	12.445.270	7.742.259
BB CAMINHOS ESTRAT. PP DESNAT			166.313.154	494.980.024	946.630.927	740.983.928
BB PACTO POR SC				66.793.031	261.495.012	752.659.284
BNDES	992.110.406	1.002.340.531	1.470.448.296	2.279.481.037	2.176.870.415	2.166.758.415
BNDES (CELESC - CRC) INPC	855.316.040	785.242.495				
BNDES (PMAE)	6.022.248	5.288.741	4.642.588	6.346.171	4.688.636	1.902.275
BNDES (PEF II)	52.946.410	57.478.684	47.283.426	38.650.606	28.784.570	21.304.391
BNDES (CASAN/PAC)	77.825.708	65.821.394	66.342.282	76.499.980	61.946.080	50.910.003
BNDES SIT. JOINVILLE		3.442.985	12.558.063	18.734.337	19.903.804	15.745.144
BNDES (PMAE - GESTÃO)					5.706.266	4.178.915
BNDES CAMINHOS DO DESENV.		85.066.233	157.075.192	277.541.168	263.032.234	243.453.170
BNDES CAMINHOS DO DESENV B				16.342.048	12.972.691	10.526.570
BNDES AC SC SUB A CELESC			753.690.385	726.308.553	659.978.409	624.560.366
BNDES AC SC SUB B BRDE			153.867.335	148.277.282	134.735.856	127.505.195
BNDES AC SC SUB C Progr. AC SC			274.989.024	970.780.892	985.121.868	1.066.672.386
CAIXA	11.951.114	9.853.273	8.324.987	6.550.273	5.217.662	1.345.381
OUTROS	393.084.093	545.835.650	500.797.766	497.360.561	473.084.096	433.565.256

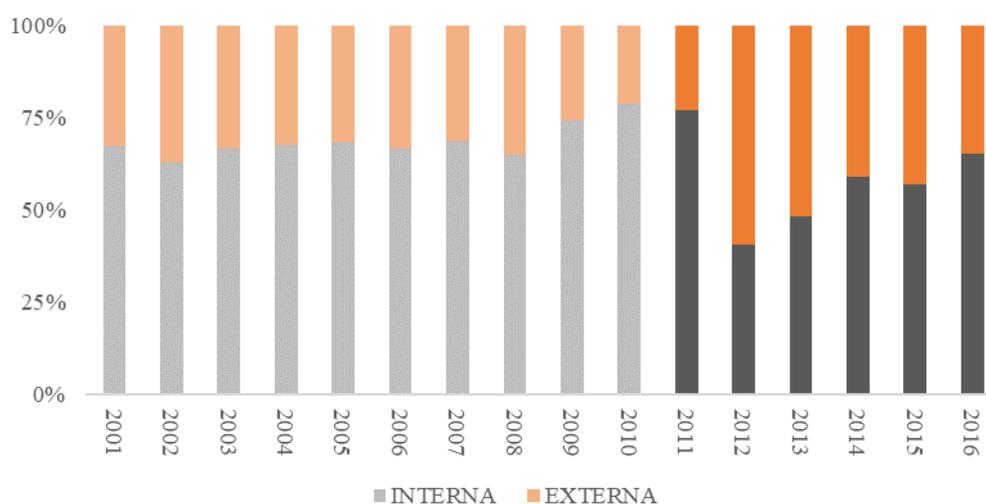
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de SEF/SPG SC (2017).

A Figura 5 mostra a mudança no perfil do endividamento com instituições financeiras no ano de 2012, de forma que a proporção entre credores externos comparado aos internos, em 2011 era de 22,81% e no ano seguinte, passou a ser de 59,17%. Para compreender as razões de tal elevação, a Tabela 4 decompõe a dívida

contratual externa. Claramente, chama a atenção a presença de um novo credor a partir de 2012, o *Bank of America Merrill Lynch* (BAML).

O acordo com o BAML, conhecido também como contrato de reestruturação da dívida com a União, definiu ao montante renegociado o prazo de dez anos para quitação do resíduo da dívida renegociada a uma taxa de 4% ao ano, concedendo a carência de 18 meses para o pagamento da primeira parcela. Contudo, ao optar pela dívida com o exterior indexada ao dólar americano, o estado elevou sua exposição ao risco cambial.

Figura 5 – Comparação da participação entre credores de instituições financeiras internas e externas no período de 2001 a 2016 (em %).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Apesar da reestruturação, a maior parte do montante da dívida da Lei 9.496 permaneceu nos moldes do antigo contrato, atualizada pela Lei Complementar Federal nº148/2014. Com ela, houve a troca do indexador do IGP-DI para o IPCA, limitando a soma entre juros e correção do valor à taxa SELIC. Segundo a SEF/SC (2015), a dívida catarinense assumida com o Governo Federal em 1998, no valor de R\$ 1,55 bilhão, mesmo após o desembolso R\$ 11,95 bilhões até 2014, iniciara 2015 no valor de R\$8,6 bilhões, de forma que a renegociação que a LC era justa e traria uma redução de aproximadamente R\$ 10 milhões na parcela mensal da dívida.

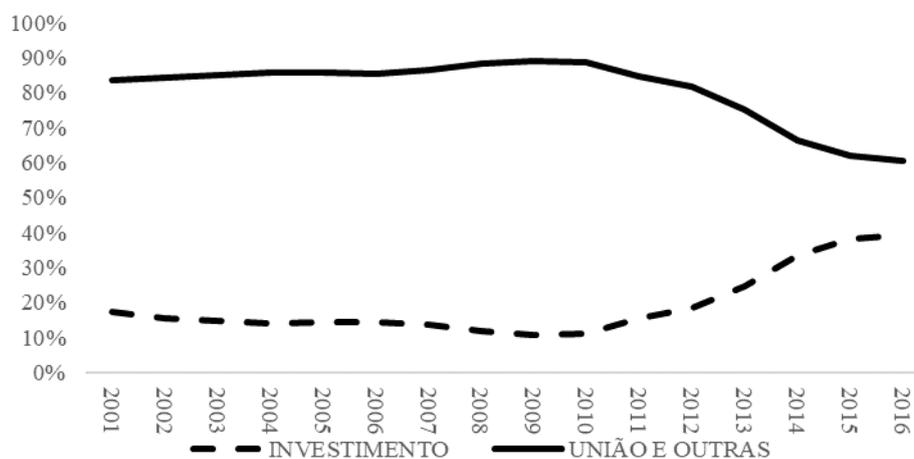
Tabela 4 – Nível e participação dos credores externos do estado de SC em percentual e valores reais de 2008 – IGP – DI.

	2004		2008		2012		2016	
	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)
BID	518.232.175	46,88	402.398.351	76,56	260.898.022	16,82	654.777.355	25,10
BIRD	574.039.113	51,93	123.207.723	23,44	60.221.110	3,88	202.473.680	7,76
BAML	0	0,00	0	0,00	1.190.777.300	76,79	1.661.294.941	63,68
OUTROS	13.086.909	1,18	0	0,00	38.867.868	2,51	90.217.507	3,46

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de SEF/SPG SC (2017).

A análise dos contratos da dívida, tanto em âmbito interno quanto em âmbito externo, traz à tona o contexto histórico em que foram firmados, de forma que cabe classificá-los quanto a sua intencionalidade. Em sua essência, existem dívidas contratadas para investimento, como as contraídas para consolidação dos programas de governo, e aquelas contratadas por necessidade de caixa para fechamento do orçamento. A Figura 6 categoriza, sinteticamente, a primeira como dívida de *investimento*, e a segunda, como União e outras.

Figura 6 – Proporção do montante devido pelo estado de SC em relação à intencionalidade de sua contratação (em %)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Nos primeiros dez anos da série percebe-se uma relativa estabilidade entre essas duas categorias de dívida. A maior parcela do estoque da dívida, entretanto, não é para novos investimentos. Essa característica se acentuou nos anos de 2009 e 2010, com a

adesão ao Plano Emergencial de Financiamento, contraídos em decorrência da política do governo federal de atenuar os efeitos na queda da arrecadação decorrentes da Crise Mundial de 2008.

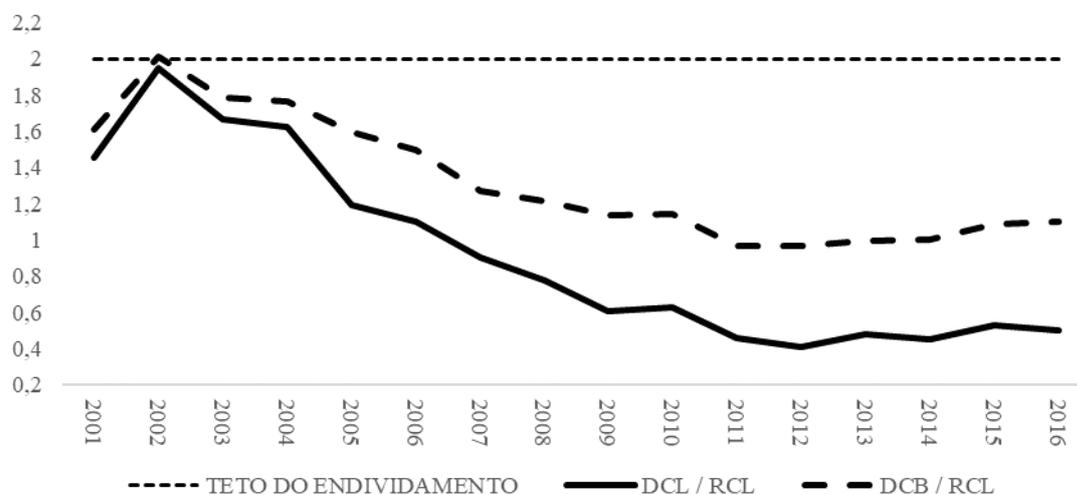
Essa condição só se altera a partir de 2011, no início do governo de Raimundo Colombo, com a elevação da proporção de dívidas para realização de investimentos. A DCB cresceu em razão aumento das dívidas de investimento no período. O ano ficou marcado pelo início dos contratos junto ao BNDES do programa Acelera Santa Catarina. A dívida contraída para execução desse programa, já em 2013, terminou o ano representando 11,2% da dívida contratual do estado.

A dívida cresceu em 2014 em razão do programa Pacto por Santa Catarina, que previa uma série de investimentos em infraestrutura no estado. O valor de estoque da dívida aumenta com o início do contrato junto ao BB para fomento desse programa (Tabela 3) e também com o incremento da dívida junto ao BID no mesmo ano, na ordem de 40,5% (Tabela 4). Se somam a esse contexto, os contratos do Acelera Santa Catarina. Conforme o próprio nome do programa sugere, uma das motivações para formulação dessa política foi a desaceleração da economia catarinense em 2012.

Antes da crise, os esforços do governo estavam voltados a uma política intencional de elevação dos investimentos, financiada pela contratação de novas dívidas, que buscava criar bases para um novo ciclo de crescimento no estado. Aparentemente, contudo, o governo subestimou o impacto que a recessão de 2014 teria no estado. A arrecadação caiu, puxando consigo, além dos receitas tributárias, a margem intralimite destinada a manutenção da dívida federal.

Apesar dessa exposição, o parâmetro DCL/RCL da LRF diminuiu em Santa Catarina no período, ficando inclusive abaixo da mediana do índice de endividamento das demais unidades da federação (Figura 7). A mudança da política de endividamento e a queda do ritmo da arrecadação tributária ajudam a explicar sua estabilização a partir de 2012.

Figura 7 – Comparação entre a relação DCL/RCL e DCB/RCL do estado de Santa Catarina no período entre 2001 e 2016.



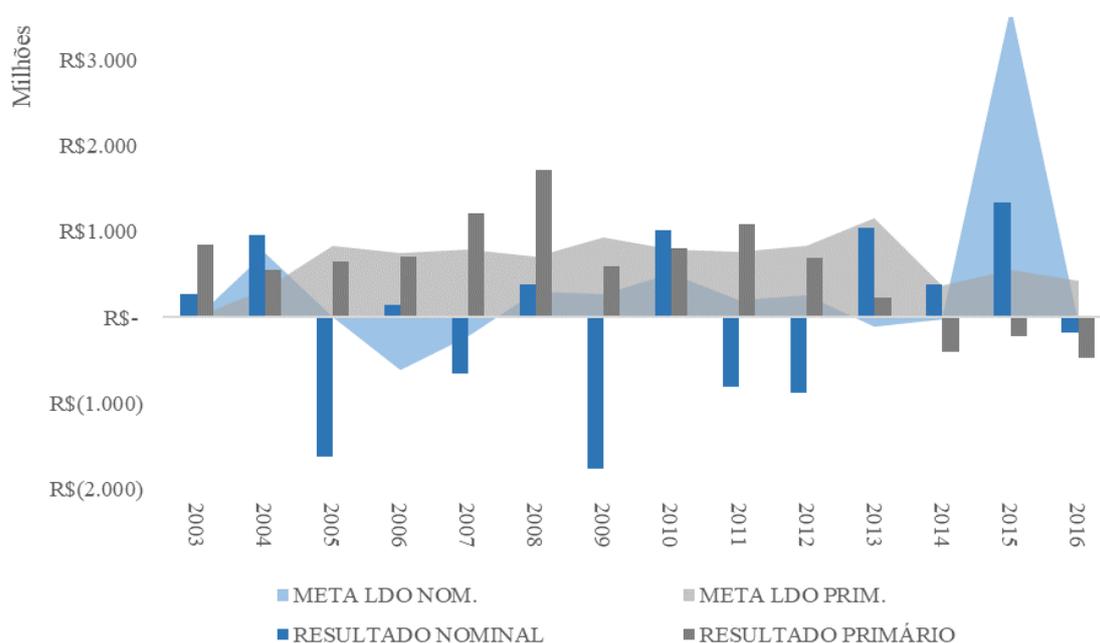
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Apesar da análise “abaixo da linha” permitir observar contrato a contrato, tanto no aspecto de sua representatividade quanto a contexto da sua intencionalidade, essa análise pode ser expandida pela investigação dos fluxos relacionados ao acúmulo de dívida ao longo do tempo.

4.2 Análise da Trajetória do Serviço da Dívida Catarinense

Cabe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente, a definição das metas a serem cumpridas na execução do orçamento público. A Figura 8 apresenta o Resultados Nominal e Primário, bem como suas metas. Vale enfatizar que um Resultado nominal negativo representa uma diminuição efetiva no montante devido pela fazenda estadual, enquanto um Déficit Primário expõe a dificuldade em arcar com os juros do estoque previamente acumulado da dívida pública.

Figura 8 – Resultado Primário e Nominal do estado de Santa Catarina, de 2003 a 2016, em reais de 2008 (IGP-DI).



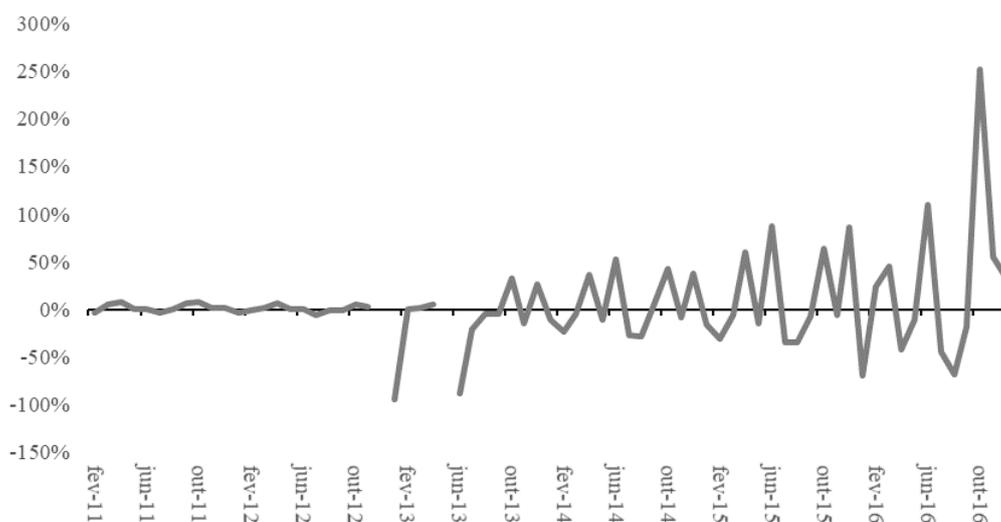
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG-SC (2017).

No que tange ao resultado nominal, o descolamento entre as metas estipuladas e o resultado efetivo fica evidente. Até 2012 o estado foi capaz de gerar superávits nominais em razão da manutenção de uma taxa de crescimento econômico relativamente elevada, e também pela mudança no computo imposta pelo PCASP em 2005, conforme discutido anteriormente. O momento de prosperidade econômica aliado à baixa adesão de políticas voltadas ao investimento, propiciaram à Fazenda amortizar de maneira mais consistente, o estoque da dívida até 2011. Destoam dessa sequência os anos de 2008 e 2010 e o intervalo de 2013 a 2016.

Em relação ao resultado primário, observa-se que a LDO, em nenhum ano da série, previu a possibilidade de o estado produzir déficits primários. Em especial, em 2012, o superávit primário foi 37,8% inferior ao previsto pela meta. Isso se deve à renegociação da dívida com a União junto ao BAML. O resultado primário se deteriorou mais acentuadamente em 2014, 2015 e 2016, devido a frustração de receitas no período de recessão, em especial a queda da arrecadação de ICMS.

A Figura 9 apresenta a evolução das despesas orçamentárias com juros e amortizações da dívida entre 2011 e 2016. É interessante notar como o ano de 2012 marca a trajetória do serviço da dívida pública em Santa Catarina. Antes de 2012 o pagamento do serviço da dívida seguia uma trajetória relativamente estável, com uma variação média real de aproximadamente 1,13%.

Figura 9 – Evolução do pagamento de juros e amortização de dívidas de SC entre janeiro de 2011 e dezembro de 2016, em valores de janeiro de 2013 (IGP-DI)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

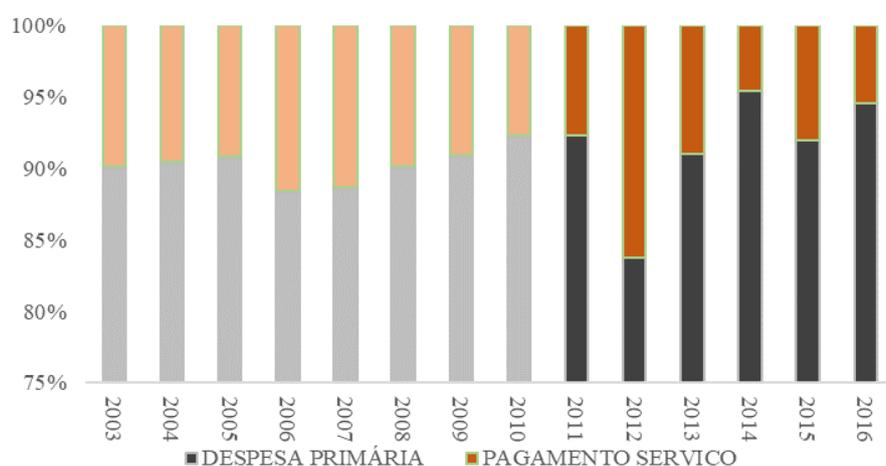
As variações dos meses de dezembro de 2012 e maio de 2013 foram suprimidas da Figura 9, por serem pontos fora da curva afetados pela rotina de pagamento do contrato firmado com o *Bank of America*. O prazo para quitação do contrato ficou estipulado em dez anos, com carência de dezoito meses para início do pagamento das parcelas, pagas semestralmente. Ou seja, a primeira parcela do contrato venceu em junho de 2014, seguida da segunda em dezembro de 2014, e assim consecutivamente. Os valores relativamente expressivos desse contrato e a exposição a choques na taxa de câmbio ajudam a explicar a oscilação mostrada na Figura 9.

Apesar do peso que a dívida com a União e o contrato firmado com o BAML possuem no orçamento, cabe ressaltar o efeito que política estadual de contratação de empréstimos para consolidação do Pacto por Santa Catarina e os programas Acelera Santa Catarina e Caminhos do Desenvolvimento tem sobre o fluxo de despesas

financeiras. Só as dívidas contraídas com instituições financeiras internas (no caso, BB e BNDES), representavam 25,7% da DCB de 2016. Logo, os fluxos de pagamento associados a essas obrigações também contribuíram para a elevação média do serviço da dívida constatada nos últimos três anos da série.

Entre 2003 e 2011, a despesa com manutenção da dívida pública representou em média 9,5% do total das despesas orçamentárias estaduais (Figura 10). As oscilações observadas reproduzem os efeitos já destacados pela Figura 9. Em especial, o contrato de renegociação do resíduo da dívida gerou uma despesa financeira de 16,26% do total.

Figura 10 – Composição das despesas estaduais entre primária e a serviço da dívida (em%).



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de SEF/SPG SC (2017).

No período de carência estipulada no contrato, as despesas financeiras retornaram ao seu patamar histórico, de aproximadamente 9,01% ao ano. Apesar da cobrança ter se iniciado em 2014, a proporção entre amortizações e pagamento de juros caiu para 4,54% das despesas orçamentárias, mostrando que houve tempo suficiente para o ajuste no cronograma de pagamentos estadual.

De maneira geral, o estado catarinense é solvente quanto às suas obrigações financeiras e a dinâmica da dívida, quando comparados aos outros estados brasileiros e aos limites da LRF, não é instável. Contudo, o cenário recente de crise, déficit nominal e tendência de elevação do nível e da oscilação do serviço da dívida necessitam monitoramento para que a gestão do intertemporal da dívida permaneça sustentável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a evolução da composição da dívida pública estadual pós LRF pelo método acima e abaixo da linha. Constatou-se, que na primeira década do século XXI, a trajetória do endividamento catarinense ficou marcada pela predominância da renegociação com a União e por dívidas relacionadas à consolidação orçamentária. A partir de 2012, o perfil de endividamento passou a priorizar o financiamento das políticas de investimento e a captação recursos no exterior.

Nesse período, a recessão econômica impactou negativamente na arrecadação do estado, revelando a rigidez das restrições impostas pelo acordo de renegociação com a União dos anos 1990. A estratégia do estado envolveu a substituição um parcela da dívida interna por externa com o *Bank of America*. O contrato desenhado foi exclusivamente utilizado para financiamento do resíduo da dívida com a União, que por reduzir a pressão sobre o teto intralimite da receita corrente líquida, permitiu a redução do estoque. Embora no curto prazo a estratégia tenha reduzido o fluxo de pagamentos com o serviço da dívida, expôs as finanças estaduais ao risco cambial.

Não obstante, o governo estadual parece ter subestimado os efeitos que a recessão econômica nacional teria sobre Santa Catarina, já que no período a dívida cresceu também em razão da elevação das operações de créditos voltadas para investimento. Tais operações elevaram o nível do serviço da dívida. Não é gratuito, portanto, que combinada ao risco cambial, essa política intencional tenha elevado a volatilidade da despesa primária mensal a partir de 2012.

No termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entretanto, o comportamento da dívida pública catarinense esteve sempre dentro dos limites institucionais. A razão entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida reduziu de maneira acentuada entre 2001 e 2011, permanecendo em um nível baixo, quando comparado ao limite de 200% da RCL. Dos fatores contribuíram para essa diminuição: a mudança da composição dos créditos do Tesouro Estadual e elevação da arrecadação em resposta ao crescimento. Apesar dos estoques da DCB permaneceram em sempre próximo aos níveis pré- LRF, a razão DCB/RCL também não acelerou.

Ainda assim, não é possível afirmar se a LRF foi efetiva em combater a aceleração do endividamento público em Santa Catarina, pois sua vigência coincidiu

com um período de elevação da arrecadação fiscal. A recessão econômica, entretanto, parece ter evidenciado um problema estadual que a LRF não enfrenta diretamente: a elevação do nível e volatilidade do serviço da dívida pública.

REFERÊNCIAS

BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatórios anuais**. Disponível em www.bacen.gov.br. Acesso em 20 set. 2016

BRASIL. Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 set 1997. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 nov 2014. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar no 156, de 28 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 dez 2016. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar no 159, de 19 de maio de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 mai 2017. Seção 1, p. 1.

_____. Senado Federal. Emenda à Constituição nº95 de 2016 – PEC do teto dos Gastos Públicos. Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 dez. 2016. p.2 col. 2.

_____. **Decreto nº1.537, de 10 de Maio de 2013**. Dispõe sobre o programa Pacto por Santa Catarina (PACTO) e estabelece outras providências.

_____. **Decreto nº45.632, de 17 de Junho de 2016**. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 07, de 7 de setembro de 1970.** Institui o Programa de Integração Social e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei nº 15.881, de 10 de agosto de 2012.** Autoriza o poder executivo a contratar operação de crédito com instituição financeira para fins de reestruturação de dívidas do estado de Santa Catarina perante à União.

_____. **Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015.** Estatui as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2016 em âmbito da União.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da CF/88. Senado Federal.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 43, de 09 de abril de 2002.** Dispõe sobre as operações de crédito externo e interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

CALDEIRA, A.A; Wilbert, M.D.; Moreira, T.B.S.; Serrano, A.L.M.. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: Uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. **Revista de Administração Pública**, March-April 2016, Vol.50(2), pp.285-306.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública - RAP**, 2011, Vol.45(4), p.1173(24).

DINIZ, A. J. M, **Dívida Pública de Santa Catarina: 1935 a 2008.** 2009. 120f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: Uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 03, 2007, p. 472-494.

NAKAGUMA, M.Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, v. 10, n. 03, 2006.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; ALENCAR, A. A.; MARCELO, J. Fiscal condition of the public sector in Brazil: an analysis with an emphasis on the states in the North and Northeast regions of the country and on financing for rural development. **Working paper**. International Policy Centre for Inclusive Growth United Nations Development Programme, 2016.

RESENDE, F. A. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, ed. 2, 2001.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Diretoria de Contabilidade Geral (DCOG). **Santa Catarina em 2015. Balanço Geral**. v. 1. Florianópolis, 2015. 219 p.

_____. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). **Transparência – Relatórios DICD**. Santa Catarina, 2016. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/dicd>>. Acesso em 20 set. 2016.

_____. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**. Santa Catarina, diversos anos. Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br/responsabilidadefiscal/subareainteresse/1>>. Acesso em 10 mar. 2017.

_____. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**. Santa Catarina, diversos anos. Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br/responsabilidadefiscal/subareainteresse/2>>. Acesso em 05 jun. 2017.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina. **Plano Catarinense de Desenvolvimento – SC 2015**. Santa Catarina, 2005. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes>>. Acesso em 09 mai. 2017.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina. Diretoria de Estatística e Cartografia. **Indicadores Econômicos**. Disponível em: <https://sites.google.com/a/spg.sc.gov.br/portal/indicadores/ind_economia>. Acesso em 05 abr. 2017.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STN). **Boletim das finanças públicas dos entes subnacionais**, 1ªed. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+-+Novembro+2016/3f5b1d3a-a0bd-40f8-a218-1cf44131daa8>>. Acesso em 25 mai. 2017

Recebido em 2 de novembro de 2017 e aceito em 18 de novembro de 2017.

SANTA CATARINA E O RENTISMO: A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO NA CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA

Daniel da Cunda Corrêa da Silva⁷

Resumo: Este artigo possui o objetivo de discutir a dívida do Estado de Santa Catarina dentro do arcabouço do rentismo que tomou conta da economia brasileira a partir do Plano Real. No ano de 1998, em meio a um cenário de crise econômica, o Estado renegociou seus débitos com a União. Como contrapartida, Santa Catarina precisou adotar os pressupostos da chamada "lei de responsabilidade fiscal", que implantou uma série de restrições de investimentos, políticas de austeridade econômica e paralisou o serviço público do Estado. No entanto, como se pode ver neste estudo, os ajustes não foram suficientes para minimizar a crescente dívida catarinense. Ao contrário, Santa Catarina transferiu valores superiores à sua dívida inicial à União e, ao final de 2014, seguia devendo ainda mais para o governo federal. A crise econômica atual pressionou as contas do Estado e um novo plano de recuperação econômica dos Estados foi sinalizado, tendo Santa Catarina atuado como protagonista da renegociação. Expõe-se que os termos da nova negociação trarão ainda mais prejuízos aos cofres do Estado pelos próximos 20 anos, além de prejudicar ainda mais os já defasados investimentos e os gastos sociais em nome do sistema financeiro. Novamente o cenário que se avizinha é de sacrifício da população em favor do equilíbrio fiscal que não ocorre. Por esta razão, evoca-se a necessidade de auditar as dívidas da União e dos Estados, para que efetivamente as políticas de endividamento estejam a serviço da população e não dos especuladores financeiros.

Palavras-chave: Dívida Pública; Santa Catarina; Rentismo; Lei de Responsabilidade Fiscal; Auditoria da Dívida.

Abstract: This article aims to discuss the debt of the State of Santa Catarina within the frame of the rentism that took place of the Brazilian economy since the Real Plan. In 1998, in the scenario of an economic crisis, the State renegotiated its debts with the Federal Government. In return, Santa Catarina needed to adopt the assumptions of the so-called "fiscal responsibility law", which implemented a series of investment restrictions, policies of economic austerity and paralyzed the state public service. However, as can be seen in this study, the adjustments were not sufficient to minimize the growing debt of Santa Catarina. On the contrary, Santa Catarina transferred values higher than its initial debt to the Federal Government and, by the end of 2014, it owed even more to the federal government. The current economic crisis puts pressure on the State's accounts and a new economic recovery plan for the states was signed, with Santa Catarina acting as the protagonist of the renegotiation. It is exposed that the terms of the

⁷ Professor do curso de Relações Internacionais da Univali; Economista e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina; Membro do Núcleo Catarinense da Auditoria Cidadã da Dívida e do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal de Santa Catarina.

new negotiation will bring even more damage to the coffers of the State for the next 20 years, besides further damaging already lagged investments and social spending on behalf of the financial system. Again the scenario that is approaching is the population's sacrifice in favor of fiscal balance that does not occur. For this reason, it is necessary to audit the debts of the Federal Government and of the states, so that the debt policies can be effectively at the service of the population and not the financial speculators.

Key-ords: Public Debt, Santa Catarina, Rentism, Fiscal Responsibility Law, Debt Audit.

1 INTRODUÇÃO

A literatura econômica tradicional costuma tratar a dívida pública como um princípio meramente contábil, por meio do qual um ente simplesmente assume mais compromissos do que seu orçamento comporta, levando-o a tomar empréstimos e, por consequência, endividar-se.

Do ponto de vista da Economia Política, que será base teórica deste artigo, as dívidas são tomadas também nas suas dimensões políticas e sociais. Um bom ponto de partida pode ser encontrado na pesquisa de David Graeber, historiador que investigou o papel das dívidas ao longo de 5 mil anos de civilização. De acordo com Graeber (2011), as dívidas que os impérios ou reinados contraíam no passado e que hoje acometem países e regiões sempre foram um problema que afetou o desenvolvimento de suas forças de produção, pois, elas são utilizadas pelos credores como um mecanismo de dominação, de controle e de obtenção de lucro.

Este artigo estudará a dívida pública do Estado de Santa Catarina e seu recorte temporal se dará a partir do Plano Real, pois é neste momento que a dívida pública passa a ocupar centralidade como principal mecanismo de acumulação de capital dos capitalistas que operam no país.

O presente texto tem por objetivo principal elucidar que Santa Catarina não está isolada do Brasil como tenta fazer crer. O Estado está tão imerso na crise econômica quanto o resto do país e terá sérias dificuldades no futuro para sustentar suas finanças regionais.

Além desta introdução, o artigo conta com uma seção que ilustra as relações da Dívida Pública de Santa Catarina com o início do Plano Real no Brasil. Na sequência, será apresentada a evolução do endividamento catarinense ao longo dos anos 2000 e um

balanço dos impactos da Lei n. 101/2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, no Brasil e no Estado. Por fim, serão repercutidos os elementos centrais do comportamento da dívida pública catarinense a partir da atual crise econômica brasileira, sobretudo em função da renegociação das dívidas dos Estados com a União em 2016.

2 A DÍVIDA PÚBLICA DE SANTA CATARINA E O INÍCIO DO PLANO REAL

Entre os anos 1930 e 1980, a indústria cumpriu a função de ser o principal mecanismo de acumulação de capital dos capitalistas brasileiros. Para enfrentar a hiperinflação dos anos 80, a solução estabelecida pela classe dominante brasileira foi a adoção do Plano Real. A fórmula utilizada: um aumento extraordinário das taxas de juros, combinado à emissão de títulos da dívida pública para reduzir a base monetária circulante no país. Além disso, forte redução das tarifas de importação e um plano agressivo para atrair capitais estrangeiros.

Exitoso no combate inflacionário, o balanço produtivo do Plano é desastroso: privatizações de setores-chave da economia, tendo o capital privado internacional e nacional adquirido setores como o transporte ferroviário, energia elétrica, telecomunicações, bancos estaduais e mineração. Além disso, o Real se concretizou graças ao acúmulo de uma dívida pública insustentável - hoje toda a política econômica do país é atrelada à rolagem dessa dívida.

Desde 1994, o forte impacto das medidas do Plano Real na indústria brasileira coloca o endividamento público como elemento central no processo de acumulação de capital no Brasil. Na medida em que o endividamento condiciona toda a política econômica no Brasil pós-Real, são fortes as implicações também para as unidades da federação. É sobre a dívida de Santa Catarina e seu histórico que este artigo se debruçará a partir de agora.

2.1 Conceito e Histórico da Dívida Pública em Santa Catarina

A dívida pública pode ser de curto ou longo prazo. A dívida de curto prazo deriva dos compromissos com fornecedores na atualidade ou em exercícios anteriores.

Já a dívida de longo prazo tem como principal origem os financiamentos contratados com entes nacionais e internacionais, assim como os parcelamentos tributários.

De acordo com o Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina publicado em Setembro de 2017 (SANTA CATARINA, 2017), o primeiro empréstimo contratado pelo Estado de Santa Catarina foi realizado há quase um século, para construção da Ponte Hercílio Luz, em 1922. De acordo com o documento, o valor era equivalente a dois orçamentos anuais do governo do Estado e foi quitado apenas em 1978.

Em agosto de 2017, mais de 83% da dívida do Estado de Santa Catarina é com o governo federal (51,2% com a União, 19,34% com o BNDES e 12,84% com o Banco do Brasil). Esta dívida se originou majoritariamente de recorrentes operações de crédito tomadas pelo antigo Banco do Estado de Santa Catarina (BESC) entre o final da década de 70 e os anos 90. Segundo o Relatório, os contratos tinham como objetivo a construção de moradias, obras de saneamento básico, construção de postos de saúde e aquisição de equipamentos, pavimentação e drenagem de estradas e sistemas viários. Além disso, as operações também compreendiam a capitalização do BRDE e do Badesc.

Desta dívida histórica acumulada pelo Estado de Santa Catarina, a União absorveu e renegociou os débitos em 3 oportunidades: uma delas em 1989, outra em 1993 sendo a mais emblemática delas aquela que aconteceu em março de 1998, já na esteira do Plano Real e dos programas de reformas do Estado que o acompanharam. Segundo o Relatório da Dívida Pública de Santa Catarina:

Esse contrato foi firmado com juros de 6% ao ano e correção pelo Índice Geral de Preços–Disponibilidade Interna - IGP-DI. No âmbito desta Lei e da Medida Provisória nº 1.900-40, de 29/07/1999, permitiu-se ainda a contratação de operação de crédito para transformação do BADESC em Agência de Fomento e a assunção pela União da dívida patronal do Estado com o IPESC. Posteriormente foi incorporado ao contrato nº 012/98/STN/COAFI o valor repassado pela União para saneamento do conglomerado BESC, que resultou na Federalização do Banco, incorporado posteriormente pelo Banco do Brasil S/A. (SANTA CATARINA, 2017, p. 8)

Desta renegociação derivou o fato de que os Estados que fizessem um esforço inicial para amortização de suas dívidas na ordem de 20%, teriam direito a pagar a taxa de juros 6% ao ano para pagamento de seus contratos, enquanto aqueles que não o fizessem teriam taxas juros de 7,5%. Santa Catarina conseguiu atender à meta de

amortização, razão pela qual seu endividamento pressionou menos as contas públicas do que outras unidades da federação (o que não significa dizer que o Estado tem suas contas confortáveis, como será visto adiante). Quando da renegociação de 1998, a dívida do Estado de Santa Catarina era de aproximadamente R\$ 5,8 bilhões cujo prazo de pagamento estava estipulado em 360 meses, isto é, 30 anos (SANTA CATARINA, 2017).

Os primeiros anos do Plano Real foram de tanta instabilidade econômica quanto os planos que o antecederam. O aumento exponencial das taxas de juros gerava uma pressão fiscal gigantesca. Na prática, o governo brasileiro sinalizava que os investimentos produtivos não seriam tão atrativos quanto a compra de títulos da dívida pública e a especulação financeira.

Para fazer frente a esta pressão pela remuneração dos títulos públicos, primeiramente a classe dominante brasileira elevou substancialmente a carga tributária. De acordo com o Ministério do Planejamento, em 1995 a carga tributária no Brasil equivalia a pouco mais de 26% do PIB. Já em 2017, a carga tributária encontra-se próxima a 34% do PIB.

Outra medida tomada foi a criação do chamado Fundo Social de Emergência (FSE). A partir dele, buscava-se criar uma receita extraordinária para rolar a dívida pública brasileira com os credores. O FSE é o precursor do que no ano 2000 veio a ser a malfadada Desvinculação das Receitas da União (DRU). Por meio deste nefasto mecanismo, o governo brasileiro confiscou até 20% de toda a receita de contribuições (receitas vinculadas) no sistema tributário brasileiro⁸.

Como estas duas medidas ainda não eram suficientes, o Estado brasileiro lançou mão de uma política típica dos planos de estabilização dos anos 90: alienaram patrimônio nacional. Os processos de privatizações foram largamente utilizados para gerar caixa nos entes públicos, fossem eles das esferas federal, estadual ou municipal.

A despeito da combinação destas três medidas, os abalos da economia dependente e subdesenvolvida do Brasil ainda ameaçavam a rentabilidade dos capitalistas nacionais e estrangeiros que mergulharam de cabeça no esquema financeiro da especulação com a dívida pública brasileira. Além da combinação de um cenário externo extremamente favorável, nos anos 2000 foi criado um mecanismo legal para

⁸ Após tomar o poder, em 2016, Michel Temer elevou o percentual da desvinculação para 30%.

garantir a remuneração segura dos rentistas que operavam no país. É sobre este elemento e seu balanço que o artigo versará na próxima seção.

3 A CONSOLIDAÇÃO DO PLANO REAL: “LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL” E RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DE SANTA CATARINA

Na esteira da renegociação da dívida de Santa Catarina, entra em vigor a lei n. 101/2000, chamada de “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF). A referida lei constitui um mecanismo de controle das despesas primárias dos entes públicos. Para o grande público, é uma lei que soa como música, pois é resumida na surrada – e equivocada – expressão: “o Estado não pode gastar mais do que arrecada”.

De fato, a Lei n. 101/2000 regulamenta as contas públicas brasileiras ao determinar que os gastos com a folha de pagamento, por exemplo, não podem ultrapassar 60% da receita dos Estados da Federação. Além disso, ela determina que a dívida dos entes públicos não pode ultrapassar 200% de sua receita corrente líquida (BRASIL, 2017).

Por outro lado, os limites de gastos impostos pela LRF se restringem exclusivamente aos gastos de natureza primária. As despesas primárias são todas as despesas relacionadas à prestação de serviços públicos – como, por exemplo, gastos com saúde, educação, segurança, assistência social, cultura etc. Excluem-se desta conta as chamadas despesas financeiras, ou seja, os gastos do estado com pagamento de juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública. Isto é válido tanto para a União, quanto para Estados e Municípios.

O pressuposto da lei era o seguinte: o tamanho das dívidas das três esferas públicas do país era decorrente dos excessivos gastos com endividamento irresponsável dos anos anteriores ao Plano Real. Diante do ajuste das contas dos Estados, a ideia era que os entes públicos poupassem seus gastos primários para atingir um resultado positivo entre receitas e despesas primárias, o chamado superávit primário. Um exitoso superávit primário seria capaz de promover uma poupança suficiente para mitigar o peso do endividamento nas contas da União, dos Estados e dos Municípios.

Passada uma década da referida lei, em conjunto com as outras unidades da federação e já vislumbrando queda no nível de atividade econômica e a insolvência

financeira, Santa Catarina começa a questionar os moldes acordados em março de 1998, quando da última renegociação das dívidas com a União.

O argumento catarinense era o de que a média da inflação dos seis anos que antecederam as renegociações das dívidas dos Estados foi de 758,31% (entre 1992-1997). O modelo baseado no IGP-DI + 6% não parece obter êxito em amortizar o saldo devedor, (como será visto adiante). De acordo com o Relatório Trimestral de Captação de Recursos e Dívida Pública de Santa Catarina publicado em dezembro de 2012:

O objetivo dos Estados é a evolução natural e lógica dos contratos celebrados, remunerando o capital empregado pela União, mas, ao mesmo tempo, vislumbrando um fim para o empréstimo contraído. Inadmissível que os valores hoje consagrados ao pagamento da dívida, à adimplência dos entes federados, aliada aos esforços para o equilíbrio das contas públicas não possam resultar na quitação do débito contraído. Além da redução da taxa de juros para a realidade atual, é necessário ainda estabelecer um índice de correção que seja mais benéfico para os Estados. Assim, a utilização do IPCA ou o IGP-DI, o que for menor, põe fim às angústias e demandas dos Estados em relação a esse assunto (SANTA CATARINA, 2012, p. 19).

Diante deste cenário, os Estados buscam junto ao Governo Federal a alteração da Lei nº 9.496/97, para reduzir os critérios de atualização da dívida para o indicador inflacionário de menor valor, considerando ainda um adicional de 2% sobre o índice de preços utilizado. A proposta zeraria os juros dos contratos de refinanciamento de dívida, que estavam entre 6% e 9%, além de alterar a medida da correção monetária.

Como o tema seguia em negociação na esfera federal e Santa Catarina já via sua condição financeira se deteriorar, o governo do Estado buscou alternativa que possibilitasse a mitigação do endividamento com a União. Em dezembro de 2012, o Estado de Santa Catarina fez um empréstimo com o *Bank of America Merrill Lynch* (com garantia da União), no valor de U\$S 726,4 milhões. O empréstimo foi tomado com prazo total de pagamento em 10 anos, com pagamentos semestrais e taxas de juros de 4% ao ano mais variação cambial.

O discurso oficial era de folga no orçamento e contratação de crédito para a realização de investimentos e expansão da economia catarinense. Na prática, os recursos convertidos em reais totalizaram R\$ 1.478 milhões. De acordo com o Relatório da Dívida de Santa Catarina de 2012, deste montante, R\$ 1.381 milhões foram destinados para a quitação do Resíduo (saldo em 30/11/2012), R\$ 19,6 milhões para o pagamento de juros e correção do Resíduo referente ao mês de dezembro (até o dia 27/12/2012), e

os R\$ 77,5 milhões restantes serviram para amortização extraordinária do principal. Significa dizer que, do total tomado emprestado, 93% se destinou a rolar a dívida com a União.

Na esfera federal, o balanço da chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” em relação ao endividamento público é o seguinte: de acordo com o Banco Central do Brasil (2007; 2008), a dívida pública brasileira totalizava, em 2002, R\$ 885 bilhões, pouco mais de 67% do PIB. O superávit primário de 2002 até 2013 foi, em média, de 2% do PIB, tomando por base os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2017). Segundo estes mesmos dados, teriam sido poupados em valores absolutos nas contas nacionais, entre 2002 e 2013, R\$ 765 bilhões. Apenas entre 2012 e 2017, os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) apontam que foram gastos em pagamentos de juros, amortizações e refinanciamentos da dívida pública federal um montante equivalente a R\$ 2,3 trilhões.

De outro lado, em setembro de 2017, a dívida pública brasileira totaliza mais de R\$ 5 trilhões, um expressivo aumento de R\$ 4,15 trilhões desde 2002. No balanço total, o dado mais emblemático é o de que: a despeito do imenso esforço fiscal do ponto de vista das contas públicas federais, a fantástica poupança realizada entre 2002 e 2013 não apenas não resultou em redução do endividamento público como, na verdade, foi concomitante a uma disparada do montante devido.

No Estado de Santa Catarina, o comportamento da dívida pública estadual pode ser observado a partir do quadro abaixo:

Quadro 1 – Evolução da Dívida Pública de Santa Catarina

Síntese do Contrato 012/98/STN/COAFI (Lei nº 9.496/97):	R\$
1) Contrato Inicial	1.552.400.375,83
2) Pagamento da Conta Gráfica	147.797.674,64
3) Incorporações ao contrato (BESC/IPESC/BESCRI/CVS/FUSESC)	4.013.582.734,18
4) Total Contratado = (1) – (2) + (3)	5.418.185.435,37
5) Correção (Atualização/IGP-DI + juros/6%)	10.525.725.855,57
6) Pagamentos Efetuados:	13.441.639.938,93
6.1) Amortização	5.697.882.115,51
6.1.1) Amortização Acumulada	4.239.332.951,55
6.1.2) Amortização Extraordinária em 27/12/2012	77.500.391,49
6.1.3) Amortização Total do Resíduo em 27/12/2012	1.381.048.772,47
6.2) Juros	7.725.218.321,52
6.2.1) Juros do resíduo	1.413.188.472,85
6.2.2) Juros do contrato	6.312.029.848,67
6.3) Encargos	18.539.501,90
7) Redução de Saldo a Pagar - LCF 148/14 - posição em 1º/07/2016:	480.772.042,00
8) Saldo a Pagar = (2) + (4) + (5) – (6.1) – (6.2.1) – (7)	9.461.411.520,42

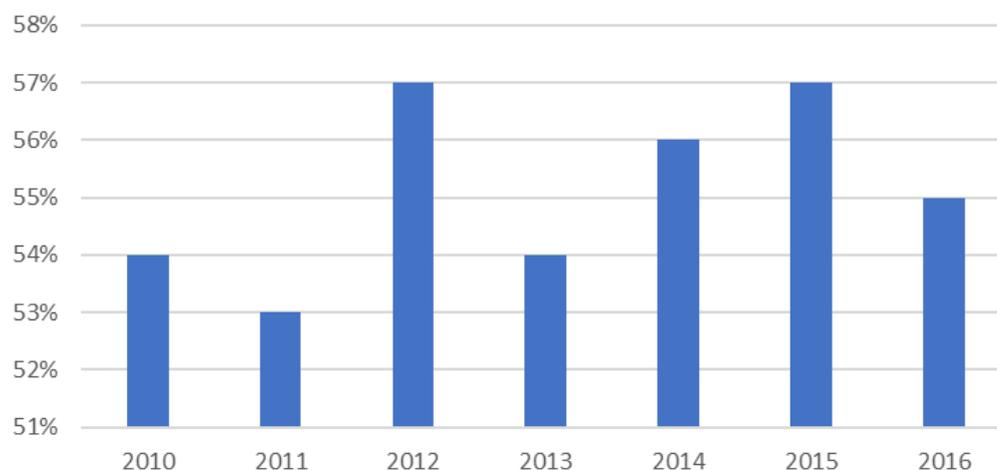
Fonte: Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina – Terceiro Quadrimestre de 2016

A título de ilustração, somente entre 2010 e 2013, o superávit primário nas contas de Santa Catarina foi de R\$ 3,8 bilhões. No entanto, o quadro acima nos permite perceber que o Estado possuía, em 1999, uma dívida contratada de pouco mais de R\$ 5,4 bilhões. O total de pagamentos em juros e amortizações demonstra que, entre 1999 e 2017, o Estado de Santa Catarina pagou um total de R\$ 13,4 bilhões aos seus credores – sobretudo à União. Ainda assim, a dívida líquida do Estado está em pouco mais de R\$ 9,4 bilhões. A partir disso, pode-se perceber que, a despeito do enorme esforço fiscal do Estado de Santa Catarina, assim como a dívida da União, a dívida do Estado só se multiplicou.

Como resultado da renegociação de 1998 e, sobretudo, da Lei n. 101 de 2000, o Estado passou a adotar algumas contrapartidas junto à União. Entre elas, estão a redução dos gastos com pessoal e a limitação das despesas com investimentos. A cada documento de acompanhamento da Dívida de Santa Catarina divulgado a partir de 2011, estão documentados os cumprimentos destas metas.

Os dados disponíveis dão conta de que, no que tange os gastos com pessoal, a meta original (estabelecida quando da renegociação) era manter os gastos com pessoal em menos de 60% da Receita Corrente Líquida do Estado. O resultado pode ser verificado conforme o gráfico abaixo:

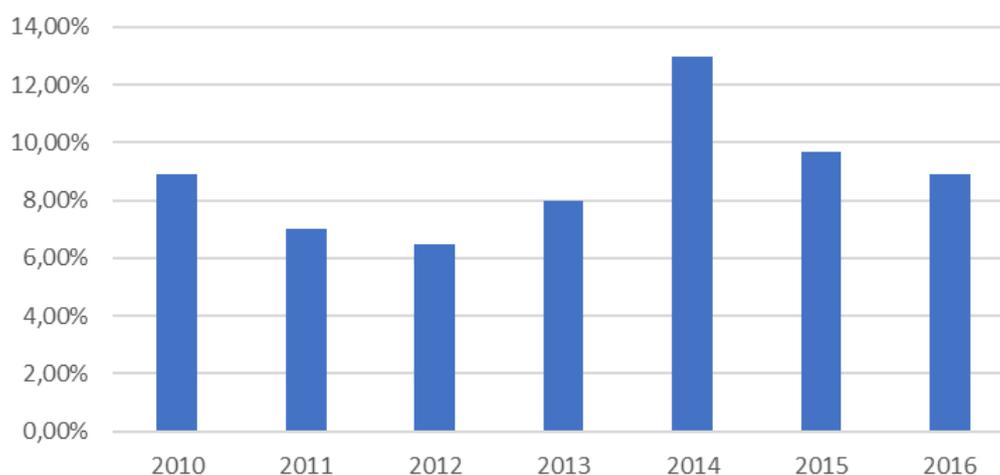
Figura 1 – Despesas com Pessoal em SC - % da Recenta Corrente Líquida (2010-2016).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios da Dívida Pública de Santa Catarina de 2011 a 2017

No que tange a limitação dos gastos com investimentos, o governo do Estado estabelece a cada ano uma meta de restringir seus investimentos a determinado percentual da Receita Líquida Real do governo. O gráfico abaixo apresenta o comportamento do indicador ao longo dos últimos anos:

Figura 2 – Percentual de Investimentos de SC em relação à Receita Líquida Real (2010-2016).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios da Dívida Pública de Santa Catarina de 2011 a 2017

Ao fim de pouco mais de uma década de aplicação estrita de políticas identificadas com a austeridade econômica em favor do setor financeiro, o que se pode observar é que tanto as contas nacionais quanto as estaduais seguiram se deteriorando

extraordinariamente. Diante disso, é possível afirmar que é equivocado chamar a Lei n.101 de 2000 de “Lei de Responsabilidade Fiscal”, pois trata-se não só de uma lei absolutamente irresponsável com a população – na medida em que limita todos os gastos relacionados à oferta de serviços públicos – e também uma normativa irresponsável para com aquilo que se pretende primordialmente, que são as contas públicas. Os sucessivos superávits primários, tanto na União quanto no Estado de Santa Catarina, resultaram em monumental explosão da dívida pública. Perderam as contas públicas e perdeu o povo; festejaram os rentistas: bancos, seguradoras, fundos de investimento e fundos de pensão representam a fração principal do sistema financeiro, aquela que não lucra mais “apesar da crise”, mas sim *por causa dela*. A partir de agora, o texto apresentará de que maneira o governo do Estado tentou lidar com a deterioração do orçamento público a partir da crise econômica e das políticas de austeridade adotadas.

4. A CRISE BRASILEIRA E SUAS IMPLICAÇÕES EM SANTA CATARINA

A partir da crise, houve significativa queda na atividade econômica do país. São mais de 8 pontos percentuais de queda no PIB acumulados entre os anos de 2015 e 2016. Como a principal fonte de receita dos Estados da federação está ligada ao ICMS e este, por sua vez, é função direta do desempenho de produção e venda de bens e serviços numa economia, Santa Catarina sofreu fortemente o impacto da crise econômica.

O cenário da crise econômica brasileira foi responsável por acelerar o trâmite da revisão dos acordos do programa de refinanciamento das dívidas dos estados com a União, datado de 1997 e finalizado em março de 1998 em Santa Catarina. O processo de renegociação e a extensão do prazo de pagamento por mais 20 anos, iniciou-se com a aprovação da Lei Complementar nº 148/2014. Esta medida alterou artigos da Lei nº 101 de 2000 e a Lei federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

As novas regras alteraram o indexador da dívida dos estados do IGP-DI para o IPCA, atendendo ao antigo pleito dos Estados. Ao invés de 2%, o acordo foi fixado em 4% além do IPCA, o que ainda assim era um indexador substancialmente menor que o IGP-DI +6% que vigorava até então.

As regras deveriam ser aplicadas com retroatividade de cálculo desde janeiro de 2013. Além disso, a alteração legislativa também permitiu à União conceder descontos sobre os saldos devedores dos referidos contratos “em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período”.

É durante este período que Santa Catarina contesta os valores de sua dívida com a União, utilizando uma base legal que invalida a cobrança de juros compostos. A tese catarinense encontrou guarida inclusive no ex-ministro do Supremo Tribunal Federal - STF, Carlos Ayres Britto, que concluiu em um parecer jurídico que o pleito catarinense a respeito do modelo de endividamento com a União era pertinente. Após adiar por 60 dias o julgamento dos mandados de segurança, o ministro Edson Fachin, chegou a votar, dando parecer contrário ao pedido dos Estados. Antes dos demais votos, o ministro Luís Roberto Barroso propôs a suspensão do julgamento, mantendo as liminares já emitidas em favor aos Estados. A proposta foi acatada pela maioria dos ministros.

O objetivo dos juristas foi de que as partes - Estados e União - buscassem consenso em torno do cálculo a ser usado para a dívida. Em 01/06/2016, uma reunião entre 19 Secretários de Estados de Fazenda e representantes do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional firmou um acordo que veio a se configurar no PLP 257/2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. A partir dele, as dívidas ficariam renegociadas em IPCA mais 4% ao ano, aplicados na Tabela *Price* e sem direito a geração de crédito perante à União, com carência de 24 meses e alongamento do prazo em 20 anos.

A contrapartida a ser adotada pelos entes federados, neste caso, deve ser: a) não conceder vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remunerações a qualquer título, ressalvadas as decorrentes de atos derivados de sentença judicial e a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal; b) Limitar o crescimento das despesas correntes primárias à inflação do ano anterior, medida pelo IPCA; c) definir mais claramente o que deve ou não compor os gastos com pessoal (inativos, pensionistas, terceirizados, IRRF); d) estabelecer regras de controle de gastos para os

demais poderes, para evitar que a responsabilidade pelo ajuste fiscal fique centrada no Poder Executivo. Além destes termos, também foram negociadas concessões de descontos de 100% no pagamento das dívidas dos estados com a União para o período compreendido de julho a dezembro de 2016; bem como a concessão de desconto linear regressivo ao longo dos meses de janeiro de 2017 a junho de 2018. Para o caso catarinense, o acordado seguirá o modelo apresentado abaixo:

Figura 3 – Redução nas parcelas do pagamento da dívida de SC com a União (2016-2017)

Mês	Redução na Prestação Mensal % de desconto na parcela	Mês	Redução na Prestação Mensal % de desconto na parcela
jun/16	0%	jul/17	63%
jul/16	100%	ago/17	58%
ago/16	100%	set/17	53%
set/16	100%	out/17	47%
out/16	100%	nov/17	42%
nov/16	100%	dez/17	37%
dez/16	100%	jan/18	31,57%
jan/17	94,73%	fev/18	26,31%
fev/17	89,47%	mar/18	21,05%
mar/17	84,21%	abr/18	15,78%
abr/17	78,94%	mai/18	10,52%
mai/17	73,68%	jun/18	5,26%
jun/17	68,42%	jul/18	Fim do desconto

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios da Dívida Pública de Santa Catarina de 2011 a 2017.

Para o futuro, a previsão de pagamentos da dívida do Estado de SC com a União é a seguinte:

Figura 4 – Projeção em R\$ do Serviço da Dívida Contratual de Santa Catarina (2018-2048)

Ano	Principal	Juros e Encargos	Total do Serviço
2017	561.404.893,75	847.576.188,88	1.408.981.082,63
2018	827.085.428,61	1.190.694.876,27	2.017.780.304,88
2019	932.052.173,81	1.209.077.257,17	2.141.129.430,98
2020	1.124.124.660,69	1.210.387.002,37	2.334.511.663,06
2021	1.247.283.686,00	1.121.412.433,91	2.368.696.119,91
2022	1.273.930.354,00	1.066.317.411,84	2.340.247.765,84
2023	846.235.445,42	1.014.903.456,70	1.861.138.902,12
2024	917.154.549,76	978.145.297,28	1.895.299.847,04
2025	889.567.011,76	935.474.246,06	1.825.041.257,82
2026	908.834.606,18	897.701.913,31	1.806.536.519,49
2027	941.210.625,25	859.590.649,19	1.800.801.274,44
2028	976.575.305,58	821.309.539,07	1.797.884.844,65
2029	1.015.208.588,49	779.910.293,63	1.795.118.882,12
2030	1.041.346.146,93	733.683.152,27	1.775.029.299,20
2031	1.080.567.254,46	690.031.352,34	1.770.598.606,80
2032	1.130.822.063,42	645.600.364,39	1.776.422.427,81
2033	1.154.601.481,62	600.900.013,36	1.755.501.494,98
2034	1.003.895.999,64	562.473.415,02	1.566.369.414,66
2035	917.600.474,08	540.817.488,05	1.458.417.962,13
2036	905.997.432,75	528.910.615,39	1.434.908.048,14
2037	983.959.137,51	515.927.706,22	1.499.886.843,73
2038	1.024.991.687,25	498.948.277,06	1.523.939.964,31
2039	1.117.680.146,82	478.797.219,51	1.596.477.366,33
2040	1.218.737.583,12	453.685.641,12	1.672.423.224,24
2041	1.328.960.043,41	423.080.579,82	1.752.040.623,23
2042	1.449.135.905,18	386.264.683,80	1.835.400.588,98
2043	1.580.179.089,65	342.532.653,20	1.922.711.742,85
2044	1.723.054.355,12	291.008.881,11	2.014.063.236,23
2045	1.878.887.155,25	230.934.161,73	2.109.821.316,98
2046	2.048.792.100,20	161.543.384,98	2.210.335.485,18
2047	2.234.061.294,28	81.650.984,51	2.315.712.278,79
2048	589.361.975,63	6.554.284,59	595.916.260,22
Total	36.873.298.655,62	21.105.845.424,15	57.979.144.079,77

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios da Dívida Pública de Santa Catarina de 2011 a 2017.

Os dados da Tabela 2 apresentam uma situação alarmante para o Estado de Santa Catarina. Depois de partir de uma dívida de pouco mais de R\$ 5 bilhões em 1998, pagar 2,5 do valor desta dívida em termos absolutos e dever em 2017 praticamente o dobro do montante inicial, é possível que, daqui a 30 anos, Santa Catarina pague R\$ 57 bilhões por uma dívida cujo montante renegociado em 2016 era de R\$ 9 bilhões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado de Santa Catarina orgulha-se de apresentar níveis de atividade econômica maior e dados de desemprego menores que a média nacional. A despeito

disso, a PNAD Contínua do IBGE para o segundo trimestre de 2017 revela que o desemprego triplicou no Estado desde 2014, passando de 2,5% para 7,5%. Os números do desempenho da economia catarinense também oscilam, com a produção industrial alternando altas e baixas em relação ao ano de 2016.

No limite, Santa Catarina é tratado no discurso oficial como um Estado diferente diante da crise. Entretanto, na prática, o que se percebe é que não faltam episódios ilustrando que os dados não são compatíveis com a realidade da população. A política educacional de fechamento de escolas estaduais e municipais, a falta de repasses para a manutenção dos serviços de saúde, o sucateamento do SAMU, o desmantelamento do projeto de assistência social, o número recorde de assassinatos, as rebeliões nos presídios e a notável expansão do crime organizado no estado são provas irrefutáveis de que nada pode ser mais falso.

Em termos financeiros, é importante salientar que o Estado de Santa Catarina, apesar de querer negar, faz parte do Brasil e é parte integrante do sistema da dívida ancorado no rentismo. Desde os anos 70, durante o tempo dos governadores biônicos, Santa Catarina se endividou significativamente. Foram dívidas contraídas sobretudo com organismos multilaterais, tais como o BIRD, tendo como avalista a União. Em 1997, em meio à crise do Plano Real e o iminente colapso das contas públicas dos Estados, Santa Catarina acertou os termos de sua renegociação da dívida com a União. Nos termos da renegociação, o governo do Estado aceitou adotar uma política de forte austeridade fiscal e alienação de patrimônio, consagrado sobretudo na venda do Banco do Estado de Santa Catarina, que acabou sendo incorporado pelo Banco do Brasil.

Ao longo da primeira década dos anos 2000, com a economia brasileira em expansão, foi possível realizar alguns investimentos em infraestrutura no Estado. No entanto, não foram raras as vezes em que uma Unidade de Pronto Atendimento, um novo equipamento ou nova ala do Hospital, uma creche ou escola tinham suas obras concluídas, mas não podiam ser inauguradas. O motivo era que a contratação de pessoal extrapolaria os compromissos assumidos com a austeridade, calcados nos princípios da Lei n. 101 de 2000.

A partir de 2016, Santa Catarina acende o sinal amarelo em suas finanças públicas. Refém do rentismo da esfera nacional, como se pode observar neste artigo o

balanço para Santa Catarina da renegociação da dívida feita com a União é verdadeiramente um escândalo.

O novo acordo estipulado em 2016 representa uma verdadeira bomba-relógio prestes a estourar na próxima administração do Estado. A renegociação que suspendeu, até meados de 2018, os pagamentos ao Governo Federal e garantiu mínimo alívio orçamentário terá que lidar com a multiplicação de uma dívida absolutamente insustentável após o término do prazo de carência.

Da renegociação, a contrapartida é ainda mais nefasta que a anterior. Não se trata mais de não tirar equipamentos da embalagem como na década passada. No cenário altamente restritivo da crise, trata-se de não poder sequer enviar ao conserto as máquinas e equipamentos já existentes quando estes não funcionarem; significa não ter combustível para as ambulâncias do SAMU; representa não ter remédios de uso contínuo para oferecer nos postos de saúde; significa paralisar as obras pelo Estado inteiro e só realiza-las em caráter emergencial; representará uma verdadeira explosão do caos social em que já se encontram os serviços públicos estaduais, com uma avenida para que a classe dominante catarinense lance mão de privatizações.

Mesmo com tal situação, é importante ressaltar que há 2 tipos de gastos em que Santa Catarina não adota parcimônia, em plena crise. O primeiro deles é o gasto com publicidade. O ano de 2017 é o sexto consecutivo em que o governo o Estado prorroga seus contratos de publicidade sem licitação, evento que fez inclusive com que o Tribunal de Contas do Estado – historicamente aliado dos gestores estaduais – questionasse os gastos do atual governador Raimundo Colombo com propaganda. O segundo é o gasto com isenções fiscais aos capitalistas catarinenses. Somente neste ano de 2017, o Estado de Santa Catarina renunciará uma receita de nada menos que R\$ 5 bilhões, o equivalente a um quinto de sua receita potencial.

Na tentativa de se diferenciar do restante do país, Santa Catarina também sempre sustentou a imagem de ser um Estado que se encontra à margem das relações políticas espúrias, onde a colonização europeia do século XIX teria deixado um legado de ética, responsabilidade e retidão republicana. Na prática, o que se pode observar recentemente é que vigoram aqui as mesmas relações escusas com o capital, como ilustram as denúncias envolvendo o Governador Raimundo Colombo e o ex-secretário da fazenda do Estado junto às empresas OAS, Odebrecht e JBS.

Na página da Secretaria de Estado da Fazenda, os documentos de contratação da dívida do governo do Estado de Santa Catarina não estão disponibilizados, a página está vazia, sem garantir o devido acesso às informações que são direito dos catarinenses. Sendo assim, é fundamental o clamor popular por uma auditoria da dívida pública da União, dos Estados e dos Municípios. A Lei n.101 de 2000, bem como todos os mecanismos jurídicos dela derivados precisam ser revogados, para que as obscuras operações financeiras sejam esclarecidas e possa se colocar o orçamento público devidamente a serviço da maioria da população, não a serviço do rentismo.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série Histórica da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral**, 2007. Disponível em: <www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2007.asp>. Acesso em: 05 nov 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série Histórica da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral**, 2008. Disponível em: <www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2008.asp>. Acesso em: 05 nov 2017.

BRASIL, República Federativa do. Secretaria do Tesouro Nacional: **Relatório Anual da Dívida**, 2016. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-anual-da-divida>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional: **Série Histórica do Resultado do Tesouro Nacional**, 2017. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. **Lei n. 101/2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 nov. 2017.

SANTA CATARINA. Governo do Estado de. **Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina. Terceiro Quadrimestre**, 2011. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/61/Captacao_de_Recursos_e_Divida_Publica_do_Estado_de_SC__Relatorio_Quadrimestral__Dezembro_2011__Vs_Final.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2017

_____. **Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina, Terceiro Quadrimestre**, 2012. Disponível em:

<www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/61/Captacao_de_Recursos_e_Divida_Publica_Relatorio_Quadrimestral_Dezembro_2012.pdf>. Acesso em: 05 nov 2017.

_____. **Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina, Terceiro Quadrimestre**, 2013. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/61/_Relatorio_Quadrimestral_Terceiro_Quadrimestre_de_2013_Vs_Final_wpn.pdf>. Acesso em: 05 nov 2017.

_____. **Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina, Terceiro Quadrimestre**, 2014. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/61/Relatorio_Quadrimestral_Terceiro_Quadrimestre_de_2014_Vs_final.pdf>. Acesso em: 05 nov 2017.

_____. **Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina, Terceiro Quadrimestre**, 2015. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/61/Relatorio_Quadrimestral_Terceiro_Quadrimestre_de_2015_Vs_Final_3.pdf>. Acesso em: 05 nov 2017.

_____. **Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina, Terceiro Quadrimestre**, 2016. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/61/Relatorio_Quadrimestral_Terceiro_Quadrimestre_de_2016_Vs_final_2017_03_28.pdf>. Acesso em: 05 nov 2017.

_____. **Relatório Quadrimestral da Dívida Pública de Santa Catarina, Segundo Quadrimestre**, 2017. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/61/Relatorio_Quadrimestral_Segundo_Quadrimestre_de_2017_VsFinal_2017.10.09.pdf>. Acesso em: 05 nov 2017.

_____. **Projeto de Lei n. 0377.9/2017. Lei Orçamentária Anual**, 2018. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/arquivos_orcamento/PL_0103.7_2017_Texto_e_Anexos.pdf>. Acesso em: 05 nov 2017.

_____. **Quadro Resumo. Indicadores de Atividade Econômica de Santa Catarina – 2016-2017**, 2017. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/9/1.1_Quadro_Resumo_2017.pdf>. Acesso em: 05 nov 2017.

GRAEBER, David. **Debt: the first 5,000 years**. Melville House Publishing: New York, 2011.

Recebido em 8 de novembro de 2017 e aceito em 21 de novembro de 2017.

O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA: NOVO REGIME FISCAL E A RESTAURAÇÃO NEOLIBERAL DA ERA FHC

Valdir Alvim⁹

Resumo: Este artigo busca contribuir com a análise sociopolítica do sistema financeiro acerca do sistema da dívida Pública e os mecanismos da política de ajustes fiscais e estruturais realizados no contexto do governo de FHC, a partir de 1994 com implantação do Plano Real no Brasil. A problemática leva em consideração conjunto de políticas de austeridade fiscal aprovadas pelo Congresso Nacional como Novo Regime Fiscal (NRF) em 2016, aonde se identifica estratégias de continuidade da reestruturação do Estado com perpetuação do sistema da dívida Pública. Estas estratégias revelam condicionada manifestação de um contexto de restauração neoliberal dos anos 1990, quando se expandiu ofensivamente no país obrigações financeiras acordadas e realizadas por meio de mecanismos adensados nas políticas de ajuste fiscal e renegociação das dívidas dos estados subnacionais. As reformas estruturais da era FHC, como forma de equacionamento das dívidas estaduais, foram arquitetadas pelo Ministro da Fazenda via um conjunto de Medidas Provisórias e Resoluções do Conselho Monetário Nacional, aliados à programas de ajuste fiscal e de incentivo à redução das atividades bancárias dos estados subnacionais, criando linhas especiais de assistência financeira no âmbito do Tesouro Nacional e do Banco Central. A abordagem do papel preponderante deste sistema da dívida, com seus mecanismos de transferência e redistribuição de recursos orçamentários, vem sendo denunciado como problema nacional através das críticas e iniciativas da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD). Os contratos de refinanciamento das dívidas assumidas pelos governadores deveriam contar com adequadas garantias incluindo obrigatoriamente a vinculação de receitas próprias, impostos e patrimônio, e a partir de condicionalidades, incentivá-los à privatizarem seus bancos no âmbito da assistência financeira do Grupo Banco Mundial. Cabe ressaltar que parcerias das Diretorias Executivas do Banco Mundial, FMI e BID, atuam como “inteligência auxiliar” aos países membros, exercendo influência no “assessoramento político” das políticas econômicas e sociais, na medida em que ofertam crédito para financiamento da Assistência Financeira aos projetos de desenvolvimento, em parceria com os governos assistidos. Como resultado, a partir dos programas Proes e Parafe se pode observar que as restrições e as condicionalidades propostas aos governadores, dada assistência financeira especial, demonstraram ser bem ágeis e eficientes, produzindo o efeito desejado num curto espaço de tempo da política de privatização. Até o ano de 2001 houve expansão na dívida pública interna em que a União emitiu cerca de R\$ 61,4 bilhões em títulos públicos para financiar os programas, no montante correspondente ao diferencial entre a taxa de juro cobrada dos estados e àquela a qual a própria União se financia. Com os programas, a participação dos bancos estaduais nos ativos totais do SFN reduziu-se de 17,6% para 3,8%, e 65% deles foram

⁹ Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais (CSE/UFSC) e membro do Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFI/CFH/UFSC), Linha de Pesquisa: Estado, Mercado, Empresariado e Sistema Financeiro. Email: valdiralvim@hotmail.com.

extintos, liquidados, privatizados, federalizados ou transformados em agências de fomento.

Palavras Chaves: Ajuste fiscal; Reestruturação do Estado; Sistema da dívida; Dívida Pública.

THE PUBLIC DEBT SYSTEM: A NEW FISCAL REGIME AND THE NEOLIBERAL RESTORATION OF THE FHC ERA

ABSTRACT: This article seeks to contribute to the socio-political analysis of the financial system about the system of the Public Debt system and the mechanisms of fiscal and structural adjustment policy carried out in the context of the FHC government, starting in 1994 with the implementation of the Real Plan in Brazil. The problem takes into account a set of fiscal austerity policies approved by the National Congress as a New Fiscal Regime (NRF) in 2016, which identifies continuity strategies for the restructuring of the State with perpetuation of the public debt system. These strategies reveal the conditioned manifestation of a neoliberal restoration context of the 1990s, when the country's offensive obligations were expanded in the country by means of the mechanisms of fiscal adjustment and renegotiation of the debts of the subnational states. The structural reforms of the FHC era, as a way of equalizing state debts, were conceived by the Ministry of Finance through a set of Provisional Measures and Resolutions of the National Monetary Council, together with the fiscal adjustment programs and incentives to reduce the banking activities of the states special lines of financial assistance under the National Treasury and the Central Bank. The approach to the preponderant role of this debt system, with its mechanisms of transfer and redistribution of budgetary resources, has been denounced as a national problem through the criticisms and initiatives of the Public Debt Audit (ACD). Debt refinancing agreements by governors should include adequate guarantees, including binding of own revenues, taxes and assets, and from conditionalities, to encourage them to privatize their banks under the World Bank Group's financial assistance. It should be noted that partnerships of the Executive Boards of the World Bank, IMF and IDB, act as "auxiliary intelligence" to member countries, exerting influence in the "political advisory" of economic and social policies, as they offer credit for financing the Financial Assistance to development projects, in partnership with the governments assisted. As a result, from the Proes and Parafe programs it can be observed that the restrictions and conditionalities proposed to the governors, given special financial assistance, have proved to be very agile and efficient, producing the desired effect in a short time of privatization policy. Up to 2001 there was an expansion in the domestic public debt, in which the Union issued approximately R \$ 61.4 billion in government bonds to finance the programs, in the amount corresponding to the differential between the interest rate charged to the states and that to which the itself is financed. With the programs, the participation of state banks in the total assets of the SFN decreased from 17.6% to 3.8%, and 65% of them were extinguished, liquidated, privatized, federalized or transformed into development agencies.

Keywords: Fiscal adjustment; Restructuring of the State; Debt system; Public debt.

1 INTRODUÇÃO

Em 15 de junho de 2016, o Senado Federal aprovou Proposta de Emenda à Constituição (PEC 55/16), que trata do Novo Regime Fiscal (NRF), instituindo um conjunto de políticas de austeridade fiscal para um período de vinte anos. Por um lado, o NRF propõe o “congelamento” dos gastos sociais no Orçamento Geral da União. Por outro, esta política de austeridade fiscal conduz para a continuidade da política de geração de superávits primários cujo objetivo, em tese, especificamente, é minorar a expansão da dívida mobiliária pública (Dívida/PIB).

Agravada por uma conjuntura de recessão econômica que atravessou o Brasil no tempo presente, para ser implantado, este novo regime fiscal deverá ser acompanhado por uma nova rodada de renegociação das dívidas dos Estados subnacionais. A renegociação destas dívidas objetiva garantir que a União Federal (União) tenha recursos para o pagamento da dívida pública e condiciona à privatização de ativos públicos. Para o governo Temer, a proposta do NRF não impõe “cortes de despesas” mas sim, estabelece regra geral definindo “limites para o aumento de despesas em termos globais”. Isto objetiva para o Governo “o controle do ritmo de aumento de despesas” justificado como passo importante para o Governo atingir um “equilíbrio sustentável” para as contas públicas, e se defende das críticas de que seria uma “panaceia fiscal”, conforme análises dos juristas favoráveis às reformas¹⁰.

O Governo Temer argumenta que a nova política fiscal justifica-se pelo fato de que o crescimento das despesas da União não foi contido porque o até então utilizado regime de metas de resultado não foi eficaz no combate da expansão dívida/PIB. Na avaliação do Governo houve a deterioração dos resultados fiscais acompanhado pela elevação do endividamento público, resultado da recente queda das Receitas orçamentárias. Avaliando desta forma, o objetivo nuclear do NRF passou a ser o controle do ritmo de aumento de despesas definindo-se limites para seu aumento. Para controlar o ritmo de aumento na regra geral da nova política, a proposta governamental dita a importância de se flexibilizar e desvincular regras específicas de despesas sociais “para as áreas de saúde e educação, sob pena de se agravar ainda mais a rigidez do orçamento”. Esta proposta de NRF envolve a configuração de um “espaço fiscal” em

¹⁰ COURI; BIJOS, 2016.

que a política fiscal poderia ser objeto de estímulo econômico em momentos de recessão, sem comprometer a sustentabilidade fiscal¹¹.

Embora não haja impedimentos para o crescimento das despesas primárias, o Governo acena com a expectativa de que em momentos de crescimento da economia haverá aumentos expressivos da receita primária da União, reduzindo a proporcionalidade de participação da dívida no Produto Interno Bruto (PIB). Esta proposta buscaria a sustentabilidade, a promoção mais adequada e rápida para o equilíbrio fiscal, fixando-se metas de resultado primário, uma vez que as expectativas de desempenho das receitas da União para os próximos anos tende a ser ainda negativa.

Dada estas expectativas, recentemente, outro duríssimo ajuste fiscal foi enviado ao Congresso Nacional na forma de proposta de ampla reforma previdenciária. A este respeito, ficam evidentes os efeitos nefastos das sucessivas reformas previdenciárias ocorridas a partir dos anos 1990, quando se expandia uma ofensiva neoliberal no país. Um dos efeitos destas reformas foi o achatamento dos benefícios por meio do fator previdenciário,¹² que força o cidadão a trabalhar mais tempo para obter uma melhoria nos valores de sua aposentadoria¹³. O baixo valor dos benefícios força milhões de aposentados a terem que continuar a trabalhar, afetando o direito de milhões de brasileiros, “são 5,7 milhões de aposentados (28,14% do total) entre os 20,3 milhões de aposentados que continuam exercendo atividades laborais e impondo perdas salariais aos servidores públicos e aos trabalhadores ativos, aposentados e pensionistas”.¹⁴

Diante de mais um conjunto de reformas estruturais, o movimento social Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD) através de iniciativas da coordenadora Maria Fattorelli, vem reforçando as críticas ao papel preponderante do que ela chama de sistema da dívida pública, incluído na proposta global, ampliando o agravamento dos problemas sociais e da realidade do endividamento do Brasil¹⁵.

¹¹ COURI; BIJOS, 2016, op cit.

¹² BRASIL, 1999.

¹³ Esta Lei prevê que o fator previdenciário é tanto maior quanto maior forem a idade e o tempo de contribuição do segurado e quanto menor for a expectativa de vida do segurado na época da concessão da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC).

¹⁴ FAZIO, 2016.

¹⁵ FATTORELLI; ÁVILA, 2015.

2. AUDITORIA CIDADÃ: CRÍTICAS AO PAPEL PREPONDERANTE DO SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA

Os objetivos da Auditoria Cidadã buscam respeitar a Constituição Federal em seu artigo 26, do ADCT, demonstrando a necessidade da realização da auditoria prevista ali, pois envolve o interesse público, até hoje não cumprido totalmente. A Auditoria é uma rede de associação, sem fins lucrativos, constituída em 2001, para levar adiante atividades relacionadas à Campanha Jubileu Sul. Em setembro do ano anterior havia sido realizado a campanha pelo Plebiscito Popular da Dívida Externa, cobrindo 3.444 municípios brasileiros, em que votaram 6,03 milhões de cidadãos. Os resultados indicaram que “mais de 95% votaram NÃO à manutenção do Acordo com o FMI; NÃO à continuidade do pagamento da dívida externa sem a realização da auditoria prevista na Constituição Federal, e NÃO à destinação de grande parte dos recursos orçamentários aos especuladores”¹⁶.

Como organização da sociedade civil, a Auditoria Cidadã integra o movimento social que recebe a colaboração, apoio e participação de grande número de cidadãos e entidades, públicas e privadas. Objetiva assim continuar a exigir das decisões do Estado a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, interna e externa, federal, estaduais e municipais, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos. Exige que o orçamento fiscal tenha a devida transparência, de forma a dar conhecimento detalhado de todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação. Este movimento é aberto à participação de todos aqueles cidadãos e entidades da sociedade civil, que resistem no fato determinado da necessidade de uma ampla auditoria dessas dívidas.

Cabe mobilizar os conjuntos da sociedade para a reflexão acerca da necessidade de outro modelo macroeconômico que promova garantias de justiça social e melhoria na distribuição da renda orçamentária e dos gastos do Estado, para que sirvam ao bem-estar da maioria dos brasileiros.

O sistema da dívida opera de modo similar nos diversos continentes e deteriora instituições e processos políticos. Sobretudo, em tempos de crise aparecem os efeitos

¹⁶ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA, s/d.

dos custos financeiros abusivos, critérios de condicionalidades e sucessivos refinanciamentos, entre outras estratégias que potencializam autogeração contínua de novas dívidas.

Essas operações são realizadas fundamentalmente pelos organismos financeiros multilaterais (OFMs), que têm submetido os países assistidos financeiramente por eles às condicionalidades para operarem reformas estruturais e constitucionais. Estes organismos, como o Grupo Banco Mundial (GBM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), atuam em parcerias cruzadas. Cabe ressaltar que estas parcerias das Diretorias Executivas atuam como “inteligência auxiliar” aos países membros, exercendo influência com o “assessoramento político” na elaboração de políticas econômicas e sociais, na medida em que ofertam crédito na Assistência Financeira para financiamento aos projetos de desenvolvimento em parceria com os governos nacionais e subnacionais assistidos.

3. O SISTEMA DA DÍVIDA: CONDICIONALIDADES INSTITUCIONAIS E ELITES ORGÂNICAS MULTILATERAIS

Ao efetuar movimentos “puramente técnicos” da Assistência Financeira, esses organismos multilaterais atuam com uma massa enorme de capital-dinheiro no conjunto do processo de circulação do mercado de capitais. Pode-se observar que nessas tarefas técnicas atuam eles na categoria especial de agentes, de caráter multilateral, na função de “capitalistas financeiros” oficiais, na medida em que efetuam empréstimos para os países beneficiando os Estados, setores produtivos, comerciais e uma classe de rentistas que vivem dos negócios do mercado de títulos públicos. As diretorias executivas destes organismos desempenham papel estratégico como “elites orgânicas” financeiras, intrinsecamente relacionadas às suas atividades regionais e ações globais, e organicamente vinculadas na elaboração dos Documentos e Relatórios da Assistência financeira.¹⁷

O caráter da formatação, multilateral de âmbito mundial dessas instituições demonstra bem a complexidade desta amplitude, pois distinguem-se quanto à sua organicidade para uma necessária atuação técnico-político-institucional dado o tipo de

¹⁷ ALVIM, 2007.

informação e de conhecimento que podem controlar como variáveis chaves. Pode-se destacar assim que estas instituições multilaterais, como organismos financeiros da economia mundial, possuem sim o papel estratégico para “agir na realidade concreta” dos países associados, estruturados como "elites orgânicas", preparando a ação e o planejamento estratégico, interagindo e organizando suas "matrizes políticas" para uma nova configuração das políticas e da correlação do poder interestatal. Desta forma, quando estudam, analisam, diagnosticam e interagem nas transformações de determinados aspectos da vida social, cumprem um papel fundamental quanto às orientações estratégicas para o desenvolvimento de políticas econômicas, sociais e culturais.

Interagem assim com os Governos por eles assistidos e predispõem no plano da ação política aos interesses da valorização do capital nas suas relações institucionais. Atuam, na acepção de René Dreifuss (1987) como “frentes móveis de ação”, intervêm nas políticas com “senso de Estado” em determinados tipos de conflitos e problemas predispondo a classe dominante para a “luta política”.¹⁸

Dreifuss considera que a imagem gramsciana da unidade real da classe (em si) se dá através das elites orgânicas, ou seja, “a articulação do momento corporativo-solidário dos interesses materiais com o momento político-ideológico-coercitivo – e a sua expressão na ação de classe (para si), visando a dimensão estatal e a sua intervenção no conflito social com senso de Estado”.

Para ele esta elite procura “traduzir”, relacionando ou transpondo aquilo que é exigência das necessidades econômicas na esfera da produção “para o plano da ação política, onde busca a sua realização institucional”. Ademais “essa mediação não se dá segundo uma tal de "lógica do capital", já que o capital não é nem lógico nem ilógico, muito menos um sujeito da ação política”, pois as articulações se dão pela luta política dos interessados “entre produção e instituição, entre economia e estado (ou no linguajar abstracionista, entre estrutura e superestrutura)”.¹⁹

As elites orgânicas que possuem o papel de atuar como “sujeitos da ação política” na concepção de Dreifuss e comportam-se como "mentora intelectual" e "pensadora" da classe dominante disseminando suas concepções como "atividade

¹⁸ DREIFUSS, 1987, p. 24.

¹⁹ DREIFUSS, op. cit., p. 24-25.

ideológica central" em que procuram configurar sua "matriz" estatal, pois nesta atividade “se constitui na expressão mais clara da capacidade da classe dominante de articular variadas expressões sociais num corpo ideológico e organizacional que é ‘matriz’ da configuração estatal a que se aspira”. Portanto:

As elites orgânicas são mestres na simbiose de análise e prescrição. A fusão de ideologia político-econômica e análise político-estratégica permite que todo o seu argumento "lógico" apareça como demanda e reflexão sobre sua própria classe. Nesse sentido, as prognoses são, de fato, um programa político e econômico, por cujo sucesso a elite orgânica trabalha, com a própria prognose fazendo parte desse esforço²⁰.

Dreifuss reitera que são as elites que operam seus objetivos estratégicos e táticos, numa espécie de “*estado-maior*”, transformando as relações de força de acordo com sua ação política, num "núcleo de vanguarda político-intelectual" organicamente vinculado a um braço operacional de uma classe, bloco ou fração. A elite orgânica detém papel determinante nas constantes e variáveis, parafraseando Raymond Aron, pois é “a consciência de uma classe dominante devidamente organizada, capaz de pensar” e formular diretrizes que deverão nortear o funcionamento da "sociedade" e do "Estado". E, nesta tarefa de pensadora da classe dominante, e dos valores destes interesses “a elite orgânica produz estudos, análises e pesquisas sobre os princípios da política pública e da política empresarial”. Atuando como verdadeiro "estado-maior" da classe dominante:

a elite orgânica se ocupa não só do preparo e do planejamento estratégico de classe – a partir de uma apreciação sintético-analítica das relações de poder entre os diversos sujeitos coletivos num momento/movimento em particular – mas da formulação dos principais lineamentos de ação, frente às outras forças sociais, além da direção de toda a ação. Cabe ao estado-maior estabelecer a estratégia, à luz da razão fria, organizando a paixão social e classista em forma de reflexão deliberada e de racionalidade política²¹.

Assim, como se vê, as “elites orgânicas” atuam nos interesses das estratégias capitalistas, detendo elas a capacidade de condicionar geo-estrategicamente a direção dos fluxos de investimento e os “territórios de caça” reservados para o processo de acumulação do capital em geral. No caso em tela específico aqui no âmbito da

²⁰ DREIFUSS, Ibid, p. 26-27.

²¹ DREIFUSS, Ibid, p. 27.

diplomacia do dólar com a expansão dos capitais norte-americanos no âmbito do que se convencionou chamar de “globalização”, ou mais detidamente o processo de “americanização do mundo” ou a vontade de decidir criá-la. A "americanização" já se fazia sentir na década de 1930, e como observado por Antônio Gramsci, dizia respeito a "nortear" o funcionamento da "sociedade" e do "Estado", como um "eufemismo para a economia"²².

Neste caso, estas elites orgânicas atuam como sujeitos nas diretorias executivas e no processamento da assistência financeira das "formas jurídicas". Neste contexto é que se definem condicionalidades – institucionais, políticas, econômicas –, consensuadas entre as partes por contratos com força de lei internacional, o que proporciona assim, os direitos necessários para a concessão de empréstimos multilaterais. As decisões efetivas destas diretorias executivas fazem, portanto, girar fluxos de parcela do dinheiro mundial, executando-os como "prestamista" para os Estados nacionais e para os capitais privados, exercendo função autônoma no âmbito da diplomacia do dólar norte-americano. Assim atuando, administram parcelas do dinheiro mundial efetuando movimentos técnicos influenciando o conjunto do processo de circulação dos capitais, e se comportam assim, como categoria especial de agentes, para toda a classe de capitalistas na divisão internacional do trabalho.

No caso brasileiro as negociações multilaterais conjuntas, requeriam projetos de "ajustes estruturais" no sistema financeiro, e a problemática do sistema da dívida hoje, como ontem no contexto de implantação do Plano real (1994), resulta no rebaixamento de direitos dos trabalhadores, redução e controles rigorosos dos gastos sociais, em detrimento da qualidade política da cidadania e da democracia, nas desigualdades socioeconômicas.

4 O SISTEMA DA DÍVIDA E O IMPACTO FISCAL ESTABILIZADOR: AJUSTE FISCAL E PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÃO NO CONTEXTO DO PLANO REAL

As intervenções praticadas pelo Bacen nas instituições financeiras já estavam postas muito antes da problemática experiência malograda do Plano Cruzado de 1986, baseados nos diagnósticos elaborados pelos Diretores Executivos do Grupo Banco

²² GRAMSCI, 1968, p. 388.

Mundial (GBM), que se moviam no cenário interno para reformular suas avaliações e análises para uma nova estratégia de assistência para o Brasil. Neste contexto requeriam como objetivo buscar um impacto fiscal estabilizador interno.²³

Dessa forma, não seria uma tarefa fácil no primeiro governo de FHC (1995-1998), para o sucessor de Itamar Franco (1992-1994), ajustar em profundidade uma economia como a do Brasil. Tratava-se de uma das dez maiores economias do mundo, com o PIB na casa dos US\$ 800 bilhões, uma dívida pública em torno de US\$ 300 bilhões e, um conjunto de empresas estatais de grande porte a serem consideradas como garantias nas negociações multilaterais para os ajustes estruturais, na busca de um impacto fiscal estabilizador.

A agenda do governo de Itamar Franco visava a elaboração de um plano de estabilidade monetária que objetivava acelerar os ajustes na economia brasileira para inserí-la estrategicamente na nova ordem mundial. Isto aumentava ainda mais a complexidade da situação interna, pois os diálogos em torno da matriz das políticas do GBM, que haviam se estendido ao longo da segunda metade da década de 1980, ainda visavam a completa eliminação dos ativos e passivos das instituições financeiras oficiais na composição do SFN, desde a primeira tentativa de ajustamento do setor financeiro em 1987.²⁴

Devido a fragilidade externa com os credores internacionais no período do Ministro da Fazenda Dilson Funaro, três anos depois de encerrado o interregno crítico do Plano Cruzado, com a volta da ortodoxia econômica objetivando normalizar as relações com os credores internacionais, a discussão da amplitude do programa de ajustes a ser realmente negociado com o Governo Federal, esbarrava no plano interno nos interesses políticos regionais e na correlação de forças partidárias no Congresso Nacional²⁵.

O delineamento do desenho institucional das reformas para este "ajustamento em profundidade" já vinha sendo pautado por um conjunto enorme de Medidas Provisórias e por Resoluções do CMN, implementadas em suas extensões pelo Bacen.

²³ GRUPO BANCO MUNDIAL, 1998.

²⁴ GRUPO BANCO MUNDIAL (BIRD-CFI), 1988.

²⁵ NEPOMUCENO, 1990.

Para minimizar os enfrentamentos com o Congresso Nacional, o Governo brasileiro modifica aspectos essenciais do arcabouço institucional com a justificativa de urgência dos ajustes estruturais, elabora e implementa na agenda do Plano Real o programa da privatização, modifica aspectos importantes da Constituição de 1988 e abusa do mecanismo da edição de medidas provisórias. Conforme informações da Casa Civil da Presidência da República, no governo de José Sarney, entre março de 1988 e março de 1990, foram editadas 125 MPs, sendo aprovadas 96 e reeditadas 22. No governo de Fernando Collor entre março de 1990 e outubro de 1992, editou-se 89, aprovou-se 74 e reeditou-se 70. Se levar em consideração o período entre 1992 e 2001, foram emitidas 405 MPs, e 91 edições (22,5%), a maior quantidade delas foi emitida em 1994, período em que houve a elaboração e implantação do Plano Real no governo de Itamar Franco (1992-1994) representando uma média de 7,5 MP's editadas por mês. Deste total, cerca de 40% delas foram editadas no primeiro governo de FHC (1995-1998), e a maior média mensal foi justamente em 1994, quando este era Ministro da Fazenda de Itamar Franco.

Nota-se ainda que os resultados das negociações do governo com o Congresso permitiram quebrar grande parte das resistências locais e regionais, pois ao se observar o total de Medidas originárias editadas, verifica-se que cerca de 299 MP's foram aprovadas, ou transformadas em Lei, 73,8% delas, sendo a maior quantidade aprovada em 1994, quando o Senado era presidido pelo então Senador Antônio Carlos Magalhães, do Partido da Frente Liberal (PFL) da Bahia, agremiação concatenada com as políticas de privatização.

Assim, não é de surpreender que a MP nº. 1.514/96 que instituiu Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), teve maior resistência pois foram necessárias setenta reedições entre 1996 e 2001. Desta forma tomaram conta do Congresso neste período cerca de 5.398 reedições. A maioria esmagadora em 1999 (1.044) e em 2000 (1.088), período consagrado ao segundo governo de FHC, registrando 90,7 reedições na média mensal do ano 2000.

Para enfrentar a crise ocorrida em 1997, o uso abusivo destas Medidas Provisórias pelo governo de FHC acaba forçando uma solução de curto prazo para os problemas relacionados ao futuro das instituições financeiras estaduais e estavam sendo negociados no âmbito da assistência financeira do Grupo Banco Mundial.

O Ministro da Fazenda Pedro Malan,²⁶ por outro lado, responsável pela centralização das políticas de reformas estruturais, procurava levar em consideração os casos concretos da situação financeira de cada estado, dos ativos e passivos de seus bancos, e que necessitavam ainda ser melhor diagnosticados, procurando criar uma alternativa aos interesses políticos dos governadores e, conseqüentemente, visando resolver os problemas histórico-estruturais ligados à problemática da crise dos bancos estaduais. Ensejava assim o desfecho da situação de curto prazo na agenda da privatização do Plano Real.

Ao procurar atender os interesses políticos dos governadores e seus estados, o segundo momento proposto pela estratégia do Governo Federal acontece quando o Ministério da Fazenda cria as possibilidades de política de saneamento com ampliação dos mecanismos da MP nº. 1.514/96 com o acesso aos estados a "Linhas Especiais de Assistência Financeira" no âmbito do Bacen. Para dar sustentação legal a esta política de saneamento o Conselho Monetário Nacional (CMN), em sessão de 28 de fevereiro de 1997, instituiu o Proes por meio da Resolução nº. 002365 (além das circulares nºs 002742, 002743 e 002744). Esta Resolução do Proes regulamentava a MP nº. 1556-7, de 13.02.97, criando no âmbito do Bacen os instrumentos jurídicos necessários aos ajustes que dariam suporte para o saneamento e reestruturação das instituições controladas pelos governos estaduais, preferencialmente para posterior privatização.²⁷

De acordo com a Resolução, poderiam pleitear os recursos dessas linhas especiais: os bancos (múltiplos, comerciais, de desenvolvimento); caixas econômicas (federal e estaduais); e sociedades (de crédito, financiamento, investimento, crédito

²⁶ Luiz Gomes Pedro Malan "foi presidente do Banco Central no governo Itamar, no período em que FHC era ministro da Fazenda. No governo Collor, foi nomeado pelo ministro Márcilio Marques Moreira negociador-chefe da dívida externa. Foi o principal responsável pelo fechamento do acordo da dívida externa com os credores internacionais, em fins de 1993, nos termos do chamado Plano Brady, e que significou a reintegração do Brasil ao esquema financeiro internacional. Trabalhou no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento. É doutor em economia pela universidade de Berkeley (EUA). Junto com Gustavo Franco, é o principal homem de FHC na área econômica e um dos quadros do governo de maior prestígio junto a bancos e organismos internacionais. Era diretor executivo do Banco Mundial quando ocorreu, em Washington, em novembro de 1989, a famosa reunião patrocinada pelo FMI, Banco Mundial e governo dos EUA que estabeleceu o chamado "Consenso de Washington", receituário de reformas e medidas de ajuste das economias periféricas à nova ordem mundial e que os governos Collor e FHC implementaram no Brasil. Malan é considerado um executor ortodoxo deste receituário. É do grupo de economistas da PUC/Rio. No final da década de 70, foi presidente do Instituto de Economistas do Rio de Janeiro (IERJ) e crítico da política econômica do regime militar. Sua mulher, Catarina, é sócia de Bia Bracher, filha do banqueiro Fernão Bracher (Banco BBA), na Editora 34". GOMES, 1998, p. 10.

²⁷ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 1997.

imobiliário) sob controle das Unidades da Federação. Estas instituições deveriam observar determinadas condições, tais como: estar em processo de privatização ou de transformação em entidade não financeira, inclusive agência de fomento ou assumir direitos e/ou obrigações de instituições enquadradas nestas condições anteriores. Também poderiam pleitear recursos do Proes as instituições financeiras federais que viessem a assumir passivos detidos junto ao público por instituições financeiras estaduais. O caráter do programa com incentivos de assistência financeira especial sendo aplicado ao Proes, e já experimentado nos moldes do Proer, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.

A criação do Proer se deu a partir de um conjunto de ações compostas pela Medida Provisória nº. 1.179²⁸ e pela Resolução do CMN nº. 2.208²⁹, ambas editadas em 03.11.1995. A resolução foi editada "*ad referendum*" do Conselho Monetário Nacional (CMN) pelo então presidente do Bacen, Gustavo Loyola, cuja avaliação oficial foi pautada pelos argumentos de que "em passado recente, o Banco Central possuía o instrumento financeiro constituído pelas reservas monetárias", recursos que poderiam ser utilizados para pagamento do passivo de instituições financeiras que estivessem sob intervenção ou liquidação extrajudicial, e a partir daí sanear seus ativos e passivos com expressa e prévia autorização do CMN. Entretanto, diz ele "esgotada essa fonte, com a qual eram atendidos os credores quirografários (correntistas) de instituições submetidas a regime especial, o Banco Central deixou de dispor de instrumentos mais efetivos de proteção à poupança popular". O Bacen ficaria responsável pela regulamentação Proer, definindo inclusive as condições de acesso e as condições operacionais, que serviriam para facilitar o ajustamento do setor financeiro privado pois "veio para ordenar a fusão e incorporação de bancos a partir de regras ditadas pelo Banco Central" e sua edição "não deixa de ser, entretanto, uma forma do governo antecipar-se a outros problemas, e facilitar o processo de ajuste do SFN. Com o Proer, os investimentos e a poupança da sociedade ficam assegurados".³⁰

Isso posto, o Proes ampliava a complexidade e dava a tônica para as dificuldades do desenho institucional do programa para o Bacen, pois necessitava

²⁸ BRASIL, 1995.

²⁹ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 1995.

³⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d.

ramificar-se em rede, criando programas dentro de cada um dos órgãos oficiais que se envolveriam nos procedimentos técnico-operacionais e nas negociações políticas com os governadores. Para que os governadores pudessem ter acesso aos incentivos da assistência financeira oficial criada, deveriam solicitar formalmente sua adesão ao programa e atender aos mecanismos e condicionalidades estabelecidas no desenho da medida editada, em caráter provisório e, por isso, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional.

4.1 Linhas Especiais de Assistência Financeira: Proes e Bacen

O Proes nesta segunda fase amplia o caráter dos poderes do Bacen que passa a definir as condições operacionais e de acesso ao programa que compreende agora estas "linhas especiais" e que seriam viabilizadas com recursos do Tesouro Nacional, priorizando mudanças na gestão e no controle acionário das instituições financeiras oficiais. Este Proes se diferencia, portanto, do programa anterior, cujas soluções dos problemas dos bancos estavam orientadas de acordo com as soluções dos regimes especiais de intervenção, de liquidação extrajudicial e do Regime Especial de Administração Temporária (RAET). As linhas especiais constituíam-se de créditos à disposição dos governadores objetivando o financiamento do saneamento para a reestruturação dos bancos estaduais, vinculando o incentivo financeiro à redução dos ativos e passivos das instituições, bem como à posse dos títulos do Tesouro, visando a reestruturação patrimonial e das carteiras. Os empréstimos estavam condicionados a encargos financeiros que estariam fixados nos protocolos de negociação realizados entre a União e estados subnacionais, e passavam a compreender, portanto, taxas de juro reais, capitalizáveis mensalmente e corrigidas pela variação dos índices de preços, conforme se observa no Quadro 1:

Quadro 1 - Proes: Linhas Especiais de Assistência Financeira no Bacen (1997)

Item	Linhas	Objetivos	Condicionabilidade
I	Títulos ou Direitos	Relativos a operações de responsabilidade do Tesouro Nacional ou de entidades da Administração Pública Federal Indireta	Linhas sujeitas a encargos financeiros equivalentes aos fixados no protocolo firmado entre o Governo Federal e o respectivo estado subnacional, esclarecido que tanto a variação do índice de preços que compõe o encargo financeiro quanto os juros serão capitalizáveis mensalmente
II	Carteira de Ativos e/ou do Passivo	Reestruturação da instituição financeira estadual	
III	Passivos de Instituições Financeiras Estaduais	Assunção junto ao público, por parte de instituições financeiras federais	Linha a ser regulamentada oportunamente

Fonte: CNM, Resolução nº. 2.365/97

Elaboração: Autor

No leque de opções que se abre para os governadores com estes recursos especiais, o Proes passa a financiar 100% da "reorganização societária" se a decisão do governador for preferencialmente para a privatização, com extinção das atividades. Poderia também financiar a transformação dos bancos em "Agência de Fomento", ou seja, uma instituição não-financeira sem capacidade de captação de passivos junto ao público. Ou, extinguir por intermédio de incorporação, fusão, cisão, e/ou qualquer outra forma de reorganização societária legalmente admitida, na forma da "federalização" com a transferência do controle acionário para a União, que privatizaria posteriormente, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para o Bacen, este momento se faz importante pela necessidade de ampliação do diagnóstico relacionado aos problemas patrimoniais, ativos e passivos, das instituições financeiras estaduais e a relação com as dívidas de seus respectivos controladores. No âmbito da atuação do Bacen os problemas advindos com o Proes são muito mais difíceis de resolver do que os problemas de liquidez.³¹

O Governador que desejasse a manutenção do controle acionário, o saneamento e a capitalização teria que optar pelo critério da "exceção" idealizado pela União. Neste caso, a União poderia financiar 50% dos ajustes desde que houvesse uma contrapartida

³¹ SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 90.

também de 50% do estado ou, ainda, a manutenção do controle deveria ser feita com a integralidade de recursos próprios.

Para agilizar e operacionalizar o Proes, o Ministério da Fazenda havia editado desde o primeiro programa, uma Portaria MF nº. 220, de 26.09.1996, que criava uma estrutura administrativa composta por um Grupo de Trabalho (GT) que se encarregaria da gestão do Proes. O Grupo era composto pelo representante da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e por representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Bacen, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco do Brasil (BB). A Coordenação geral e as decisões políticas ficaram sob a responsabilidade do Secretário Executivo do MF, que na ocasião era cargo ocupado por Pedro Parente³².

O trabalho de Coordenação envolvia funções políticas cuja pauta orientava para a intermediação dos interesses do Governo Federal com os dos governadores, e ao mesmo tempo necessitaria de uma relação direta com os Secretários de Estado repassando as orientações técnicas e necessárias para os procedimentos do programa.

Assim, a necessidade de coordenar todas as ações e tarefas no GT se tornava extremamente complexa, pois o redimensionamento do programa exigiria um conjunto de negociações políticas, contínuas e desgastantes, envolvendo: estrutura administrativa e operacionalização institucional da desregulamentação, em rede cruzada dentro de cada órgão correspondente; avaliação rigorosa e detalhada da situação em cada banco, e em cada conglomerado; as alternativas possíveis dentro de cada problema específico e as medidas necessárias para buscar soluções; o valor do financiamento necessário; o modelo da privatização mais apropriado; e a definição dos títulos a serem emitidos, etc³³.

³² Pedro Parente, então Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, foi durante o governo Collor "secretário nacional de Planejamento, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e presidente do Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados). É funcionário de carreira do Banco Central e foi do quadro de consultores externos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Integra o grupo de burocratas que ocupou altos cargos nos governos Sarney, Collor e FHC. É peça importante no esquema do então Ministro Pedro Malan. Fortaleceu-se ainda mais após o recente pacote fiscal editado pelo governo no começo de setembro, pois ficou como coordenador da Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), integrada por ele, pelo secretário-executivo do ministério do Planejamento e pelo secretário do Tesouro Nacional, encarregada de executar os cortes no orçamento e controlar os gastos dos demais ministérios". GOMES, 1998, p. 13.

³³ SALVIANO JÚNIOR, 2004, p. 89.

Os representantes do Bacen que atuaram nesse GT foram alocados internamente numa Diretoria própria designada pelo Voto BCB nº. 478, de 04.12.1996, que se encarregaria de operacionalizar a gestão do Proes cujo objetivo era estabelecer uma melhoria substancial na eficácia. O primeiro diretor foi Paulo Maria Zaghen e teve João Alberto Magro como Consultor e Coordenador, envolvendo outra "meia dúzia" de funcionários que se agregaram à execução das tarefas, por serem ligados a outros Departamentos, o de Fiscalização e o de Operações Bancárias, sendo posteriormente incorporados ao Departamento da Dívida Pública.

Outra proposta para contornar os interesses políticos dos governadores tornou-se possível graças ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados (Parafe), um programa que criava também linhas especiais de assistência financeira no Tesouro Nacional visando a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos Estados, e editado através da MP nº. 1.560-7, de 11 de Julho de 1997³⁴.

4.2 Parafe: Linhas Especiais de Assistência Financeira do Tesouro Nacional (1997)

A edição do Parafe, aliada à do Proes, estabelecia critérios para o desenho de um programa específico para o ajuste fiscal dos estados subnacionais, criando condições para que a União pudesse assumir os passivos junto ao público.

O Parafe acaba impondo fortes medidas restritivas e condicionalidades legais constituindo-se como programa da política da privatização, vinculando o destino das instituições financeiras estaduais ao ajustamento fiscal dos Estados. Assim sendo, a MP nº. 1.560-7/97 foi regulamentada logo em seguida pela Lei nº. 9.496, de 11.09.1997,³⁵ criando efetivamente o formato do programa para o ajuste fiscal dos estados subnacionais, que autorizava a União, com prazo fixado até 31 de março de 1998, a assumir, compensar e refinar dívidas e empréstimos identificados na MP.

O Parafe foi estabelecido a partir de Lei contendo também objetivos específicos para cada unidade da Federação, que deveriam obrigatoriamente cumprir metas ou compromissos quanto: a dívida financeira e as despesas de investimento em relação à Receita Líquida Real (RLR) - entendida como a receita dos últimos doze meses e

³⁴ BRASIL, 1997b.

³⁵ BRASIL, 1997a.

excluindo-se do cálculo todas as receitas provenientes de operações de crédito, da venda de bens, de transferências realizadas de forma voluntária ou de doações recebidas com a finalidade específica para o atendimento de despesas de capital -; e no caso dos estados, todas as transferências realizadas aos municípios devido as suas participações constitucionais e legais. Além destes objetivos, deveria o estado da federação cumprir obrigações relacionadas ao resultado primário (entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras); as despesas com funcionalismo público; a arrecadação de receitas próprias; a privatização, permissão ou concessão de serviços públicos; e reformas administrativa e patrimonial³⁶, conforme seus objetivos e condicionalidades, observados no Quadro 2:

Quadro 2 - Parafe: objetivos e condicionalidades (1997-1998)

Item	Autorização	Objetivos	Condicionalidade
I	Assumir Dívidas e Outras Obrigações	Dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal	Ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994
II	Assumir Empréstimos	Empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal	Com amparo na Resolução nº. 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal
III	Compensar Créditos	Créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União	Exclusivo critério do Ministério da Fazenda
IV	Refinanciar Créditos	Refinanciar os créditos decorrentes da assunção a que se refere o Item I, juntamente com créditos titulados pela União contra as unidades da Federação	A exclusivo critério do Ministério da Fazenda

Fonte: Brasil, Lei nº. 9.496/97

Elaboração: Autor

³⁶ BRASIL, 1997a.

Os contratos de refinanciamento das dívidas assinados pelos governadores deveriam contar com adequadas garantias incluindo obrigatoriamente a vinculação de receitas próprias e dos impostos.³⁷ Ficava a União autorizada também a receber bens, direitos e ações dos estados da federação para fins de amortização extraordinária destes contratos de refinanciamento³⁸.

Assim, as condições estabelecidas para o empréstimo envolvia a sua liquidação em até 360 prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela *Price*. O vencimento da primeira parcela trinta dias após a data da assinatura do contrato e as demais em igual dia dos meses subsequentes de acordo com as seguintes condições financeiras: os juros seriam calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de 6% a.a. sobre o saldo devedor previamente atualizado; a atualização monetária deveria ser calculada e debitada mensalmente tendo como indexador a variação do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), ou outro índice que vier a substituí-lo³⁹.

O Parafe definia ainda que o governo deveria cumprir rigorosamente as condicionalidades com as metas relativas à sua dívida financeira na trajetória estabelecida pelo programa, pois se ela fosse superior à sua RLR anual, o governo não poderia "emitir novos títulos públicos no mercado interno" nem contrair novas dívidas, e é importante ressaltar esta condicionalidade: "inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais", bem como não poderia "atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários".⁴⁰

Em suma, pode-se observar que as restrições e as condicionalidades impostas para os governadores a partir dos dois programas - o Parafe e o Proes -, vinculados ainda ao conjunto de medidas oficiais que regulamentavam a assistência financeira especial do Tesouro Nacional, demonstraram ser bem ágeis e eficientes, produzindo um efeito desejado para o Ministério da Fazenda na implementação da política de privatização num curto espaço de tempo. Dessa forma, destaca-se estes dois programas

³⁷ BRASIL. Lei nº 9.496, conf. "art. 4º", 1997, "Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, 'a', e II da Constituição".

³⁸ BRASIL. Lei nº 9.496, "art. 7º", 1997.

³⁹ BRASIL, Idem, "art. 3º", 1997.

⁴⁰ BRASIL, Ibidem, "art. 3º", 1997.

como elementos determinantes que levaram à decisão dos governadores sobre o acesso e a utilização destes recursos financeiros visando a entrega das suas instituições financeiras às estratégias de privatização contidas no Plano Real. Ao mesmo tempo, a política foi eficaz na articulação de uma rede normativa de objetos contratuais, estabelecendo linhas especiais de assistência financeira, critérios e condicionalidades para a privatização das instituições financeiras vinculadas à política fiscal: com a consolidação, a assunção e o refinanciamento das dívidas mobiliárias, ajustando-as para a sua posterior extinção, e vinculando o programa ao saneamento, à reestruturação e à capitalização dos bancos estaduais.

4.3 Resultados do Proes e do Parafe (1997-2004)

Quando do lançamento da MP nº. 1.514/96 no total do SFN existiam 64 instituições financeiras estaduais que representavam 8,2% do patrimônio líquido, 17,6% dos ativos, 22,6% do número de agências e 22,4% do número de trabalhadores. Até o ano de 2001, o resultado da implementação dos programas, demonstrou que cerca de 65% destas 64 instituições foram extintas, liquidadas, privatizadas, federalizadas ou transformadas em agências de fomento - incluindo a segmentação dos conglomerados, arrendamento mercantil, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, leasing, créditos imobiliários, etc. Isto implicou na redução da participação de 17,6% para 3,8% dos ativos totais dessas instituições no SFN.⁴¹ A redução desses e de outros indicadores chaves pode ser observada na Tabela 1:

Tabela 1 - Indicadores chaves: redução da participação dos bancos estaduais no SFN (1996-2001)

Indicadores Chaves	Participação (%)		Redução (%)
	1996	2001	1996 = 100
Patrimônio Líquido	8,16	3,18	61,0
Ativos Totais	17,59	3,80	78,4
Agências	22,59	8,72	61,4
Trabalhadores	22,44	8,11	63,9

Fonte: Salviano Júnior, 2004
Elaboração: Autor.

⁴¹ SALVIANO JUNIOR, 2004, op cit. p. 89.

Quadro 3 - Proes: cronologia dos leilões (1997-2004)

Instituição	Estado	Data do leilão	Comprador
BANERJ	RJ	26.06.1997	Itaú
CREDIREAL	MG	07.08.1997	Bcn ¹
BEMGE	MG	14.09.1998	Itaú
BANDEPE	PE	17.11.1998	ABN-Amro
BANEB	BA	22.06.1999	Bradesco
BANESTADO	PR	17.10.2000	Itaú
BANESPA	SP	20.11.2000	Santander
PARAIBAN	PB	08.11.2001	Real ABN-Amro
BEG	GO	04.12.2001	Itaú
BEA	AM	24.01.2002	Bradesco
BEM ²	MA	10.02.2004	Bradesco

1- Posteriormente adquirido pelo Bradesco

2- Incluído pelo autor na tabela original, alterando o valor total

Fonte: Salviano Júnior, 2004

Elaboração: Autor

Se se observar a cronologia dos leilões no Quadro 3:, verifica-se que com a venda do Banerj para o Itaú o primeiro Estado subnacional a privatizar seu banco foi o Rio de Janeiro, no dia 26 de junho de 1997, seguido pelo Credireal, de Minas Gerais, e, por último, o BEM (Bancodo Estado do Maranhão), adquirido pelo Bradesco no dia 1º de fevereiro de 2004. Pode-se identificar os outros leilões, com os respectivos novos controladores.

O valor total arrecado pela União com os leilões foi de cerca de R\$ 11,5 bilhões, em valores nominais da época. O maior valor arrecadado foi de R\$ 7,2 bilhões com a venda do Banespa para o banco espanhol Santander no leilão do dia 20 de novembro de 2000. O segundo maior aquisição foi o do Banestado, do Paraná, vendido ao Banco Itaú por R\$ 1,8 bilhões.

Tabela 2 - Proes: valor arrecadado em Leilão (1997-2004)

(R\$ milhões)						
Posição	Instituição	Estado	Data do leilão	Comprador	Valor	Part. (%)
1	BANESPA	SP	20.11.2000	Santander	7.160,92	62,32
2	BANESTADO	PR	17.10.2000	Itaú	1.799,26	15,66
3	BEG	GO	04.12.2001	Itaú	680,84	5,93
4	BEMGE	MG	14.09.1998	Itaú	603,06	5,25
5	BANERJ	RJ	26.06.1997	Itaú	311,10	2,70
6	BANEB	BA	22.06.1999	Bradesco	267,80	2,33
7	BEA	AM	24.01.2002	Bradesco	192,54	1,68
8	BANDEPE	PE	17.11.1998	ABN-Amro	182,90	1,59
9	CREDIREAL	MG	07.08.1997	BCN ¹	134,20	1,17
10	PARAIBAN	PB	08.11.2001	Real ABN-Amro	79,14	0,69
11	BEM ²	MA	10.02.2004	Bradesco	78,00	0,68
	TOTAL				11.489,76	100,00

1- Posteriormente adquirido pelo Bradesco

2- incluído pelo autor na tabela original, alterando o valor total

Fonte: Salviano Júnior (2004)

Elaboração: Autor

Ao observar os dados da Tabela 2 acima, conclui-se que:

- a) Somente 2 bancos, o Santander (estrangeiro) e o Itaú (nacional), ao adquirirem 5 bancos estaduais foram responsáveis pelo desembolso de 92,2% do valor total dos leilões, correspondendo a 42% do total leiloados de R\$ 11,5 bilhões;
- b) O maior valor desembolsado foi realizado pelo Banco Santander, que pagou o equivalente a R\$ 7,2 bilhões pelo Banespa, representando 62,6% do volume total arrecadado nos leilões;
- c) O segundo maior desembolso ficou por conta do Banco Itaú totalizando R\$ 3,4 bilhões, arrematando o Banestado por R\$ 1,8 bilhão, e mais 3 bancos menores por R\$ 1,6 bilhão; o maior valor desembolsado foi dedicado só à compra do Banestado (53%);
- d) Do total do valor arrecadado nos leilões do Proes, R\$ 9 bilhões foram para aquisição do Banespa e do Banestado, representando 75% do total;
- e) Dois bancos estrangeiros, o Santander e o ABN-Amro, participaram com a maior fatia do valor total, 54,8%, desembolsando o equivalente a R\$ 7,43 bilhões; adquiriram 3 (25%) dos bancos estaduais; destes, 2 bancos foram adquiridos pelo ABN-Amro por R\$ 262 milhões;

f) Os 3 bancos nacionais compradores, Itaú, Bradesco e BCN, apesar de adquirirem dois terços das instituições (8 bancos), desembolsaram R\$ 4,07 bilhões (45,2%) menos que os estrangeiros; e o Banco Bradesco, por sua vez, pagou cerca de R\$ 538 milhões por 3 bancos e logo depois comprou o Banco BCN, que havia adquirido o Credireal (MG), ambos privados, por R\$ 134,20 milhões.

A União, até o mês de maio de 2001 emitiu R\$ 61,4 bilhões em títulos públicos para financiar o Proes. Essas emissões representaram uma expansão na dívida pública interna da União, mas não no mesmo montante da dívida líquida federal, uma vez que, em contrapartida às emissões dos títulos a União adquiriu créditos junto aos estados onde "a dívida líquida federal só é afetada pelo Proes no montante correspondente ao diferencial entre a taxa de juro cobrada dos estados e àquela a qual a própria União se financia". Entretanto, esses títulos foram emitidos para "sanear bancos estaduais" e neste valor estão incluídos também os bancos que não se enquadraram na Medida Provisória do Proes, como nos casos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, em que os títulos foram emitidos para o refinanciamento das dívidas estaduais, mas serviram, como os do Proes, para o saneamento dos respectivos bancos⁴².

É o caso dos títulos emitidos para o refinanciamento da dívida do estado de São Paulo com seus bancos, bem como o daqueles emitidos para o refinanciamento da parcela da dívida do estado do Rio de Janeiro para com a CEF, que foi constituída para o saneamento do Banerj.

A rigor, esse raciocínio deveria ser estendido para todos os estados, isto é, dever-se-ia considerar também a parcela do refinanciamento dos demais estados (Lei nº. 9.496/97) que representou assunção, pela União, de dívidas junto aos respectivos bancos estaduais.

Isso porque essa parcela do refinanciamento, a par de resolver problemas fiscais dos estados, sua finalidade primeira, também serviu para sanear os bancos estaduais⁴³.

Ao observar-se a relação dos títulos emitidos pela União por estado, ver-se-á que a maior emissão ocorreu por conta de São Paulo, com R\$ 36,1 bilhões, representando 58,8% do total, seguido pelo Paraná, com apenas 8,5%, e Minas Gerais com 7,6%. Nas Tabelas 3 e 4 abaixo, tem-se a classificação dos títulos emitidos por estado com os respectivos valores e participação.

⁴² SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 129-130.

⁴³ *Ibidem*, p. 128.

Tabela 3 - Proes: valor dos títulos emitidos e participação por estado da Federação (1997-2002)

(R\$ milhões)

Posição	Estado	Valor Emitido	Part. (%)
1	São Paulo	36.126,50	58,8
2	Paraná	5.197,63	8,5
3	Minas Gerais	4.697,19	7,6
4	Rio de Janeiro	3.879,68	6,3
5	Rio Grande do Sul	2.556,15	4,2
6	Bahia	1.711,00	2,8
7	Santa Catarina	1.576,84	2,6
8	Pernambuco	1.244,40	2,0
9	Ceará	984,72	1,6
10	Goiás	601,35	1,0
11	Rondônia	549,20	0,9
12	Alagoas	502,00	0,8
13	Amazonas	416,92	0,8
14	Maranhão	331,96	0,5
15	Espírito Santo	260,36	0,4
16	Mato Grosso	193,11	0,3
17	Piauí	145,88	0,2
18	Acre	131,07	0,2
19	Pará	127,41	0,2
20	Rio Grande do Norte	104,94	0,2
21	Sergipe	40,98	0,1
22	Roraima	39,98	-
23	Amapá	28,85	-
	Total	61.448,11	100,00

Fonte: Salviano Júnior, 2004, p. 129

Elaboração: Autor

Tabela 4 - Proes: cronologia dos Títulos Emitidos por estado da Federação (1997-2002)

(R\$ milhões)			
Estado	Data	Valor emitido	Total por Estado
Acre	29.03.1999	131,07	131,07
Alagoas	16.10.2002	502,00	502,00
Amapá	29.12.1998	24,95	
	24.02.1999	4,00	28,85
Amazonas	02.08.1999	312,55	
	25.08.1999	51,10	
	06.09.2000	53,27	416,92
Bahia	01.06.1998	164,53	
	25.06.1998	1.433,06	
	03.10.2001	113,41	1.711,00
Ceará	27.05.1999	984,72	984,72
Espírito Santo	25.11.1998	260,36	260,36
Goiás	27.05.1999	476,21	
	20.06.2000	60,00	
	04.10.2000	65,14	601,35
Maranhão	15.12.1998	29,82	
	13.01.1999	302,14	331,96
Mato Grosso	22.01.1999	193,11	193,11
Minas Gerais	15.06.1998	336,38	
	16.06.1998	616,12	
	24.06.1998	2.280,38	
	02.07.1998	329,45	
	06.08.1998	172,06	
	19.08.1998	902,84	
	04.05.2000	59,96	4.697,19
Pará	22.01.1999	127,41	127,41
Paraná	05.03.1999	2.687,36	
	16.06.1999	136,75	
	01.12.1999	735,01	
	15.12.1999	1.638,51	5.197,63
Pernambuco	15.08.1998	328,66	
	27.08.1998	915,74	1.244,40
Piauí	24.02.2000	69,08	
	06.09.2000	76,80	145,88
Rio de Janeiro	15.07.1998	3.879,68	3.879,68
Rio Grande do Norte	18.03.1999	100,94	
	22.12.1999	4,00	104,94
Rio Grande do Sul	10.12.1998	2.379,88	
	05.07.2000	176,27	2.556,15
Rondônia	20.05.1998	549,20	549,20
Roraima	18.02.1999	39,98	39,98
Santa Catarina	29.03.1999	197,76	
	05.05.1999	68,48	
	07.08.2000	779,97	
	30.08.2000	0,02	
	01.03.2002	89,62	
	26.03.2002	28,20	
	06.09.2002	62,80	
	26.09.2002	349,99	1.576,84
São Paulo	23.12.1997	33.578,50	
	24.12.1997	2.548,00	36.126,50
Sergipe	18.01.1999	40,98	40,98
Total		61.448,11	61.448,11

Fonte: Salviano Júnior, 2004, p. 129

Elaboração: Autor

Todavia, um balanço geral poderia ser feito a partir do que diz o jornalista Aloysio Biondi acerca da abordagem do "Brasil privatizado", onde o governo esconde muitos fatos, pois, segundo ele,

houve vendas de longo prazo, a serem pagas em prestações, isto é, o dinheiro não entrou no caixa do governo, mas seu valor total já foi incluído, enganosamente, nos resultados divulgados pelo governo.

Houve ainda dúvidas das empresas privatizadas, e que foram "engolidas" pelo Tesouro e deveriam ser pagas pelos "compradores".

E mais outras despesas que o governo esconde: investimentos antes das privatizações; demissões em massa antes das privatizações; dividendos que o governo deixou de receber, e por aí afora.

O governo diz que arrecadou 85,2 bilhões de reais com as privatizações. Mas contas "escondidas" mostram que há um valor maior, de 87,6 bilhões de reais, a ser descontado daquela "entrada de Caixa".

E note-se: esse levantamento é apenas parcial, faltando ainda calcular itens importantes, mencionados acima, como gastos com demissões, perdas de IR, perda dos lucros das estatais privatizadas etc.

Por isso mesmo, deixam de ser levados em conta nos cálculos os "juros" sobre o dinheiro, em moeda corrente, efetivamente recebidos pelo governo.

O balanço geral mostra que o Brasil "torrou" suas estatais, e não houve redução alguma na dívida interna, até o final do ano passado⁴⁴.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação dos programas Proes e Parafe, a partir de 1996, condicionaram sobremaneira os acontecimentos e os fatos que se colocaram como determinantes para a implantação e realização das políticas de privatização dos bancos estaduais no contexto da agenda do Plano Real. Esta política já havia sido prognosticada no âmbito da matriz das políticas estratégicas do Grupo Banco Mundial desde 1987 e foi orientada para o ajustamento do setor financeiro visando as reformas do setor público. Pode-se observar que as restrições e as condicionalidades impostas para os governadores a partir dos dois programas vinculados ainda ao conjunto de medidas oficiais que regulamentavam a assistência financeira especial do Tesouro Nacional, demonstraram ser bem ágeis e eficientes, produzindo um efeito desejado para o Ministério da Fazenda na implementação da política de privatização num curto espaço de tempo. Dessa forma, destacam-se estes dois programas como elementos determinantes que levaram à decisão

⁴⁴ BIONDI, Aloysio, 1999, p. 40-41.

dos governadores sobre o acesso e a utilização destes recursos financeiros visando a entrega das suas instituições financeiras às estratégias de privatização contidas no Plano Real.

Por outro lado, o aumento exponencial do saldo das dívidas, o ato de operar imensas transferências de recursos públicos financeiros no sistema da dívida, beneficia uma classe de rentistas, composta pelas elites das finanças - um conjunto de banqueiros, investidores institucionais e especuladores -, cujas estratégias capturam o Estado e políticas públicas em seu próprio benefício. Manifesta-se assim, o poder e a verdadeira natureza do endividamento público: a prioridade ao pagamento das dívidas, em detrimento de direitos sociais ocasionando ainda maiores sacrifícios sociais. Este sistema é operado pelos mecanismos do endividamento que, para financiar os déficits orçamentários exigem políticas de ajuste e rigidez fiscal constante, cuja transferência de recursos orçamentários ocorre através das operações de crédito e/ou da emissão de títulos públicos, com elevadas taxas de juros, comissões, tarifas e outros gastos.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Valdir. **Assistência Financeira do Grupo Banco Mundial ao Brasil: ajustamento do setor financeiro e programas de privatização - o Proes e o caso particular do SFBesc**. Florianópolis: UFSC, 2007. (Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política)

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA, s/d. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/quem-somos>>. Acesso em 24 jan. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. "**PROER - Programa estimula a reestruturação de bancos**". S/d. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?PROER>> Acesso em 18 fev. 2016.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. 1999.

_____. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário

Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 set. 1997, seção 1, p. 020249. 1997a. Disponível em:
<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>> Acesso em: 09 jul. 2005.

_____. **Medida Provisória nº 1.179, 3 de novembro de 1995.** Dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 nov. 1995 seção 1, p. 017725 (RET). 1995. Disponível em:
<<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>>. Acesso em: 08 fev. 2006.

_____. **Medida Provisória nº 1.560-7, de 11 de Julho de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 jul. 1997, seção 1, p. 014814. 1997b. Disponível em:
<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 09 jul. 2005.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução 2.208, de 3 de novembro de 1995.** Institui Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). 1995. Disponível em:
<<http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=095225448&C=2208&ASS=RESOLUCAO+2.208>>. Acesso em: 18 fev. 2006.

_____. **Resolução nº. 2.365 de 28.02.1997.** Institui Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), no âmbito dos mecanismos estabelecidos na Medida Provisória nº. 1.556-7, de 13.02.97. 1997. Disponível em:
<<http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=097038671&C=2365&ASS=RESOLUCAO+2.365>>. Acesso em 13 nov. 2006.

COURI, Daniel Veloso. BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal.** Orçamento em Discussão n. 26. Senado Federal, Brasília, DF. 2016. (Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF). Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521801/OED0026.pdf?sequence=1>>. Acesso em 12 fev. 2017.

DREIFUSS. René A. **A Internacional Capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional 1918-1986.** 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

FATTORELLI, Maria Lucia, ÁVILA, Rodrigo (2015). **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado.** Disponível em:
<<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/06/20/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012>>. Acesso em 13 fev. 2017.

FAZIO, Luciano. **O que é Previdência Social**. São Paulo: Loyola, 2016.

GOMES, Luiz Marcos. **Quem é quem no "grande esquema" do governo FHC**. In: "Brazil Inc.". Revista Reportagem, dezembro de 1998. (Em associação com a revista Caros Amigos). Disponível em <<http://www.forafhc.hpg.ig.com.br/links.htm>>. Acesso em 06 set. 2005.

GRAMSCI, Antônio. **Americanismo e Fordismo**. In: Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRUPO BANCO MUNDIAL (BIRD-CFI). **Memorando de Iniciação-Extensão 38692, Brasil- 1º Empréstimo de Ajustamento do Setor Financeiro**. [S.L: s.n.]. 1988. (Mimeo, de 02.11.1988).

GRUPO BANCO MUNDIAL. "Documento do Banco Mundial", 1998. In: VIANA JR. Aurélio (Org.). **A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil**: análise crítica e documentos inéditos. Brasília-DF: Rede Brasil. 1998.

NEPOMUCENO. Eric. **O outro lado da moeda** - Dílson Funaro: histórias ocultas do Cruzado e da Moratória. São Paulo: Siciliano, 1990.

SALVIANO JUNIOR. Cleofas. **Bancos estaduais**: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília: BACEN, 2004.

Recebido em 14 de novembro de 2017 e aceito em 24 de novembro de 2017.

JUSTIÇA FISCAL E TRIBUTÁRIA: CONTRADIÇÕES E ANTAGONISMOS – AUDITORES FISCAIS COMO ESPECIALISTAS E INTELLECTUAIS ORGÂNICOS

Ricardo Fagundes Silveira⁴⁵

Resumo: O presente artigo aborda a análise sociopolítica do compartilhamento social do conhecimento especializado, especificamente de auditores fiscais da Receita Federal, como contributo para a exposição de contradições identificáveis a partir do seu campo de saber e diretamente relacionadas a realidades concretas do mundo social. Defende que a popularização do conhecimento sobre política tributária possibilita a ampliação do debate público sobre políticas geradoras de injustiças fiscais. Nessa perspectiva, a análise crítica desenvolvida vem no sentido de se colocar o capital intelectual de servidores públicos qualificados com atividades específicas a serviço da democratização, socialização e partilha de conhecimentos no campo da tributação. A pretensão envolve o exercício de duas dimensões, mesmo que limitadas, deliberadamente assumidas: a) de interpretação, estudo e exploração da categoria do conceito gramsciano de intelectual orgânico, constante nos Cadernos do Cárcere e nas abordagens de Ernesto Laclau, Chantal Mouffe e Giovanni Semeraro; b) A especulação, no sentido experimental da proposta de intervenção política-pedagógica e militante na Sociedade Civil de especialistas em tributação brasileira. Destaca a relevância de servidores públicos como “sujeitos sociais” qualificados em suas atividades técnico-políticas, bem como a práxis e o compromisso destes com a *res pública*. Produz a abordagem a partir da análise dos princípios constitucionais da capacidade contributiva, progressividade e seletividade tributárias, apontando as contradições sociais relacionadas a não aplicação dos mesmos pelo Estado brasileiro, bem como o latente antagonismo político contido na popularização deste debate.

Palavras Chaves: Justiça Fiscal; Tributação; Intelectual Orgânico; Auditor Fiscal.

Abstract: This article deals with the socio-political analysis of the social sharing of specialized knowledge, specifically of tax auditors of the Federal Revenue, as a contribution to the exposition of contradictions identifiable from their field of knowledge and directly related to concrete realities of the social world. He argues that the popularization of knowledge about tax policy makes it possible to broaden the public debate on policies that generate tax injustices. In this perspective, the critical analysis developed is to place the intellectual capital of qualified civil servants with specific activities in the service of democratization, socialization and knowledge sharing in the field of taxation. The pretension involves the exercise of two dimensions, even if limited, deliberately assumed: a) of interpretation, study and exploration of the category of Gramscian concept of organic intellectual, contained in the Cadernos do Cárcere and

⁴⁵ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política (PPGSP/CFH) da Universidade Federal de Santa Catarina. Membro do Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFI/UFSC). Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil. E-mail: rfsfagundes@hotmail.com

in the approaches of Ernesto Laclau, Chantal Mouffe and Giovanni Semeraro ; b) The speculation, in the experimental sense of the proposal of political-pedagogical intervention and militant in the Civil Society of specialists in Brazilian taxation. It highlights the relevance of public servants as "social subjects" qualified in their technical-political activities, as well as praxis and their commitment to the public. It produces the approach based on the analysis of the constitutional principles of tax capacity, progressivity and selectivity, pointing out the social contradictions related to the non-application of the same by the Brazilian State, as well as the latent political antagonism contained in the popularization of this debate.

Key Words: Tax Justice; Taxation; Intellectual Organic; Fiscal Auditor.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo procura realizar um exercício que envolve duas dimensões, mesmo que limitadas, deliberadamente assumidas: interpretação e especulação. *Interpretação* que deve ser compreendida como exploração do conceito gramsciano de “intelectual orgânico” constante nos Cadernos do Cárcere, bem como nas interpretações sobre o pensador sardo desenvolvidas por Ernesto Laclau, Chantal Mouffe e Giovanni Semeraro. A *especulação* se desenvolve no sentido experimental, de construção ainda inicial e precária, de proposta de intervenção política, pedagógica e militante para os especialistas em tributação brasileira que, em decorrência das suas atividades laborativas, formulam continuamente críticas a políticas geradoras de injustiças fiscal e tributária. O desafio posto, portanto, é articular teoria, conhecimento e práxis a serviço da Sociedade Civil.

Eventos recentes na política brasileira explicitam, numa forma classificável como autoritária e aristocrática, as possibilidades de alcance da intervenção de determinados tipos de servidores públicos, autoproclamados, conveniente e corporativamente, como “autoridades de Estado”. Ocupando espaço na estrutura burocrática do Estado, testam e ameaçam os limites democráticos com operações policiais atípicas, indiciamentos polêmicos, vazamentos seletivos e comportamentos incomuns no exercício das funções de juízes, procuradores, delegados federais, auditores fiscais, dentre outras funções. Diversos aspectos desse processo constituem procedimentos condenáveis e indignos de qualquer louvor, pois implicam em danos aos pressupostos da democracia representativa. Acrescente-se a esses males o fato de que os

equivocos e exageros incontestáveis poderão resultar em retrocessos institucionais futuros em atividades relevantes para o Estado nacional relacionados à transparência, o controle e a fiscalização de agentes públicos e privados.

A reflexão aqui realizada não se orienta pela apologia deste tipo de atuação. Procura caminhar na direção oposta, teorizando sobre a possibilidade de se colocar o capital intelectual de servidores públicos, qualificados pelo exercício de suas atividades específicas, a serviço, através da democratização, socialização e partilha de conhecimentos, da conscientização e organização popular de camadas sociais menos favorecidas. Trata-se, então, de minerar conhecimentos e fornecer instrumentos para batalhas políticas concretas relacionadas às contradições sociais identificadas a partir do campo da tributação. Nossa análise volta-se especificamente para o necessário compartilhamento do conhecimento de auditores fiscais, bem como outros agentes públicos equivalentes, e a possibilidade de exposição, a partir do campo de saber dos mesmos, de contradições que alcançam amplos setores sociais. A pretensão é apresentar “condições discursivas de emergência”, que possibilitem formas novas e efetivas de luta contra desigualdades estruturais. Nosso desafio é, então, “identificar as condições em que uma relação de subordinação se torna relação de opressão, constituindo-se, portanto, no lugar de um antagonismo” (LACLAU; MOUFFE, 2003, p. 236).

O alcance e possibilidades desse processo pedagógico de troca e aprendizagem encontram-se vinculadas às problemáticas das questões práticas: quais os atores sociais poderão e terão condições objetivas de interagir? Quais conteúdos e a forma de partilha envolvem os processos de interação?

As respostas a estas dúvidas não possuem delineamento definitivo, possível de planejamento e execução automatizada. Refletiremos a partir de determinados agentes coletivos interessados, direta ou indiretamente, por políticas tributárias, como associações de moradores, entidades sindicais, escolas, igrejas, movimentos sociais organizados, etc. É inquestionável que muitas questões se colocam previamente para esses agentes como condição para que os mesmos se transformem em usuários questionadores da lógica e funcionamento da estrutura de arrecadação de tributos, dentre elas, talvez a mais relevante, a organização política coletiva.

Partindo da existência desse pressuposto básico, pensemos em quais os resultados derivariam da reflexão, por exemplo, junto às associações de moradores e

comunidades periféricas sobre a tributação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como instrumento de reforma urbana e justiça fiscal? Como a progressividade deste imposto pode reduzir custos de imóveis e aluguéis das regiões mais afastadas e dos centros das cidades? Quais políticas compensatórias para comunidades mais carentes, mas mais conscientes, poderão resultar do aumento de arrecadação do imposto? Quais os efeitos da exposição das contradições? Quais os antagonismos podem tomar forma? Quais os efeitos políticos, sociais e econômicos resultarão desse compartilhamento?

Noutro exercício de reflexão crítica, reflitamos sobre o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). Mesmo com a acentuada urbanização da população brasileira e ainda que desconsideremos esse tributo como instrumento de reforma agrária, qual seria a reação em pequenas e médias cidades sobre a possibilidade de transferir a competência deste tributo, da União para os municípios, e efetivamente ser regulamentado por estes? Ocorreria um efeito cascata se essa mudança fosse bem-sucedida em municípios que tivessem condições políticas de inovar nessa forma de tributação? Que contradições “arcaicas” e mumificadas não seriam desnaturalizadas por um debate público como esse?

Hipóteses também se encontram abertas quando consideramos o Imposto sobre Circulação das Mercadorias e Serviços (ICMS) e suas inúmeras, e pouco transparentes, formas de incentivos e renúncias fiscais dos estados. Além de trabalhadores e consumidores, pequenos empresários e suas associações não se movimentariam diante das contradições? Quais as reações possíveis para a demonstração de que um adquirente de um iate de luxo paga proporcionalmente menos imposto que o cidadão que comprou roupas para trabalhar ou uniforme para o filho frequentar a escola? Quais os efeitos, mesmo que discretos e sutis, proporcionariam a publicidade de que boa parte dos resultados positivos (lucros) de parte considerável de empresas nacionais e estrangeiras é composto por subsídios originados nos impostos sobre o consumo, do bolso dos mais pobres? Quais os efeitos para a desmistificação, mesmo que lenta, dos incentivos fiscais concedidos a grandes grupos nacionais e estrangeiros num contexto de redução de gastos orçamentários com políticas públicas e sociais nos próximos 20 anos? Os trabalhadores organizados e suas centrais sindicais não conseguirão retomar o discurso contra a desoneração dos rendimentos do capital? A resistência a este tipo de injustiça

não pode renascer? Na perspectiva daqueles que se propõem a compartilhar conhecimento no mundo atual, uma convicção gramsciana absolutamente necessária é a de que “relações educacionais constituem o próprio núcleo da hegemonia” (BUTTIGIEG, 2003, p. 47).

Com essas indagações abordaremos os princípios constitucionais da capacidade contributiva, progressividade e seletividade tributárias, as contradições sociais relacionadas a não aplicação dos mesmos pelo Estado brasileiro e o potencial de surgimento do antagonismo político pela possível popularização deste debate. Antes, contudo, consideremos as possibilidades de intervenção social dos quadros que se formam como especialistas técnicos dentro das atividades específicas do Estado.

JUSTIÇA FISCAL: ANTAGONISMO POLÍTICO E POLÍTICA ESPECIALIZADA

Num passado recente vimos especialistas em tributação que “vendem” ao mercado, de forma lícita ou não, seus conhecimentos em benefício de negócios particulares, ocuparem frequentemente as páginas de jornais e revistas. Há casos como os “anfíbios”, servidores que elaboravam normas administrativas e pediam afastamentos da Receita Federal para defender grandes empresas⁴⁶. As investigações demonstraram que dois auditores vendiam a “seus clientes” as mudanças ocorridas na legislação, agindo para produzir e aprovar normas que acabariam usadas pelos “seus clientes” visando escaparem das autuações da própria Receita. Para agir desta forma eles se licenciavam e atuavam como consultores, e, posteriormente, retornavam ao serviço público. O Ministério Público apurou neste caso, que o trabalho destes anfíbios beneficiou grandes empresas, todas autuadas por sonegação fiscal, mas que deixaram de pagar cerca de R\$ 3 bilhões ao Estado, considerando multas e impostos. Pelo trabalho de “consultoria” faturaram cerca de R\$ 30 milhões em cinco anos.

Existem ainda as vendas de decisões que desoneram grandes grupos econômicos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). A Justiça Federal de Brasília

⁴⁶ Cf. FRIEDLANDER, David. **O fim dos anfíbios**: fiscais denunciados por ÉPOCA são demitidos, acusados de usar o cargo para favorecer empresas. Disponível em: <revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83882-6009-523,00-O+FIM+DOS+ANFIBIOS.html>. Acesso em: 25 mai. de 2008

aceitou a denúncia do Ministério Público contra 11 investigados pela Operação Zelotes. Entre os réus constam um ex-diretor jurídico do Bank of Boston, servidores públicos, advogados, lobistas e ex-conselheiros do CARF. O grupo de “consultores” era composto por advogados e lobistas que teriam recebido mais de R\$ 25,8 milhões para “ajudar” o Bank of Boston, que neste caso, em somente dois processos, conseguiu a redução da dívida e gerou prejuízos à União de cerca de R\$ 600 milhões. Os réus foram acusados de corrupção, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, apropriação de dinheiro de instituição financeira e organização criminosa.⁴⁷ Outro caso exemplar é a de um ex-Subsecretário da Receita que pediu exoneração do cargo e se transferiu para um grande escritório de advocacia tributária sediado nos EUA. Funcionário de carreira da Receita Federal por muitos anos, além de Auditor Fiscal que chegou ao cargo de subsecretário foi ex-presidente de uma das Câmaras de Julgamento do CARF⁴⁸.

Se existem agentes do Estado, na condição de servidores públicos, que por suas opções ideológicas ou completo desvirtuamento das suas atribuições, ameaçam, consciente ou inconscientemente, a democracia, também existem servidores qualificados tecnicamente que, por trilharem caminhos e histórias de vida diferentes, podem colocar-se a serviço de parcelas excluídas da sociedade. Não pensamos aqui somente nas rotineiras atuações de repressão à sonegadores, prisão de criminosos, ajuizamento penal de delinquentes abastados ou condenação de criminosos do colarinho branco. Consideramos especificamente a possibilidade de atuação como educadores, formadores críticos ou multiplicadores sociais.

Este artigo tem limites e não pode dedicar-se à publicidade de diversas experiências bem-sucedidas de interação entre especialistas da tributação e instituições sindicais e populares. Destacamos, apenas para efeitos ilustrativos, a recente constituição do *Instituto Justiça Fiscal-IJF* que aponta para propósitos e possibilidades na ampliação do conhecimento sobre tributação extrapolando os espaços sociais consolidados da política (parlamentos e executivos em todos os níveis) ou dos tribunais. O IJF é uma instituição na qual orbitam uma centena de especialistas que exercem, ou

⁴⁷ Cf. JORNAL DO BRASIL. *Zelotes*: auditor da Receita Federal e empresário são presos em São Paulo. Disponível em: <www.jb.com.br/pais/noticias/2017/07/26/zelotes-auditor-da-receita-federal-e-empresario-sao-presos-em-sao-paulo>. Acesso em: 28 jul. 2017.

⁴⁸ Cf. SOUZA, Leonardo; CORREA, Hudson. Disponível em <revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2011/10/o-advogado-com-influencia.html>

exerceram, suas atribuições funcionais dentro da Receita Federal do Brasil e órgãos similares em estados e municípios. O que diferencia estes especialistas daqueles à disposição do mercado é a opção voluntária e consciente pela militância social. O contraste, neste caso, situa-se nas opções de “intelectuais orgânicos” que se colocam a serviço da luta política entre classes sociais distintas.

Constituído por colaboradores de diversas regiões do país, debatem e formulam reflexões diretamente ligadas à temática da justiça fiscal. Abaixo parte da descrição de suas finalidades retiradas da sua página na web:

A sua criação está apoiada no pressuposto de que é necessário criar condições para que o debate sobre o sistema fiscal nacional e sobre a justiça fiscal não fique restrito a um conjunto reduzido de agentes, normalmente mais voltados à defesa de interesses privados, mas seja assimilado e apropriado por toda a sociedade, condição indispensável para se garantir a precedência do interesse público.

Associado à *Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (La Red)*,⁴⁹ à *Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos*, à *Tax Justice Network (Latinidad)*,⁵⁰ bem como na Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip),⁵¹ os caminhos da instituição são um processo em construção e segue a dinâmica da pluralidade existente no grupo.

⁴⁹ “La Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe entiende por Justicia Fiscal, un enfoque basado en un sistema de derechos y obligaciones equilibrado, donde la recaudación de recursos sea progresiva, equitativa, y transparente y donde se asegure el financiamiento de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas, logrando altos niveles de equidad socioeconómica en armonía con el medio ambiente. Esto supone avanzar en un proceso de redistribución de ingresos y de riquezas que promueva la equidad y la inclusión social, tanto a nivel nacional, subregional, regional e internacional” (RED DE JUSTICIA FISCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, s/d, n.p).

⁵⁰ A Latindadd “realiza acciones de sensibilización, capacitación, vigilancia de las políticas públicas, análisis críticos, elaboración de propuestas alternativas, cabildeo y movilización desde la sociedad civil y sus movimientos sociales. Actualmente, 21 instituciones y organizaciones de 12 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú, tienen como propósito facilitar el intercambio de información entre sus miembros, hacer incidencia de manera conjunta, aportar al movimiento ciudadano internacional y contribuir a la integración regional y al cambio democrático de las relaciones Norte-Sur” (LATINDADD, s/d, n.p).

⁵¹ A REBRIP “se constitui como um polo de articulação, diálogo e divulgação de iniciativas sociais frente aos tratados de desregulamentação financeira e comercial, nos quais incluem-se tratados bi/plurilaterais de livre comércio e as negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC). Entendemos que eles privilegiam as grandes empresas transnacionais em detrimento dos povos. Também mobilizamos organizações e movimentos sociais nas discussões e negociações de clima, de comércio, de integração regional, de arquitetura econômica global, justiça fiscal e de regulação das empresas transnacionais na perspectiva dos direitos humanos. A partir de nossos acúmulos setoriais e temáticos, monitoramos as implicações da implementação desses acordos no Brasil, produzindo análises, propostas e posicionamentos” (REBRIP, s/d, n.p).

Essa militância “especializada” abre possibilidades para a apropriação do discurso da justa tributação pelos atores políticos do movimento popular de tal forma que “o princípio do controle democrático se aloje no seu cerne” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 250) e se constitua como antagonismo e instrumento de subversão de desigualdades que marcam nosso tempo. Este tipo de intervenção política qualificada faz com que especialistas militantes de um campo de conhecimento específico, o tributário, não se incluam na condição “intelectuais funcionais às classes dominantes” que, consciente ou inconscientemente, “fazem prestação de serviço a seus condomínios de luxo, não à *pólis*.” (SEMANARO, 2006, p. 385).

Como “sujeitos sociais” qualificados em suas atividades técnico-políticas, comprometidos efetivamente com a *res publica* e criando vínculos políticos com a Sociedade Civil, este tipo de especialista atua, com a propriedade de seus conhecimentos, diretamente na expectativa de realização de direitos de parcelas invisibilizadas da população, vulneráveis e excluídas como cidadãos, sujeitos de direito. Na práxis, investem nas possibilidades pedagógicas de educadores para os usos da coisa pública, como formadores de opinião ou multiplicadores sociais.

O Instituto Justiça Fiscal é fruto da iniciativa de um conjunto de pessoas e de entidades representativas que compartilham a ideia de que o sistema fiscal, que compreende a definição das políticas e a administração do ciclo das finanças públicas, da arrecadação à execução dos gastos e controle dos recursos públicos, é elemento constituinte do Estado e definidor do seu modelo. Aperfeiçoar o sistema fiscal tendo por base os fundamentos da justiça fiscal é forma de contribuir para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária (INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL, s/d).

Como visto o pressuposto central parte da necessidade em criar condições para que o debate sobre o sistema fiscal nacional e sobre a justiça fiscal, não fiquem restritas a um conjunto reduzido de agentes, normalmente mais voltados à defesa de interesses privados, mas seja assimilado e apropriado por toda a sociedade, condição indispensável para se garantir a precedência do interesse público.

Muito se tem falado e discutido que o sistema tributário não pode mais continuar sendo usado como instrumento de geração e manutenção da desigualdade. A tributação sobre o consumo precisa ser urgentemente reduzida, e isso não significa que não se deva aumentar a tributação geral do País. A tributação exagerada sobre o consumo ofende os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da solidariedade, pois onera mais os que ganham menos. No Brasil, a

tributação indireta que incide sobre o consumo já representa mais de 50% do total da arrecadação enquanto que a tributação sobre a renda gira em torno de 21%, exatamente o oposto do que se observa nos países mais desenvolvidos, e este tem sido um entrave relevante para a redução das desigualdades (INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL, 2015, p. 1).

Para o IFJ faz-se necessário, em síntese, a democratização e ampla socialização da lógica e regras tributárias junto às mais variadas camadas sociais. Nessa direção o compartilhamento de conhecimentos é ferramenta vital.

3 CONTRADIÇÕES E ANTAGONISMOS NAS REGRAS DE TRIBUTAÇÃO

Um deserto árido, de fertilidade pouco conhecida, quase nunca irrigado pela transparência, e do qual a maioria dos mortais contribuintes deve manter distância. Este é um quadro convenientemente pintado para disfarçar um terreno fértil, mas de onde se extrai, na atualidade, os frutos mais amargos da tributação brasileira. Permitir luzes e cores nessa pintura é arriscado para alguns atores, porque socializar o conhecimento significa dividir recursos e poder. Mas, como de ambientes hostis e, muitas vezes, de difícil acesso se extraem metais raros e de muito valor, adentremos nesse território.

Move-se pela controvérsia acadêmica ou vulgar, a discussão sobre a importância da Constituição Federal brasileira de 1988. Dos capítulos dedicados ao Estado e ao sistema tributário é razoável afirmar que os princípios gerais de tributação foram formulados a partir de ideais civilizatórios, mas a não adoção prática ou distorção destes princípios transformaram em “letras mortas” as previsões constitucionais relacionadas ao tema.

Na questão tributária diríamos que, considerada a atual conjuntura, nos interessa, minimamente, “ressuscitar” algumas letras mortas. O texto aprovado ao final daquele processo constituinte incorporou princípios fundamentais para a consolidação de um Estado democrático que, como dissemos, não foram aplicados e são até mesmo ignorados através da adoção de medidas que representam o inverso do que preconizam. Dentre esses princípios, merecem destaque:

- 1) O princípio constitucional da “capacidade econômica do contribuinte” (CF, art. 145, § 1º.), doravante tratado apenas como “*capacidade contributiva*”;
- 2) O princípio constitucional da progressividade sobre a “renda e proventos de qualquer natureza” (CF, art. 153, § 2º.) e sobre a “propriedade predial e

territorial urbana” (CF, art. 156, §1º.), doravante chamado como “*progressividade*”;

- 3) O princípio constitucional da seletividade, ou essencialidade, incidente sobre “produtos industrializados” (CF, art. 153, §3º.) e sobre a “circulação de mercadorias e prestações de serviços” (CF, art. 155, §2º.), doravante chamado, quando couber a generalização, “*seletividade*”.

Como visto, o alcance desses princípios é extremamente amplo e, obviamente, constituem-se em ferramentas potentes para o exercício do poder de Estado. Por elas pode-se evitar ou instalar a barbárie. Nessa abordagem nos orientamos pela lógica e aplicação efetiva dos princípios, comparando a previsão ou hipótese constitucional “positivada” (escrita) com a realidade factual nos três níveis de governo. Tratamos especificamente de contradições identificáveis na prática, onde podem ser comparadas a tributação sobre os mais pobres e os mais ricos. Pode-se resumir assim o alcance desses princípios para uma compreensão mais ampla dos efeitos sobre os tributos que formam o conjunto do erário público brasileiro em todos os níveis (federal, estaduais e municipais):

- a) o princípio da *capacidade contributiva* é geral sobre todos os impostos, taxas e contribuições;
- b) o princípio da *progressividade* pode ser aplicado ao imposto de renda de empresas e indivíduos, imposto sobre a propriedade rural (ITR), o imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU) e o Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA);
- c) o princípio da *seletividade* aplica-se, na União, ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), nos estados, ao Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS) e nos municípios ao Imposto sobre Prestação de Serviços (ISS).

Ressalte-se que um tributo especificamente não é objeto desse exercício comparativo porque, embora com previsão tributária na constituição de 1988, sequer foi regulamentado. Trata-se do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) (CF/88, Art. 153, § VII), um caso emblemático porque se constitui numa contradição em si.

Estava no “espírito” da lei maior, mas a correlação de forças hegemônicas dentro da sociedade brasileira ignorou-o, segregou-o na condição exemplar de “letra morta” e abandonada. Não há muito o que expor deste tributo porque sequer foi testado socialmente. Ele nos serve, porém, para registrar os limites das formas que necessitam ser superadas no processo pedagógico e de aprendizagem popular, que se proponha a agir politicamente e explicitar antagonismos sociais a partir do ponto nevrálgico da tributação.

Passemos a uma análise sintética sobre a aplicação, ou não, e até mesmo inversão, dos princípios constitucionais anteriormente listados, bem como o estágio atual de mumificação dos mesmos. A ideia, deduzível pela exposição até agora, é pelo esforço de ressuscitar os bons fantasmas que, contrariando a lógica financista e exploratória capitalista dos nossos dias, apontem para seus propósitos iniciais de civilização e democracia. Que a existência de previsões “positivadas” em leis sirvam de combustível para a luta popular.

Começemos pela capacidade contributiva porque neste princípio reside, de diferentes formas, os demais. Ele se fragmenta, como um refinamento, nos princípios da progressividade e da seletividade e como regra comum orienta a lógica de que a repartição da carga tributária deve ocorrer proporcionalmente à capacidade econômica dos indivíduos. Serve à justiça fiscal por possibilitar a elevação ou redução gradual de tributos de acordo com as condições socioeconômicas dos contribuintes.

Na regulamentação complementar, através de leis municipais, estaduais ou federais, uma condição específica acompanha este e os demais princípios: a identificação objetiva dos critérios ou contribuintes que serão objeto de oneração maior ou menor. Esse aspecto, a objetivação, por seu caráter abstrato e distante de estratos sociais mais amplos, esconde, disfarça a distribuição desigual em muitas hipóteses de tributação.

Posto de outra forma, a fixação de uma alíquota idêntica de IPTU para residências em bairros pobres e ricos ou a concessão de reduções de imposto para determinados bens de luxo, podem distorcer a objetividade. Isso ocorre ao ignorar princípios gerais e ressaltar interesses específicos, desconsiderando, por exemplo, a diferença do valor por metro quadrado de imóveis em bairros distintos ou concedendo

benefícios fiscais para uma indústria de bens supérfluos que “negocia” sua instalação nos municípios X ou Y, ou nos estados Z ou W.

Na regulamentação de leis tributárias a adoção de objetivos que ignoram a regra geral, o princípio constitucional, em benefícios de interesses secundários e, muitas vezes, em prejuízo do interesse coletivo, explicitam as contradições relacionadas, por exemplo, à progressividade e seletividade. A estrutura do sistema tributário brasileiro atual encontra-se marcado pelo predomínio destas distorções. Façamos a análise dessas a partir de alguns casos:

a) A desoneração das rendas do capital

Em 26 de dezembro de 1995 foi aprovada a Lei 9.249 que concedeu a isenção do Imposto de Renda sobre os Rendimentos (lucros e dividendos) distribuídos aos sócios e acionistas, nacionais ou estrangeiros, de todas as empresas com sede no Brasil. Após duas décadas esta aberração neoliberal constitui-se num tipo de desoneração concedida por poucos estados nacionais. Essa lei, especificamente no seu artigo 10, que prevê a isenção, contraria frontalmente o princípio constitucional da capacidade contributiva, previsto no §1º do artigo 145 acima citado, ao desonerar de imposto sobre a renda os contribuintes com renda mais elevada (os ricos).

Objeto de questionamentos e protestos de Centrais Sindicais e partidos de esquerda à época, a força hegemônica dos atores econômicos no período sequer se preocupou com a fundamentação da isenção concedida ou com a contradição explícita quando comparada com os rendimentos dos assalariados. Neste caso, a objetivação foi jogada explicitamente às favas e num único parágrafo da Exposição de Motivos encaminhada pelo Ministro da Fazenda Pedro Malan, justificou a iniciativa como medida que “estabelece-se a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica, tributando-se esses rendimentos exclusivamente na empresa e isentando-se quando do recebimento pelos beneficiários”. Acrescia ainda que tal procedimento estimulava “o investimento nas atividades produtivas”. (CÂMARA FEDERAL, Exposição de Motivos, Lei 9.249).

O próprio texto expunha literalmente a contradição ao mencionar a “completa integração entre pessoa física e a pessoa jurídica”. É claro que os assalariados continuaram a pagar o imposto de renda. Além da indignação, a implementação quase

passiva desta isenção aos mais ricos impressiona pela escassez de recursos políticos das classes trabalhadoras, suas instituições e, conseqüentemente, a distância entre legislação e democracia efetiva.

Naquele momento, e naquela lei, o pensamento neoliberal não demonstrou pudor. Além da desoneração à remuneração do capital, aprovou outro benefício fiscal para os empresários e capitalistas: a isenção de imposto de renda sobre os juros de capital próprio. Somente podem gozar este tipo de benefício empresas que façam opção pela tributação com base no Lucro Real e, regra geral, tenham um faturamento anual superior a R\$ 48 milhões de reais. Nomenclatura distante do cotidiano da maioria dos cidadãos, essa isenção significa que os grandes capitalistas podiam, como ainda podem deduzir do lucro das suas empresas um custo hipotético, não necessariamente efetivo, pela remuneração de capitais (lucros e dividendos) que não fossem distribuídos aos sócios ou acionistas.

Ou seja, numa ponta isentava o capital e na outra reduzia também o imposto de renda das grandes empresas. Além de contrariar os princípios da capacidade contributiva e da progressividade e reduzir recursos do erário público, esta legislação implicou em distorções que a tornaram ainda mais regressiva. Grandes contribuintes pessoas físicas, apresentadores de TV, jogadores de futebol, advogados, médicos, engenheiros e uma infinidade de profissionais liberais passaram a constituir pessoas jurídicas, se submeterem a uma tributação menor nestas e, assim, reduzirem a tributação sobre suas remunerações.

b) A concessão de incentivos a bens supérfluos e não essenciais

Trata-se, como todas as distorções relacionadas neste texto, de debate público, mas de limitada e difusa popularização. A concessão de incentivos e benefícios fiscais que contrariam o princípio da seletividade é condição instalada atualmente nas legislações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do ICMS em todos os estados brasileiros. A lógica do princípio é que bens, produtos, mercadorias essenciais à vida humana não sejam objeto de tributação ou recebam taxaço reduzida. Em contrapartida bens supérfluos e não essenciais podem ter alíquotas e tributos majorados.

Não é isso o que ocorre! As negociações entre os donos do capital, que capturam e impõem ao Estado condições para a realização de investimentos, escapam totalmente

do controle e conhecimento generalizado da população. Neste processo prevalecem a “chantagem” para instalação ou manutenção de empreendimentos industriais, a “compra” de legislação pelo simples financiamento eleitoral de parlamentares ou pela regulamentação discreta feita pelos poderes executivos através de decretos, portarias, resoluções e outros atos de ordem administrativa. A qualidade da democratização dessa discussão mostra-se mais fácil quando adotamos exemplos reais. Senão vejamos:

No Estado de Santa Catarina as alíquotas de ICMS sobre bens essenciais como vestuário ou energia elétrica são 17% e 25%, respectivamente. Embarcações de luxo também pagariam 25%, mas um incentivo fiscal, através de um decreto do Executivo, reduz essa alíquota para 7%⁵², podendo ser reduzido a 4,25%⁵³. Ou seja, uma família pobre paga 17% para vestir e calçar o filho que vai à escola ou 25% para ter luz em casa e o proprietário de um iate ou lancha para lazer paga 7% ou 4,25% do mesmo imposto (SANTA CATARINA, s/d)⁵⁴.

Os estados e seus corpos burocráticos eleitos não discutem publicamente esses benefícios e quase sempre camuflam essas informações em seus relatórios oficiais. O Estado de Santa Catarina, por exemplo, nos seus Balanços Gerais Anuais não faz referências à concessão de incentivos fiscais. Em recente debate na Assembleia Legislativa é citado o montante de R\$ 5,45 bilhões como valor aproximado de incentivos anuais (renúncia fiscal). Para efeitos comparativos, em 2016 a receita tributária efetivamente realizada pelo Estado de Santa Catarina alcançou R\$ 21,180 bilhões (SANTA CATARINA, 2017).

Esse exemplo não se constitui em exceção à regra geral. Caracterizados como reduções, isenções, concessões de crédito, suspensões e outras terminologias jurídicas que dificultam a compreensão popular sobre o que se legisla ou regulamenta, exemplos como esse inundam a legislação de estados, municípios e também da União.

Consideremos outro exemplo: os fabricantes de refrigerantes e cervejas, alimentos não essenciais, receberam benefícios fiscais de tributos federais na forma de

⁵² Cf. Programa de Incentivo à Indústria Náutica – Pró-Náutica – Regulamento do ICMS/SC – Anexo II. Disponível em: <legislacao.sef.sc.gov.br/html/regulamentos/icms/ricms_01_02.htm>. Acesso em: 30 out. 2017.

⁵³ Cf. Programa Pró emprego do governo de Santa Catarina chegou a beneficiar 780 empresas catarinenses e, dependendo da atividade, poderia reduzir o ICMS a 1% na importação. Disponível em: <<https://cfc-sc.jusbrasil.com.br/noticias/2537674/pro-emprego-decisao-de-sc-divide-opinioes-de-empresarios>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

⁵⁴ SEF/SC, RICMs, anexo II, art. 176.

créditos sobre os insumos para fabricação de seus produtos no montante de R\$13,5 bilhões nos últimos 6 anos. A justificativa seria o desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (ZFM), no entanto, Coca-cola, Pepsí-cola e Ambev geraram 216 empregos diretos na ZFM em 2016 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, Nota COFIS 112, de 23/06/2017). Essa contradição ganha contornos escandalosos quando se verifica que os faturamentos das três empresas em questão somaram R\$ 3,27 bilhões em 2016 e a soma dos incentivos alcançou R\$ 1,16 bilhão, ou seja, 35,47% sobre as Receitas Brutas Totais das empresas (FOLHA DE SÃO PAULO, 27/05/2007).

Pode parecer inacreditável, mas o crédito concedido, como boa parte dos incentivos sobre o consumo a grandes grupos econômicos, é fictício. Essas empresas não pagam IPI, no entanto têm o direito a créditos presumidos (como se os pagamentos tivessem ocorrido) para reduzirem de outros tributos e até mesmo solicitar o ressarcimento em dinheiro (SANTA CATARINA, 2016). Não esqueçamos que os resultados (lucros) gerados com essas operações deixaram de pagar imposto de renda quando remetidos para o exterior ou pagos no Brasil.

c) A tributação regressiva sobre o consumo

Casos semelhantes ao das empresas de bebidas carregam ainda uma dupla contradição: Reduzem o pagamento de tributos quando deveria pagar mais pela lógica da seletividade sobre produtos não essenciais e subvertem o princípio da progressividade ao conceder créditos que praticamente isentam as empresas de tributação. Esse tipo de subversão aprofundou a regressividade tributária nas últimas duas décadas a partir da elevação generalizada da tributação sobre o consumo.

Essa opção, que confirma, cristaliza e consagra a hegemonia do capital no funcionamento da política econômica, foi adotada para compensar as perdas arrecadatórias derivadas da desoneração do imposto de renda sobre os rendimentos do capital. Trata-se da institucionalização de uma política tributária nefasta porque ao mesmo tempo em que se pratica a injustiça, desonerando o capital, aprofunda-a ao não adotar critérios de proporcionalidade ou essencialidade. A opção adotada de elevar a arrecadação através de contribuições (COFINS, PIS e CIDE)⁵⁵, tributadas na operação

⁵⁵ COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; PIS – Contribuição para o Programa de Integração Social e CIDE – Contribuição Incidente sobre o Domínio Econômico (combustíveis).

de venda de produtos e serviços, permite que o tributo passe a compor o custo do produto ou serviço para o adquirente/consumidor destes. As alíquotas de COFINS e PIS, por exemplo, saltaram, respectivamente, de 3% e 0,5% para 7,62% e 1,5%, entre 1996 e 2003. O impacto na renda das classes mais pobres é desproporcionalmente superior à renda dos mais ricos.

O aprofundamento da contradição aqui é que, em casos como o das empresas de bebida, a majoração das alíquotas sobre o consumo elevou os créditos de alguns grupos econômicos junto ao Estado de forma tal que, ao contrário de propiciar efetiva entrada de recursos públicos (mesmo marcados pela regressividade) ao erário, representam transferência de recursos, renda e riqueza para alguns setores econômicos sem nenhum critério social.

A adoção deste tipo de tributação, resultante de imposições de condicionalidades feitas por instituições financeiras multilaterais durante as crises fiscais e financeiras da década de 90, representa a subversão completa nas perspectivas de utilização da tributação para fins civilizacionais. Criou-se um tripé dos horrores: desonera-se os ricos, tributa-se os pobres e parte dos ganhos fiscais dessa operação sórdida são transferidos para os primeiros através do superávit primário que garante a remuneração dos títulos da dívida pública.

d) O ITR nacional é nulo de efeitos

O ITR teria, além da finalidade arrecadatória, o objetivo de servir como instrumento de incentivo à democratização do acesso à terra funcionando como elemento coercitivo à especulação e viabilizando a redistribuição da propriedade rural. A lógica é simples: propriedade produtiva resultaria em rendas, alimentos e qualidade de vida, cumprindo o preceito constitucional da função social da terra (BRASIL, CF/88, art. 184). Se improdutiva a tributação efetiva estimularia a venda dessas propriedades àqueles que as tornassem produtivas. Os efeitos sociais seriam óbvios! Queda no valor das terras, utilização social das mesmas e, conseqüentemente, avanços sociais derivados da redistribuição de bens e rendas. Esse seria o mundo ideal mas, como bem sabemos, o poder e o conservadorismo das oligarquias agrárias brasileiras são semelhantes ou mais fortes que aqueles existentes no Sul da Itália de Antônio Gramsci. O ITR não cumpre fins arrecadatórios nem redistributivos.

e) **O IPTU e a reforma urbana**

Principal tributo de competência dos municípios, o IPTU encontra-se, como regra, também envolto na contradição anterior. Difere-se do ITR pela relevância na composição dos erários públicos municipais, mas não é utilizado como instrumento na redução de injustiças e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que moram nas cidades.

A contradição, possibilitada pela positivação do princípio constitucional da finalidade social acima destacado, aqui também se faz presente. São raras, e geralmente marcadas pelo insucesso, as tentativas de utilização deste tributo para fins de política urbana socialmente racional. Aqui, como no ITR, o potencial como ferramenta de justiça social é teoricamente amplo, mas política e historicamente distante de conjunturas suficientemente democráticas para viabilizar a implementação da mesma. A lógica reside, além de diferentes tratamentos tributários para imóveis com distintos valores venais em função da localização em bairros ricos ou pobres, na tributação progressiva sobre a propriedade de inúmeros, às vezes centenas ou milhares, imóveis por um mesmo indivíduo ou família. A progressividade, se implementada, além de resultados arrecadatórios representaria a redução do custo da moradia para os indivíduos, bem como a redução demandas públicas vinculadas ao transporte, urbanização, dentre outras demandas de políticas públicas.

4 ARTE DE GOVERNAR E A PRÁXIS POLÍTICA: HEGEMONIA E ESFERA ÉTICO-POLÍTICA

Para a construção de condições hegemônicas favoráveis às classes trabalhadoras e às parcelas subalternas “invisíveis” e “marginais”, somente um caminho, difícil, complicado, mas inescapável, é possível: a opção por troca de conhecimentos e partilhas pedagógicas entre “[...] classes subalternas, que querem educar a si mesmas na arte do governo e que tem interesse em conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis” (GRAMSCI, 1999, p. 388). O desafio posto é hercúleo porque a concepção de hegemonia em Gramsci está relacionada às transformações profundas na estrutura e superestrutura de poder. Vai de encontro à construção de uma “democracia radical”, com a elevação dos subalternos à condição de protagonistas.

Se as ideias e opções de classe de Marx e Gramsci inspiraram o engajamento de intelectuais nas organizações políticas e partidos das classes trabalhadoras por mais de um século, quais dinâmicas sociais e políticas podem resgatar o compromisso intelectual com estratos sociais aprisionados pela pobreza e miséria neste início de século XXI?

Para entender com profundidade os problemas humanos e sociais, os intelectuais tinham que interagir com as dinâmicas sociais, políticas e econômicas do seu tempo. É desvendando os mecanismos da acumulação do capital que Semeraro propõe compreender os processos históricos e econômicos, identificando os atores políticos envolvidos na compreensão do mundo humano, e torna-se mais qualificada porque analisa e identifica as “contradições dos centros de produção”, aproximando-os das “revoltas dos injustiçados”. Estes, de fato, eram os “únicos que podiam introduzir um projeto universalizador de sociedade” (SEMERARO, 2006, p. 375).

Naquele tempo, como nos nossos dias, exercitar a empatia e colocar-se no lugar dos subalternos, compreender e assimilar a perspectiva dos mesmos, fazia com que os intelectuais se incorporassem de forma revolucionária naquilo que Marx defendia quanto a superação do estado de coisas existentes fundamentalmente pelo “movimento real” (SEMERARO, 2006, p. 375).

Os intelectuais não se encontravam isolados das relações e classes sociais. O modo de produção e o processo econômico exigem intelectuais que deem homogeneidade e lógica funcional ao sistema, não somente no seu sentido econômico, mas também no social e político. Assim, o capitalista “gera junto consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito etc.” (GRAMSCI, 1999, p. 15). Nos dois grandes “planos” superestruturais definidos por Gramsci, além do intelectual orgânico ligado ao conjunto de organismos “privados”, a sociedade civil, existe também aquele vinculado à “sociedade política ou Estado”. Ambos são essenciais para que o “grupo dominante” exerça o “domínio direto” ou comando, a “função de hegemonia”. Esses intelectuais orgânicos, além de especialistas em suas profissões e vinculados ao modo de produção dão forma a uma “concepção ético-política que os habilita a exercer funções culturais, educativas e organizativas para assegurar a hegemonia social e o domínio estatal da classe que representam” (SEMERARO, 2006, p. 378).

Cumprindo essa dupla função, organizativa e conectiva, Gramsci destaca que “os intelectuais são os ‘prepostos’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político”, pois fornecem o consenso “espontâneo” ao domínio exercido no meio das grandes massas da população e a “disciplina” exercida pelo aparelho coercitivo estatal contra a rebeldia “dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente” (GRAMSCI, 1999, p. 21).

Em Gramsci a ascensão dos subalternos depende da atuação central dos intelectuais que se formam no meio dos primeiros, enquanto classe. Este intelectual orgânico é um especialista, mas já projetado num papel histórico conceitualmente à frente do “especialista” das formulações de Max Weber e mesmo de um sociólogo de geração posterior, o francês Pierre Bourdieu. Na concepção weberiana, o papel do especialista encontra-se diretamente vinculado à educação e ao conhecimento, necessários ao desenvolvimento do capitalismo e às burocracias privada e pública, exigidas pelo mesmo. A especialização é pré-requisito para o trabalho científico e para Weber naquele tempo “obra verdadeiramente definitiva e importante é sempre obra de especialista” (Weber, 2008, p. 24).

Em Bourdieu encontramos um especialista muito próximo do técnico qualificado localizável dentro da atual estrutura burocrática do Estado em órgãos do judiciário ou da arrecadação tributária. Pode-se inferir, assim, que este tipo de especialista existente dentro de instituições como a Receita Federal do Brasil, faz parte do “campo de produção e de circulação relativamente autônomo”, no qual as condições sociais de produção e circulação do conhecimento estão vinculadas ao “monopólio da competência” e ao exercício da violência simbólica legítima em nome do Estado (BOURDIEU, 2007, p. 13). Esse especialista é detentor de um “capital específico” que responde “aos interesses das classes ou das frações de classe”, bem como a seus “interesses específicos”. A elaboração da teoria bourdiana é bem próxima do exercício da atividade fim de alguns órgãos de Estado no Brasil, mas não incorpora, no entanto, a perspectiva militante, pedagógica e solidária de gramsciana.

Para Gramsci, o novo intelectual, marcado por uma “inserção ativa na vida prática”, deve se constituir num “construtor, organizador, persuasor (educador) permanente”, que alcança uma “concepção humanista histórica, sem a qual permanece ‘especialista’ e não se torna ‘dirigente’ (especialista + político)” (GRAMSCI, 1999, p.

53). Para desvendar contradições, socializar o poder e subverter a concepção de dominação demanda-se um processo amplo de troca e partilha de conhecimentos sociais, políticos e econômicos. Um processo que não escapa, nos pressupostos gramscianos, de dinâmicas caracterizadas pela construção e prática contínua de aprendizagem entre os indivíduos em seus espaços coletivos. Neste sentido, Semeraro destaca as ideias do pensador da Sardenha que procuram “fundamentar a formação dos novos intelectuais na práxis hegemônica dos subalternos”, buscando bases filosóficas e políticas que sejam “capazes de promover a superação do poder como dominação e construir efetivos projetos de democracia popular” (SEMERARO, 2006, p. 380).

Para fazer frente a este novo soberano “sem rosto e sem lugar” que se impõe por índices econômicos diários e “por um dilúvio de informações que anulam a reflexão e a interlocução” o intelectual orgânico popular gramsciano deve buscar o limite do conhecimento científico “sem nunca perder a referência às lutas hegemônicas da sua classe”. Mais que isso, precisa interpretar todos os dias as mutações sociais, os novos atores políticos, as novas formas de luta e as “diferentes sensibilidades trazidas pela própria pós-modernidade”. Como já dito, tarefa hercúlea, mas inescapável a humanistas, socialistas e todo o gênero de lutadores sociais (SEMERARO, 2006, p. 381).

Semeraro destaca que os movimentos populares brasileiros perderam, nas últimas décadas, muitos intelectuais que se transformaram em “funcionários” da burocracia partidária e dos aparelhos governamentais. Se especializaram apenas na luta pelo poder do Estado e esse processo é “uma das causas da profunda crise política” que silencia intelectuais e desacredita a democracia. Nesse contexto é essencial superar as limitações do economicismo, da burocracia e do populismo e dar um “salto para a esfera ético-política” que possibilite pensar o país como um todo na perspectiva de universalização de direitos. “Por isso, contrariamente ao que se pensa, nunca como hoje o Brasil precisou tanto de novos intelectuais “orgânicos”. (SEMERARO, 2006, p. 387)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das contradições e antagonismos institucionalizados no sistema tributário podem nascer lutas. Há um potencial, quase desconhecido e muito pouco utilizado, que

pode contribuir, mesmo que forma acessória, a possíveis suturas de relações entre “sujeitos sociais” que a mercantilização da vida aparta todos os dias.

As contradições sociais do nosso tempo são nítidas e diversas. Aos militantes e lutadores, especialistas do campo tributário ou não, cabe a seguinte pergunta: Quais são as alternativas de intervenção política na necessária resistência à acumulação capitalista desmedida e à correspondente espoliação humana que a acompanha? Temos recursos políticos mais qualificados do que nosso conhecimento? Uma saída, mesmo que tênue e insuficiente, é a necessária apropriação teórica e discursiva pelas classes subalternas dos conhecimentos sobre a lógica da tributação. Nessa possibilidade de empoderamento dos atores políticos do meio popular, pela apreensão do antagonismo, reside o potencial para subversão das desigualdades.

À militância social, principalmente em tempos de acentuada sedução que transforma em fetiche mercadológico inclusive o conhecimento, não resta outro caminho senão aquele que encontra prazer e realização no compartilhamento gratuito, na democratização de saberes em prol da vida coletiva. Sentimentos próximos a este, alimentados pelas ideias engajadas de Marx e Gramsci, já conduziram espíritos, sonhos e lutas de homens e mulheres revolucionárias nos séculos XIX e XX. Sem desconsiderar o “príncipe moderno”, que na forma de partido ou qualquer agente político venha ocupar a condição de “significante vazio” e algum tipo de hegemonia provisória aos subalternos, nossa compreensão é que essa intervenção qualificada, na forma de pequeno grupo de militantes como sujeitos sociais, constitui-se num meio eficaz de construção e resistência à retomada da avalanche neoliberal dos nossos dias. Esse é o sentimento que move essa simplória elaboração.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1989

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Exposição de motivos da Lei 9.249 de 26/12/1995**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-exposicaodemotivos-149781-pl.html>>. Acesso em 24 jul. de 2017.

_____. **Constituição Federal**. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 35ª ed. 1988.

BUTTIGIEG, Joseph A. Educação e Hegemonia. In. COUTINHO, Carlos N., TEIXEIRA, Andréa de P. (Org). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003, p. 39-50.

FERNANDES, Fátima. ROLLI, Cláudia. Manaus dá R\$ 1 bi a Coca, Pepsi e AmBev. **Folha de São Paulo**, 27/05/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi_2705200702.htm>. Acesso em: 28 jul. de 2017.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1999. (Tradução Carlos N. Coutinho)

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL. **Sobre**, s/d. Disponível em: <<http://ijf.org.br/>>. Acesso em: 05 de nov. 2017.

_____. Nota IJF nº 01-2015, 2015. Disponível em: <<http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Nota-IJF-n-01-2015-20-01-2015-Alternativas-de-fontes-para-o-Ajuste-Fiscal.pdf>>. Acesso em: 20 jan. de 2015.

LACLAU, Ernesto. MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. São Paulo: Ed. Intermeios; Brasília: CNPQ, 2015. (Tradução Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr., e Aécio Amaral).

LATINDADD. **¿Quienes Somos?** s/d. Disponível em: <<http://www.latindadd.org/quienes-somos/>>. Acesso em: 11 out. de 2017.

REBRIP. Apresentação, s/d. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/institucional/>>. Acesso em: 11 out. de 2017

RED DE JUSTICIA FISCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **¿Quiénes somos?**, s/d. Disponível em: <<http://www.justiciafiscal.org/acerca-de-la-red/quienes-somos/>> Acesso em: 11 out. de 2017

SANTA CATARINA. **Assembleia Legislativa**. 2017. Disponível em: <http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/deputados-divergem-sobre-orcamento-impositivo-e-agencias-regionais>. Acesso em: 28 jul. de 2017

_____. Secretaria Estadual da Fazenda. **Regulamento do ICMS**, s/d Disponível em: <http://legislacao.sef.sc.gov.br/cabecalhos/frame_ricms_01_02.htm>. Acesso em: 28 jul. de 2017.

_____. Secretária da Fazenda. **Balanco Geral do Estado**, 2016. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/8/Volume_I.pdf>. Acesso em: 28 jul. de 2017.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a Sociedade Civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. Intelectuais “orgânicos” em tempos de pós-modernidade. In: **Cadernos CEDES** (Online). Campinas, vol. 26, n. 70, p. 373-391, set./dez. 2006.

_____. Tornar-se “dirigente”: o projeto de Gramsci no mundo globalizado. In: COUTINHO, C.N.; TEIXEIRA, A.P. (Org.). **Ler Gramsci: ler a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 261-273.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Ed. Cultrix, 2008. (Trad. Leônidas Hegenberg e Octany S. Mota).

Recebido em 29 de outubro de 2017 e aceito em 23 de novembro de 2017

O SISTEMA DÍVIDA PÚBLICA E A ECONOMIA DO ENDIVIDAMENTO

Rabah Benakouche⁵⁶

Resumo: A taxa de juros Selic é uma das principais variáveis da economia brasileira. A questão-chave que se coloca é a de se saber por que a Selic é tão alta se a inflação é, hoje, baixa. Mapeiam-se argumentos “prós” e “contras” numa perspectiva sociotécnica. Esta permite detectar em que e por quê ambos argumentos são embebidos de “política”, quer dizer, a Selic tem um componente “político”. Por conseguinte, se ela continua alta é porque atende “interesses”.

Palavras-chave: Taxa de juros; Selic; Política; Sociotécnica.

Abstract: The Selic interest rate is one of the main variables of the Brazilian economy. The key question that arises is whether the Selic is so high if inflation is low today. “Pros” and “cons” are mapped out in a sociotechnical perspective. This allows to detect in what and why both arguments are embedded in "politics", that is, the Selic has a "political" component. Therefore, if it remains high it is because it meets "interests".

Keywords: Interest rate; Selic; Policy; Sociotechnical.

1 INTRODUÇÃO

Não parece, mas é verdade: a Selic alta está travando a economia; ela afeta, negativa e pesadamente, todos os aspectos do Estado e da Sociedade; no entanto, ela é tabu ou quase e, portanto, não pode ser debatida, ou melhor dito: ela nunca foi objeto de discussão com um mínimo de “comuni-(caç)-ão” (de comunhão), quer dizer, um debate sereno e racional. Quando se tentou iniciar um “debate” (e bota aspas nisso!), mais não pegou!; e subentende-se, contudo, que o não-debate *per se* revela a espessura e a densidade políticas da Selic. É isto que se pretende explicitar.

O primeiro passo a ser dado consiste, precisamente, e a título introdutório, em

⁵⁶ “Doctorat d’état” em Ciências Econômicas pela Universidade de Paris e Doutor em Engenharia Industrial pela École Centrale de Paris, Professor-Titular (aposentado) do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC; é autor de diversos livros e, atualmente, também pesquisador-convidado na Universidade de Lisboa.

colocar em relevo e peso, o papel e a significação dos juros e (portanto) da Selic⁵⁷ na formatação (no sentido informático) das finanças públicas do país. Citam-se os argumentos de peso, mobilizados ou mobilizáveis, implícita ou explicitamente, sobre a questão do endividamento público.

Ou seja:

i) Os custos dos juros passaram de R\$ 258 bilhões (4,8% do PIB) no período 2012-2014 para R\$ 429,3 bilhões (6,9% do PIB) no período 2015-2017, estimando-se que o valor de juros em R\$ 379 bilhões se a Selic ficar no patamar de 8%/ano. Ao se comparar os gastos em juros com os investimentos públicos federais, chega-se ao design de um quadro crítico: a média anual dos investimentos de R\$ 66,7 bilhões (1,2% do PIB) no período 2012-2014 cai para R\$ 54,8 bilhões (1% do PIB) entre 2015 e 2017. Têm-se, portanto, um crescimento acentuado do endividamento, de um lado, e, de outro, um declínio do ritmo dos investimentos. Mais precisamente ainda: em 2015, os gastos com juros (R\$ 501,8 bilhões) correspondem a 9 vezes o montante dos investimentos (R\$ 55,5); essa situação perdure ainda em 2017 diante do volume de juros (R\$ 379,0 bilhões) perante o diminuto valor dos investimentos (R\$44,0 bilhões); e essa situação é traduzida pela relação juros/investimentos cujo indica está em 8.6, ou seja, gasta-se 8,6 vezes mais em juros do que em investimentos (BENAKOUCHE, 2017a, no prelo);

ii) Na análise dos fatores econômicos determinantes do crescimento da dívida pública, entre 2013 e 2017, os juros nominais representem, em média, a maior proporção com 34,07% do volume global da dívida; e os demais componentes têm, individualmente, em termos percentuais, menos peso, ou seja, representem, respectivamente, o déficit primário, 0.20; o ajuste patrimonial, 6.12; a esterilização monetária, 22.21; o ajuste de liquidez, 30.97; e o ajuste cambial, 6.52 (BENAKOUCHE, 2017a, no prelo).

iii) O mapeamento mundial dos indicadores fiscais, elaborado em 2011 pelo FMI (Fundo Monetário Internacional), mostra que o gasto do Brasil com juros da dívida pública tem sendo o terceiro maior do mundo. País gasta com juros 5,7% da sua renda

⁵⁷ O Banco Central (BACEN) define a Taxa Selic Como sendo a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais. Para fins de cálculo da taxa, são considerados os financiamentos diários relativos às operações registradas e liquidadas no próprio Selic e em sistemas operados por câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de liquidação (art. 1º da Circular nº 2.900, de 24 de junho de 1999, com a alteração introduzida pelo art. 1º da Circular nº 3.119, de 18 de abril de 2002).

nacional; e com isso tem na sua frente apenas a Grécia, afundada numa crise financeira, e o Líbano, devastado pela guerra. No ano referido, a dívida pública brasileira era apenas de 65% do PIB, posição mais confortável do que aquelas dos países como Estados Unidos (103% do PIB), Japão (230%), Alemanha (81%) e França (86%). No entanto, o “mercado financeiro”⁵⁸ (e o do Brasil é, basicamente, um “apêndice” do mercado global) trata desigualmente os desiguais; pois, têm-se países (centrais) que emitem moeda (convertível e com poder) e os periféricos são desprovidos de moeda e de poder monetário. Nos países com poder monetário, seus gastos com juros variam de 0,9% (Japão) a 2,5% do PIB (França); e nos demais países, os juros pesam mais no orçamento e cerceam o crescimento econômico (BENAKOUCHE, 2017b, no prelo).

O que acaba de ser dito implica dizer que os juros, quer dizer, a Selic, seja a variável mais importante – e por que não dizer determinante! – da economia, em geral, e do processo de endividamento público, em especial. Ela é, assim como sempre foi e continuará sendo, econômica decreta análise *standard*; e ela é, fundamentalmente, política, obtemperam os heréticos.

Diante do exposto, a Selic não é, todavia, uma “coisa” ou outra; ela é uma “coisa” e outra. Para mostrar isso, reconstrói-se um debate que não houve dentro de uma perspectiva da controvérsia sociotécnica⁵⁹. Para almejar esse objetivo, a estrutura de argumentação deste artigo é apresentada em etapas, quais sejam: após contextualizar o problema (seção 2), foca-se o processo decisório (3), a centralidade do BACEN (4) e seus “equivocos” (5), sem esquecer-se de se referir aos protagonistas favoráveis à redução da Selic (6); e, finalmente, tecem-se considerações finais (7).

2 CONTEXTUALIZANDO DECISÕES E ARGUMENTOS

Para apreciar a decisão do COPOM (Conselho de Política Monetária) de 31 de agosto de 2011, analisa-se o contexto da decisão, a decisão em si e as manifestações dos

⁵⁸ Usa-se, daqui em diante, “mercado financeiro” abreviado (para “mercado”) se sem aspas. Lembra-se que este não é constituído por milhares de entes, é oligopolístico, pois, os cinco maiores bancos (Banco do Brasil, Itaú-Unibanco, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Santander) representam 80% dos ativos totais do setor. Cf. Fusões e aquisições bancárias. *O Globo* de 03.08.2015

⁵⁹ Na perspectiva desenha por: CALLON, 2001 e COLLINS, 1975.

prós e dos contras⁶⁰, tendo em vista que o objetivo que se almeja é o de discernir a dimensão política da Selic e, por extensão, as múltiplas visões de múltiplos atores que participem do processo. Mais claramente ainda: diante do objetivo perseguido não se pretende entrar no debate econômico sobre os porquês da alta da Selic, ponto que ultrapassa os limites deste trabalho. No entanto, se a intenção é extrair deste “debate” elementos-chaves que tivessem características e formato de uma controvérsia sociotécnica. Consideram-se algumas intervenções, privilegiando as de autores-atores do mercado financeiro e retêm-se intervenções de acadêmicos que versam sobre o real-concreto, as que permitem almejar a meta estabelecida, a de saber como e quando a Selic assume uma dimensão política.

Entrando no âmago da questão: em 2011, Dilma não promoveu mudanças estruturais radicais nem no primeiro nem no segundo governo. Seu primeiro governo foi marcado pela continuidade da política econômica do seu antecessor; e no segundo, sem alterar as premissas do “lulismo”, nem mobilizar a sociedade civil, agiu, essencialmente, como “gerentona”. A novidade que marca seu governo é que ela iniciou uma política de redução da Selic (SINGER, 2015), o que aconteceu após aumentos sucessivos nas cinco últimas reuniões do COPOM. A Selic caiu até chegar ao patamar de 7,25% em outubro de 2012, permanecendo nesse nível até abril de 2013. Ademais, atuou para valorizar a caderneta de poupança; e reduzir o *spread* bancário, sempre enfrentando resistência do mercado financeira⁶¹.

Em termos de câmbio, iniciou-se em agosto de 2011, um processo de desvalorização do real. Entre maio de 2012 e maio de 2013, o câmbio flutuou em torno de R\$ 2,00 por dólar. Mudou-se a alíquota do imposto de renda sobre operações financeiras. Exonerou-se folhas de pagamentos de determinados setores, cujo montante global era R\$ 1,2 trilhão no período 2010-2017, ou seja, entre 3,4% (em 2010) e 4,7% do PIB (em 2017), correspondendo a cerca de R\$ 25 bilhões anuais. Em termos do produto, este se elevou de 17,3% para 20,6%, entre 2006 e 2011. Esse percentual médio

⁶⁰ Aqui não se pretende nem aprofundar nem apontar os limites explicativos de uns e outros. Por isso, não se entra no mérito dos argumentos apresentados, pois o objetivo pretendido é o de cernir a dimensão “política” da Selic.

⁶¹ Usa-se, daqui em diante, “mercado financeiro” abreviado (para “mercado”) e sem aspas. Lembra-se que este não é constituído por milhares de entes, é oligopolístico, visto que os cinco maiores bancos (Banco do Brasil, Itaú-Unibanco, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Santander) representam 80% dos ativos totais do setor. Cf. Fusões e aquisições bancárias. *O Globo* de 03.08.2015.

de 20% é o da taxa de investimento, que gira no patamar de 17% desde o pós-guerra (BENAKOUCHE, 2017a, no prelo).

Em síntese, Dilma queria mudar a configuração da Economia Política do Estado, porém sem ter preparado as condições no plano político-partidário, nem ter mobilizado aliados políticos suficientes para a empreitada, nem se articulado institucionalmente com outros poderes da República, tampouco iniciado alguma negociação com o mercado, que detém (também, ou sobretudo) um poder importantíssimo!

3 PROCESSO DE DECISÃO DE REDUÇÃO DA SELIC

Trata-se da decisão do BACEN de reduzir em 0,5 ponto percentual da taxa Selic na reunião do COPOM do dia 31 de agosto de 2011. Da sua Ata de reunião, o que mais chama a atenção é a avaliação da inflação. Leia-se: “o cenário prospectivo para a inflação, desde sua última reunião, acumulou sinais favoráveis”⁶². Na votação, foram cinco contra e dois a favor da redução, sem viés, da Selic, de 12,50% para 12,00%.

Tal redução não é aquela que o mercado espera, ou queria. Para ser mais claro ainda: o mercado é contra essa redução, quer dizer, contra o tamanho da redução e a forma da tomada da decisão. Os operadores do mercado sustentam que a decisão em tela está na contramão das expectativas do mercado financeiro, ignorando-se a existência da convenção. Isso levou o mercado, quer dizer seus porta-vozes, a manifestar seu descontentamento de forma clara. Fala-se de “quebra de protocolo”, de “liturgia”, do “protocolo”, do abandono dos “princípios mais valiosos” do regime de metas da inflação, da “renúncia à política do tripé”, do não respeito aos mecanismos de mercado, entre outros.

Essas reclamações têm correlações com três eventos inéditos e importantes: i) o ineditismo da decisão de reduzir juros, contrapondo-se às decisões de aumentos nas cinco últimas reuniões do Copom; ii) a pesquisa FOCUS não foi feita na véspera da reunião do Copom em foco, como de praxe; e iii) na então diretoria do BACEN, que tomou a decisão em tela, não havia nenhum diretor oriundo do “mercado financeiro”, ou seja, pela primeira vez o ente público está “decisionalmente” distinto e distante do mercado financeiro.

⁶² Cf. 161ª Ata do COPOM. Disponível em: <www.bcb.gov.br/?copom161>. Acesso em: 30 out. 2017.

Isso aponta a existência de um conflito inédito entre BACEN e mercado financeiro, cuja situação tem um significado especial. Em uma palavra, se está diante de uma “controvérsia” marcada por uma *dissonância ideológica* (visão “desenvolvimentista” *versus* opção liberalizante), uma *divergência política* (redução da dependência do Estado junto ao “mercado” *versus* opção para o mercado) e um *conflito de interesses* (ganhos para o Estado *versus* perda de rendimentos para o mercado).

Essa controvérsia abarca dimensões econômicas, políticas, ideológicas e tem também, e, provavelmente, sobretudo, uma *vertente negocial*, pois, 0,5 percentual de redução da Selic representa um montante de R\$ 10 bilhões de economia em juros que seriam desembolsados pelo Estado, cujo valor corresponde à perda líquida para o mercado financeiro. Dimensão essa que não é mencionada por nenhum dos protagonistas e sobre a qual não se tem nenhuma apreciação. Esse “não dito” tem um papel especial para os protagonistas e para compreensão do problema em foco.

As questões do poder e dos interesses envolvidos na Selic perpassam os escritos de Yoshiaki Nakano sobre o tema: o título do seu artigo “Finalmente a independência do BACEN” (2011) é autoexplicativo. O “finalmente” expressa um suspiro, um grito para saudar o “já temos papa!”, ou “independência da lavoura!”, pois, sem diretores oriundos do mercado na diretoria do ente, abra novas perspectivas, inclusive a de reduzir a Selic. Um contentamento.

Frente à decisão em tela, as reações do mercado financeiro não se fizeram esperar. Seus porta-vozes soltaram o verbo. Apontaram a quebra de “protocolo” ou “desrespeito de liturgia”. Do seu lado, Nakano lembra que após o Real, as decisões do BACEN têm convergido com as “expectativas” do mercado financeiro. Se as expectativas da inflação e de juros futuros do próprio mercado financeiro guiavam as decisões do Banco Central, os riscos de erros eram minimizados e as possibilidades de ganhos maximizadas, ou seja, o tal “protocolo” reduzia o risco de expectativas” e, por tabela, amenizava eventuais perdas. Por isso, atores do mercado financeiro consideram a tal redução de juros como “subversão das regras” (“princípios mais valiosos”) da política monetária baseada em metas da inflação” (NAKANO, 2001).

Isso posto, cabe, agora, verificar quais argumentos que deixaram os atores do mercado financeiro “perplexos”. Eis o entendimento do Nakano, segundo o qual:

É compreensível que aqueles que ganham com juros elevados defendam os “princípios mais valiosos” da atual regra. [...] Outro aspecto que chamou a atenção dos “porta-vozes” do sistema financeiro é que o BC não está considerando só a taxa de inflação, mas o crescimento da economia, como se isso fosse um pecado mortal praticado pelo banco. Novamente, isso representa uma ignorância sobre o sistema de metas de inflação ou a defesa de interesses setoriais. O sistema de metas pressupõe que a taxa de juros afeta a inflação por diversos canais, entre eles o da demanda agregada ou o hiato do produto. A taxa de juros não afeta diretamente a inflação. Assim, ao elevar a taxa de juros, o Banco Central pretende eliminar o excesso de demanda ou atingir o hiato zero para assim controlar a inflação (NAKANO, 2001, n.p, grifos nossos).

Com essa argumentação, o autor se recusa em encarar com “naturalidade” a redução da Selic; e seu posicionamento o faz ingressar numa controvérsia sociotécnica. Esta se faz presente nas análises dos atores do mercado financeiro e nas intervenções de acadêmicos que apresentam o quesito técnico e enfrentam a questão política. Mas, para todos os efeitos e por se tratar de uma questão complexa, encaminha-se à questão complexa, solução complexa, e, esta é aqui apresentada por etapas, iniciando-se pelo por que do BACEN estar na contramão do mercado financeiro.

4 BACEN NA CONTRAMÃO DO MERCADO FINANCEIRO?

Na decisão em tela, se têm analistas que consideram que houve intervenção política. Um ponto fora da curva. Tal é a avaliação de Cristiane Schmidt, cujo título do seu artigo, “Adeus à regra Taylor e bem-vinda à regra Rousseff”, diz tudo. Considera que se está abandonando a regra científica, técnica, neutra e objetiva de Taylor em prol da regra “política” de Rousseff, que é incerta, não objetiva e, sobretudo, não referendada pelo mercado financeiro, pois, para a autora, “Dilma pressionou politicamente, Mantega forjou um ajuste fiscal e Trombini cedeu ao jogo político”. Quer dizer: a ação do Planalto perverteu as “regras” do mercado financeiro. A autora ajusta a sua argumentação com os fatos, afirmando que “o fato é que após cinco reuniões com aumentos sucessivos na taxa Selic, que saiu de 10,75% em dez./2010, para 12% em agosto/2011, o BACEN a diminui para 12% em 31.08.2011, *deixando o tripé da política macroeconômica (câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação) ainda mais frágil*”. Conclui-se que, desse modo, se está saindo da “regra de Taylor para a de Dilma”!⁶³.

⁶³ Cf. SCHMIDT, 2011.

Nessa linha de pensamento, Gino Olivares publicou seu *paper* no dia seguinte ao publicado por Nakano: uma crítica da decisão em tela, fazendo uso da caricatura, em especial quando afirma que “foi o samba o responsável pelo corte de juros da última reunião do Copom. É o que aparece na ata de reunião” (OLIVARES, 2001, n.p). Para entender essa ata, é necessário, especifica o autor, levar em consideração a informação publicada pelo *Valor*, a saber que “o *Presidente do BACEN se posicionou desde o início da referida crise a favor da redução dos juros*”⁶⁴.

Esses comentários iniciais e breves apontam que a questão de juros não é pacífica, nem neutra. Ao contrário, ela é, altamente, delicada por abarcar interesses de toda ordem, de atores, grandes e pequenos, nativos e estrangeiros, e, sobretudo, por envolver valores monetários astronômicos. Enfim, para o autor, “estamos vivendo tempos novos; tempos de política monetária em ritmo de samba. Só nos resta torcer que o samba não se transforma em choro” (OLIVARES, 2001, n.p).

Nessa mesma perspectiva argumentativa, Juan Jensen e Alexandra Ribeiro sustentam que a decisão em foco pode “acelerar o corte [de juros] sem justificativas; [pois,] evidenciou que o *BACEN não tem apenas como objetivo a estabilidade de preços, mas também posicionar a taxa básica de juros no patamar mais baixo possível, tendo em vista impulsionar a atividade econômica e conter a apreciação do real*” (2012, n.p, grifos nossos). Tal é o espírito que levou “o *Planalto [...] a defesa dos interesses da indústria como uma questão de Estado*”⁶⁵. Tal estratégia é altamente problemática, pois, “o ‘*salvamento*’ da indústria está passando pelo sacrifício da política macroeconômica, o que põe em risco a estabilidade, condição básica e necessária para o crescimento sustentável do país”. Concluindo “numa perspectiva pessimista, (que tudo pode levar ao) abandono do tripé (e) à gradual deterioração do ambiente macroeconômico e institucional”, ou até mesmo a uma “argentinização” (JENSEN; RIBEIRO, 2012, n.p, grifos nossos). Esse qualificativo expressa, se é preciso dizê-lo, um posicionamento político ou até mesmo ideológico.

Gustavo Franco, ex-presidente do BACEN, completa o quadro das críticas da decisão em foco, em um tom firme e ácido, ao sustentar que o BACEN acaba “deixando

⁶⁴ Extraído do artigo publicado no jornal *Valor Econômico* de 14 de setembro de 2011 e assinado por Gino Olivares (2011), consultor da Brookfield Gestão de Ativos.

⁶⁵ Do artigo de Juan Jensen e Alexandra Ribeiro, membros da empresa de consultoria Tendências Consultoria, no dia 30 de julho de 2012, também para o jornal *Valor Econômico*.

a forte impressão *de que os senhores do Copom sabem mais do que o mercado*". Ou ainda: esses senhores *"suspenderam as considerações habituais que compõem a liturgia do regime de metas"* (FRANCO, 2011, n.p, grifos nossos).

Em suma, o BACEN está abandonando um caminho abalizado, reverenciado e referendado pelo mercado para outro destino incerto e pouco alumiado.

5 O BACEN EQUIVOCOU-SE EM REDUZIR A SELIC?

Dentro dessa mesma perspectiva analítica, Gustavo Loyola, ex-presidente do BACEN, encara a questão sob outro ângulo, quando escreve: "com a surpreendente decisão de reduzir os juros em meio ponto percentual, o *Banco Central subverteu alguns princípios basilares do regime de metas para inflação*" (2011, n.p, grifos nossos). Refere-se à "discricionariedade limitada" na política monetária e à "ritualística" das reuniões pré-agendadas do COPOM. O primeiro princípio é pervertido pela Presidência da República, pois,

de forma inusitada, aliás, quem fez um esforço de coordenar as expectativas foi a própria presidente da República que, na véspera da reunião do Copom, admitiu a possibilidade de redução das taxas de juros, a partir do aumento da meta fiscal para 2011. Lastimavelmente, *a manifestação da presidente*, antecipando o corte das taxas, *acabou por lançar dúvidas sobre a autonomia operacional do BC*, pressuposto fundamental para o funcionamento do regime de metas para a inflação (LOYOLA, 2011a, n.p, grifos nossos).

Quanto ao BACEN, ele resolve surpreender, inútil e desnecessariamente, o mercado financeiro ao se contrapor às suas expectativas, e isso sem apresentar argumento econômico sólido e sem se ter nenhuma urgência. Mais precisamente, disse ele:

Não se configurava uma situação excepcional em que o BC pode (e em algumas vezes deve) surpreender ou *se contrapor às expectativas de mercado*. Ao contrário, *as expectativas sobre a decisão do BC estavam "ancoradas" na manutenção dos juros*, o que se alinhava com toda a comunicação anterior, formal ou *informal*, do BC com os agentes econômicos. Nada indicava que o Copom tivesse como cenário básico um choque desinflacionário vindo do exterior que demandasse o imediato afrouxamento monetário no Brasil (LOYOLA, 2011a, n.p, grifos nossos).

Outrossim, o BACEN se equivocou na sua tomada de decisão ao desrespeitar o "protocolo"; pois, *"a desobediência à ritualística mínima do regime de metas inflacionárias pode ser entendida como sinal de que tal regime não mais será observado*

na prática, já que o BC teria adquirido “discrecionabilidade ilimitada” ou, na hipótese pior, teria deixado de ser operacionalmente autônomo na execução da política monetária” (LOYOLA, 2011a, n.p, grifos nossos).

Tecnicamente, segundo o autor, a decisão não se sustenta, pois, “*não sendo bastante o atropelamento das expectativas pelo BC, o cenário com o qual a instituição justifica o corte da taxa de juros se mostra muito pouco provável, embora, evidentemente, não se possa atribuir a ele uma probabilidade igual a zero*”. Por outros termos, o cenário que embasou a tal decisão “*não é o cenário mais provável*”. Enfatiza com força na justeza de sua análise, mobilizando argumentos técnicos: “Tal cenário [o do BACEN, RB] não deve provocar efeitos desinflacionários relevantes sobre o Brasil”, se for considerada a “revisão do cenário fiscal” e se “o BC (for) [...] mais conservador na política monetária e não o contrário” (LOYOLA, 2011a, n.p, grifos nossos).

Ato contínuo: alguns analistas criticam o mercado financeiro; uns miram mais o BACEN, outros focam o Estado ou a Presidência da República.

Nakano, dentre outros analistas, dirige suas críticas ao “mercado financeiro” e louva o comportamento da diretoria do BACEN pela tomada de decisão em tela. Esta se concretizou, segundo ele, porque, entre outros determinantes, há ausência no quadro da diretoria do BACEN que tomou a tal decisão de diretores oriundos do mercado financeiro. Como na gestão anterior àquela que tomou a decisão em tela, Loyola está no cargo de Presidente, se sentiu visado e respondeu às críticas de Nakano e, através dele, aos “desenvolvimentistas”. Sua resposta é pouco “técnica” – para dizer o mínimo!

Para Loyola, os analistas que sustentam que a presença de diretores oriundos do mercado financeiro possa ser interpretada como “conluio entre o sistema financeiro e BACEN” *desconhecem completamente como funciona o mercado financeiro*. Mais precisamente: “uma das mais repetidas e surradas frases sobre a política monetária no Brasil é que *os juros altos são consequências direta de um pérfido conluio entre o sistema financeiro e o Banco Central* do qual são vítimas inocentes os participantes da chamada economia real”. Qualifica isso de “lenda urbana” (LOYOLA, 2011b, n.p, grifos nossos).

Especifica mais ainda, criticando com veemência seus críticos, quando escreve:

Para os que acreditam nesta lenda urbana, *a inesperada derrubada dos juros pelo BC na última reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) foi interpretada como um real grito de independência da instituição em relação ao mercado financeiro*, cujas apostas naquela oportunidade concentravam-se na manutenção da taxa. Trata-se de rematada *tolice* que, no mínimo, demonstra *total ignorância* sobre o funcionamento do regime de metas para inflação. É no *mínimo risível* a ideia de que a prova da independência do BC estaria na sua capacidade de surpreender o mercado financeiro (LOYOLA, 2011b, n.p, grifos nossos).

Em termos de teoria da argumentação⁶⁶, Loyola recorre, entre outros, aos argumentos-autoridade, mobilizando não a força dos argumentos, mas os argumentos-força. Nestes, ele persiste e assina quando afirma:

Acreditar e escrever, como o fez um professor de economia, que o Banco Central, desde que implementado o regime de metas para a inflação vem seguindo cegamente o mercado, por ter tido em sua diretoria funcionários de bancos privados não somente é ofensa im procedente e gratuita, como denota absoluto e lastimável desconhecimento factual do funcionamento da política monetária nos últimos anos (LOYOLA, 2011b, n.p, grifos nossos).

Essa narração ilustra como na controvérsia da decisão em foco foram mobilizados todos os tipos de argumentos: uns beiram invectivas, outros usam caricaturas ou adotam estilo enigmático e, outros, enfim, recorrem ao argumento-força ou, simplesmente, ao lamentoso qualificativo *ad hominem*!

Em relação ao objetivo que se quer almejar, essa controvérsia mostra que dimensões “técnica” e “política” (deixando-se de lado o vetor ideológico, por razão de simplificação analítica) fazem-se presentes nas análises de todos os protagonistas; dimensões essas que são apresentadas (inconsciente ou involuntariamente) como entrelaçadas. O que acaba de ser dito sobre as analistas dos “contras”, vale, evidentemente, para os “prós”, como se vê, na sequência.

6 MANIFESTAÇÕES EM PROL DA REDUÇÃO DA SELIC

Além dos críticos referidos, existem economistas do *mainstream* como Pêrsio Arida⁶⁷ ou Chico Lopes⁶⁸ que são favoráveis à redução da taxa de juros. Pode-se se referir também à avaliação de Sergio Werlang, ex-diretor do BACEN, que, em uma longa entrevista ao *Valor Econômico*, disse ser favorável à redução da taxa Selic quando afirma: “nas nossas contas dá para cortar até 9% a.a. [...]. Olhando hoje, *ainda acho que*

⁶⁶ Cf. PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 1996.

⁶⁷ Cf. MOTA, 2011.

⁶⁸ Cf. MOTA, 2012.

nós chegaremos a uma Selic de 9%". Disse também acreditar que o processo deve ser feito gradualmente: "a preferência desse BACEN (o da Gestão Trombini no Governo Dilma, RB) é por *ajustes graduais*. Eu sou simpático a essa abordagem. O regime de metas é feito para conviver com Bancos Centrais com diferentes preferências" (LAMUCCI, 2012, n.p, grifos nossos).

Analistas favoráveis à decisão do BACEN manifestaram, clara e abertamente, seus posicionamentos. No entanto, sem nomear seus opositores, nem entrar no mérito das suas argumentações. Antônio Delfim Neto procedeu de maneira diferente: revela seu posicionamento e critica, veementemente, um dos maiores críticos da decisão em tela. Senão, veja-se o seu "*Um viva para o Copom?*".

Para fechar o *design* da controvérsia, considera-se o artigo de Antônio Delfim Neto, Ex-ministro da Fazenda, de tradição liberal, longe da raia desenvolvimentista, artigo com título, altamente, sugestivo, e apontado aqui como subtítulo, aplaude a decisão de redução da Selic, e, formula com força seus argumentos, que tudo indica serem endereçados contra Gustavo Loyola⁶⁹, sem nomeá-lo, evidentemente, e diplomacia *oblige!*, visando especialmente sua forma de retórica, quando escreve:

A indignada e quase raivosa reação de alguns analistas, que se supõem portadores da "verdadeira" ciência monetária, à recente decisão do Copom, de baixar 50 pontos na Selic, revela que, para eles, a sacrossanta "independência" do Banco Central só é reconhecida quando esse decide de acordo com os conselhos que eles, paciente, gratuita e patrioticamente, lhe dão todos os dias, através da mídia escrita, radiofônica e televisiva (DELFIN NETO, 2011, n.p, grifos nossos).

O autor refuta, com força dos argumentos, o argumento-força de Loyola, quer seja ele revestido da "verdadeira" ciência monetária, quer seja quando ele fala em nome do mercado. Afirma que alguns analistas não entendem que a Selic é um meio e, portanto, não é um fim em si mesmo. Considera o BACEN como uma unidade administrativa do Estado. Um meio. Este é utilizado quando e onde for necessário. Assim, escreve Delfim Neto:

Trata-se, obviamente, de uma acusação irresponsável, injusta e arrogante. Irresponsável, porque colhida furtivamente de "fontes preservadas", que podem não passar de pura e conveniente imaginação, desmentida, aliás, pelos votos divergentes. Injusta, porque pela primeira vez, em quase duas décadas, o Banco Central mostrou que é, efetivamente, um órgão de Estado com menor influência do setor financeiro

⁶⁹ Gustavo Loyola, ex-presidente do BACEN, Sócio-diretor de Tendências Consultoria Integrada, em São Paulo.

privado. Arrogante, porque supõe que nenhuma outra visão e interpretação alternativa da realidade diferente da sua possa existir (DELFIM NETO, 2011, n.p, grifos nossos).

Para o autor, é pacífico que é institucional, não cabe, legalmente, ao BACEN monitorar a taxa de crescimento econômico, nem estimulá-la, nem bloqueá-la, e, mesmo assim, o ente público tem obrigação de levar esse aspecto (i.e., o crescimento econômico) em consideração, pois, completa o autor: “isso possibilitará ao Banco Central, diante do complicado quadro interno e externo, prosseguir, com cuidado, mas persistência, a necessária redução da nossa taxa de juros real, abrindo espaço para o investimento público” (NETO, 2011, n.p).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vale notar que as críticas referidas não podem ser dissociadas da defesa de “interesses” dos protagonistas ou dos seus entes ou de suas redes. As estruturas de argumentação dos contras e dos prós fazem uso de dimensões técnica e política, e, estas são apresentadas como entrelaçadas, inconsciente ou involuntariamente, explicitamente ou não. Isso é da maior importância na medida em que as argumentações dos protagonistas *confirmam a tese da presença da dimensão “política” da Selic*. Uns querem a Selic nas alturas, outros a desejam próxima de zero, ou seja, *a tal decisão técnica é marcada pela divergência política (e ideológica) com viés negocial*.

Em suma, a controvérsia revela a dimensão “política” da Selic, quer seja porque ela assume papel central na política macroeconômica, quer seja porque se mantém firme e forte apesar da oposição, grande e diversa, de inúmeros atores “peso pesados”, de setores industriais, agrícolas, serviços, do funcionalismo público, entre outros. Tem posição estratégica perante todos os atores econômicos e políticos. Tem mais importância ainda quando, ao se sair vitoriosa diante todos seus opositores. Cita-se atores representativos na economia e na sociedade. Refere-se especialmente aos entes representativos dos fatores “trabalho” e “capital”; e sem esquecer-se de inúmeros outros entes da sociedade civil (notadamente a CNBB ou a Auditoria Cidadão). No caso do fator “trabalho”, segundo o DIEESE (2012), uma Selic alta representa perda salarial; remuneração da poupança é menor do que aquela oferecida pela Selic; a redução de despesa pública representa menos bem-estar do trabalhador; a diminuição de

investimento produtivo é perda de oportunidade de emprego, entre outros. Para o “capital”, segundo a FIESP,⁷⁰ a Selic afeta negativamente o investimento produtivo e, a rentabilidade da indústria está abaixo da Selic. Tanto que é assim que a entidade pede um corte de três pontos percentuais da taxa Selic.

Com isso, vê-se que a *Selic não tem uma dimensão “política”, mas várias*. Em uma palavra, se expulsa a dimensão “política” da Selic pela porta, e ela volta pela janela; e é atravessada por interesses de outrem, de modo contencioso e constante, por os do mercado financeiro!

REFERÊNCIAS

BENAKOUCHE, Rabah. *Dívida Pública Brasileira, Um Grande Negócio!* (no prelo), 2017a.

BENAKOUCHE, Rabah. *Poder Político da Moeda* (no prelo), 2017b.

CALLON, Michel ; LASCOUMES, Pierre, BARTHE, Yannick. *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique. Paris: Seuil, 2001.

COLLINS, Randall. *Conflict Sociology. Toward an Explanatory Science*, New York, Academic Press, 1975.

DELFIN NETO, Antônio. *Um viva para o Copom*, 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/999216/um-viva-para-o-copom>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

DIEESE. *Juros, rentismo e desenvolvimento*. São Paulo: Nota Técnica n.11, Nov. 2012.

FRANCO, Gustavo. *A crise e o juro: deslocar a curva*, 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/1005938/crise-e-o-juro-deslocar-curva>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

JENSEN Juan; RIBEIRO, Alexandra. *Do tripé macroeconômico à tripla meta*. Disponível em: <www.valor.com.br/opiniao/2594996/do-tripe-macroeconomico-tripla-meta>. Acesso em: 28 dez. 2016.

NAKANO, Yoshiaki. *Finalmente a independência do BC*, 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/1004630/finalmente-independencia-do-bc>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

⁷⁰ FIESP defende redução de três pontos percentuais da taxa Selic. Ver Portal da entidade. Acessado: 28.12.2016.

OLIVARES, Gino. *Cortes em ritmo de Samba*, 2011. Disponível em: <www.valor.com.br/opiniaio/1005940/cortes-em-ritmo-de-samba>. Acesso em: 28 dez. 2016.

LAMUCCI, Sergio. *Estratégia gradualista do Banco Central está correta. Entrevista de Sergio Werlang, ex-Diretor do BACEN*, 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/impreso/pingues-entrevistas/estrategia-gradualista-do-banco-central-esta-correta-diz-werlang>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

LOYOLA, Gustavo. *Regime de metas para a inflação agoniza*, 2011a. Disponível em: <www.valor.com.br/opiniaio/997940/regime-de-metas-para-inflacao-agoniza>. Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. *Lendas urbanas*, 2011b. Disponível em: <www.valor.com.br/opiniaio/1030720/lendas-urbanas>. Acesso em: 28 dez. 2016.

PERELMAN, Chaïm e OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da Argumentação. A Nova Retórica*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996, 1ª parte.

MOTA, Marcelo. Pésio Arida se une ao coro de apoio a corte de juro praticado pelo BC. *Valor Econômico* de 19.10.2011.

MOTA, Marcelo. Muitas dúvidas, poucas respostas. *Valor Econômico* de 15.05.2012.

SCHMIDT, Cristiane. *Adeus a regra de Taylor e bem-vindo à regra Rousseff*, 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/1014074/adeus-regra-de-taylor-e-bem-vinda-regra-rousseff>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

SINGER, André. Cutucando Onças com Vara Curta: Ensaio desenvolvimentista no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos Cebrap*, n. 102, julho de 2015

Recebido em 6 de novembro de 2017 e aceito em 21 de novembro de 2017.

O SISTEMA DÍVIDA PÚBLICA E A ECONOMIA DO ENDIVIDAMENTO

Henrique Kiyoshi Ishihara⁷¹

Vanessa Micheli Canei⁷²

Vamos caminando; Aquí se respira lucha;
Vamos caminando; Yo canto porque se escucha;
Vamos dibujando el camino; (Vozes de um só coração);
Vamos caminando Aquí estamos de pie;
¡Que viva la América!
No puedes comprar mi vida. (CALLE 13)

Resumo: Em 2015, os dados do Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe da CEPAL mostram que a dívida pública consumiu em média cerca de 34,3% do PIB dos países latino americanos, tal aplicação entra em confronto com investimentos sociais como Saúde, Educação e Previdência Social, fazendo com que aumente os índices de desigualdade. A solução proposta para economias em crise, muitas vezes propostas por teóricos neoliberais, é de fazer cortes em investimentos sociais ao invés de uma auditoria da dívida pública. A fim de analisar a problemática em torno da dívida pública e a economia do endividamento, este presente artigo será estruturado em cinco capítulos. A partir do proposto, conclui-se que é preciso urgentemente superar o sistema produtivo atual, onde massacra os países latino americanos através da economia do endividamento, portanto tem-se que ter mobilização e orgânica participação dos povos latino americanos frente a tais retrocessos.

Palavras-chave: Economia do endividamento; Dívida pública na América Latina; Dívida pública brasileira.

Abstract: In 2015, data from the ECLAC's Preliminary Economic Survey of Latin America and the Caribbean show that public debt consumed an average of 34.3% of GDP in Latin American countries. Health, Education and Social Security, causing increases in the inequality index. The solution proposed for economies in crisis, often proposed by neoliberal theorists, is to make cuts in social investments rather than a public debt audit. In order to analyze the problem of public debt and the economy of indebtedness, this article will be structured in five chapters. From the proposal, it is concluded that it is urgently necessary to overcome the current productive system, where Latin American countries are massacred through the economy of indebtedness, so we must mobilize and organize the participation of Latin American peoples in the face of such setbacks.

Keywords: Debt economy; Public debt in Latin America; Brazilian public debt.

⁷¹ Bacharel em Marketing e acadêmico do curso de Ciências Econômicas da UFSC. E-mail: henrique.ishihara@gmail.com.

⁷² Graduanda em Relações Internacionais na UFSC. E-mail: vanessamcanei@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Há séculos que a forma do capital usurário, e depois a juros, ou o dinheiro que gera mais dinheiro, é condenado por pensadores ao longo da história, como sendo algo injusto e que desvirtua o sistema produtivo da humanidade. Aristóteles afirmava que a principal função da moeda era a de troca e não de troca para obter juros. Tal prática de não simples troca deveria ser odiosa. Já Tomás de Aquino defendia que a usura era um pecado contra a justiça. Busca-se neste artigo evidências teórico-históricas através da análise crítica de Karl Marx (1985) da forma do Capital Produtor de Juros e do papel do crédito no modo capitalista de produção, como solução encontrada para refrear as tendências da queda nas taxas de lucro.

Os países centrais, como já não conseguem realizar eficazmente suas taxas de lucro apenas explorando sua própria força de trabalho, transferem para os países periféricos suas crises financeiras e de produção através do sistema das dívidas públicas, como ocorrido nos países latino-americanos. Nestes casos, com o objetivo de se obter mais ganhos de capital excedente, os capitalistas desses países passam a intensificar seus investimentos na compra de títulos da dívida pública destes.

Através da problemática do processo de expansão da dívida brasileira pelo sistema da dívida pública a partir de 1970, combinando com o ajuste fiscal do Projeto de Emenda Constitucional de número 55 (PEC/55) aprovada no Senado Federal em 2016, busca-se compreender a expansão dos meios de pagamentos a partir da emissão dos papéis/títulos emitidos pelo Estado e que se encontram na obrigatoriedade de pagamento na esfera do sistema financeiro.

O presente artigo se estrutura em cinco partes, sendo a primeira relacionada com a compreensão da economia do endividamento e sua formação; na segunda analisa-se a expansão da dívida pública nos países latinoamericanos nas décadas de 70 e 80; na terceira abordam-se alternativas de saída da crise do endividamento; a análise da dívida pública brasileira é feita na quarta parte; e por fim, por último, têm-se os impactos sociais da PEC/55, conhecida popularmente também por “PEC da Morte” para os trabalhadores.

1. A FORMA DO CAPITAL PRODUTOR DE JUROS E A ECONOMIA DO ENDIVIDAMENTO

As combinações entre juros e dívida, podem ser analisadas com base na concepção de Marx sobre o capital fictício, que se descola cada vez mais da economia real, a partir da relação capitalista reificada na forma do capital produtor de juros que se conforma: “o prestamista vende seu dinheiro” na medida em que “o capital se apresenta, ‘como capital em si’, Capital-dinheiro” e nesta condição de capital-dinheiro “torna-se o capital a mercadoria cuja qualidade de valorizar-se tem um preço fixo, expresso pela taxa corrente de juros”. A forma do capital produtor de juros é $D-D'$, aonde $D' = D + \Delta D$, ou seja, dinheiro que gera mais dinheiro. Assim, o capital produtor de juros “é o fetiche autômato perfeito – o valor que se valoriza a si mesmo, dinheiro que gera dinheiro, e nessa forma desaparecem todas as marcas de origem”. Com o capital produtor de juros nesta forma direta de capital-dinheiro que rende juros “(...) adquiriu o capital a forma fetichista pura, $D-D'$, como sujeito e coisa vendável” (MARX, 1985, p. 450). Assim, Marx considera que:

Dinheiro é exatamente a forma em que se dissolvem as diferenças das mercadorias como valores-de-uso, e por conseguinte as diferenças entre os capitais industriais convertentes nessas mercadorias e nas condições de produção delas. (...) No capital produtor de juros está a perfeita e acabada a representação fetichista do capital, a ideia que atribui ao produto acumulado do trabalho e por cima configurado em dinheiro, a força de produzir automaticamente mais-valia em progressão geométrica em virtude de qualidade inata e oculta. (MARX, 1985, p. 459)

A partir da análise de Marx (1985), tal atitude dos agentes de mercado movidos pelas expectativas de realização do preço na circulação, troca e consumo, apenas contribuirá para aumentar e acelerar o processo das crises. Marx quando analisa o crédito e o capital fictício, percebe a formação de uma massa organizada e concentrada de capital-dinheiro que se coloca sob controle dos banqueiros, sendo que seus lucros bancários não passam de uma retenção sobre a mais-valia, ao contrário da produção real que as cria (MARX, 1985).

Cem anos depois François Chesnais (1996) afirma que essa tal massa de Capital-dinheiro que Marx percebeu, permite que o capital deixe de ser simples elo da valorização do capital na produção industrial, para se constituir em força independente e ninho de acumulação de lucros financeiros, ou seja, acelera a acumulação de capital

teorizado por Marx do D-D'. Chesnais afirma que a capacidade do capital gerador de juros, de fazer valer suas exigências na partilha do mais-valor, vai depender do grau de centralização e de concentração atingido pelo capital. Este autor ressalta que a “globalização”, em termos do proposto pelas academias norte-americanas na década de 1990, elevou essa capacidade de retenção de mais-valor ao grau mais alto. Quando o capital - seja ele produtivo, comercial ou financeiro, quando deixa de reter lucros busca novas formas de consegui-lo, pois o capital utiliza da criatividade, muda de roupagem. Rudolf Hilferding realiza análise do capitalismo no início do século XX aonde busca explicar a transformação do capital, a união do capital bancário com o industrial, em capital financeiro. A evolução da indústria capitalista fez com que a concentração dos bancos se desenvolvesse, assim os bancos se tornaram o motor da concentração capitalista, em grau superior, nos cartéis e trustes. É a força do capital que decide qual empresa cai na dependência da outra, a cartelização das indústrias acaba promovendo a união dos bancos, como, ao inverso, a união dos bancos fomenta a cartelização. Essa relação mútua faz com que indústrias e bancos convirjam para formação de monopólios. Este processo de cartelização traz segurança e uniformidade de rendimentos para empresas e diminui os riscos das empresas diante a concorrência (HILFERDING, 1985).

Com uniformidade de lucros e baixo risco, as ações das empresas expandem e isso contribui para aumentar os preços das ações das empresas, e assim aumentar o lucro dos bancos. Na década de 1930 John M. Keynes (1985) observa que devido a melhora de “expectativas” dos agentes do mercado tal precificação é determinada por uma expectativa psicológica, puramente emocional, como se estivessem num grande cassino ao atuar no sistema capitalista. Por outro lado em 1944, no final da II Grande Guerra, Keynes havia sido representante da Inglaterra no Acordo de *Bretton Woods* e perdeu na queda de braços para a política do *Gold Exchange Standard* dos Estados Unidos (EUA), que em 1971 promoveu a sua derrocada por decisão unilateral do presidente Richard Nixon. O Acordo de *Bretton Woods* estabeleceu formalmente o marco dos acordos interestatais em que o dólar norte-americano passou a ser uma moeda de domínio e de reserva de valor internacional. Para Alceu Ferreira (2001) isso tornou-se um elemento determinante para que os demais países "ao invés de acumularem ouro como reserva de valor internacional, mantivessem suas reservas em

dólares". Os EUA tornaram sua moeda nacional condição de equivalente monetário-financeiro internacional. Isto foi possível porque no imediato pós-guerra os EUA "detinham 2/3 das reservas internacionais de ouro, portanto a moeda norte-americana era a única que podia ser convertida imediatamente em ouro em quantias significativas, o que consolidava a sua aceitabilidade mundial" (FERREIRA, 2001, P. 30).

Assim, os EUA tornou-se o maior credor do mundo do pós-guerra, condicionando todos os países a adquirir dólares, e no caso da Europa, empréstimos em dólares e com ele comprar mercadorias e reconstruir-se dos danos causados pela Guerra. Isso transformou a moeda norte-americana na primeira moeda internacional com base nas novas "instituições financeiras internacionais" acordadas no sistema de *Bretton Woods*, tendo desencadeado uma campanha intensa e bem articulada com o Plano Marshall, centrado no papel do Banco Mundial e no FMI (KREGEL, 2006).

José Carlos de Souza Braga (1997) busca na causa da queda de Bretton Woods, os elementos dos déficits públicos e da balança de pagamentos estadunidense. Estes, combinados, fizeram com que o mundo questionasse a segurança do dólar, pois quando os dólares não puderam mais ser convertidos por ouro, chegou-se num ponto em que se rompeu com o padrão dólar/ouro. Como solução para o problema da insolvência os Estados Unidos impuseram o fim da política do *Gold Exchange Standard*.

Chesnais alega que com o fim de Bretton Woods criou-se condições para o desenvolvimento do que ele caracteriza como as "economias de endividamento", devido aos instrumentos de liquidez criados pelo governo estadunidense para financiar a dívida pública, e assim a prática se espalhou para outros países.

A economia do endividamento alimentou e fez florescer o euromercado, depósitos de dólares feitos por bancos fora dos Estados Unidos, em sua maioria na Europa, por isso o nome originário.

A política dos eurodólares iniciou após a II Guerra Mundial, devido aos empréstimos feitos pelos Estados Unidos para a reconstrução da Europa, mas foi impulsionado pela União Soviética. Os soviéticos, durante a Guerra Fria, tinham receio de que os Estados Unidos suspendessem seus dólares. A solução foi encontrada em um banco inglês que ofereceu garantias dos depósitos dos dólares em Londres. Desta forma, inicia-se uma inundação de dólares pelo mundo. Estes, de acordo com Chesnais, não ficaram apenas em Londres ou Toronto, mas se espalharam para outras praças

financeiras como Hong Kong, Cingapura, Bahrein, Bahamas e Ilhas Caiman. Também foi impulsionado com petrodólares, com o narcotráfico e pelos paraísos fiscais. Chesnais analisa que o euromercado é um mercado por atacado, no sentido de que só trata de somas elevadas, das quais parte importante assumiu a forma de empréstimos conjuntos feitos pelos bancos internacionais aos países em desenvolvimento.

Ou seja, o capital está para além do controle dos Estados-nação e o sistema financeiro mundial está à mercê de uma classe de capitalistas rentistas. Chesnais (1996) mostra que a queda da rentabilidade do capital da indústria fez com que os industriais buscassem formas de valorização puramente financeira oferecidas pela política dos eurodólares. Ele destaca que há um multiplicador de criação de crédito, baseado nas longas e imbricadas cadeias de operações, bem como nas pirâmides de créditos e dívidas que iam sendo montadas graças ao carácter interbancário do mercado, à ausência de reserva obrigatória e de ausência de mecanismos de controle. Destaca também que atualmente todas as moedas, inclusive o dólar, voltaram a se confundir entre os ativos financeiros, cuja valorização resulta de sua circulação e das variações de seu valor relativo. Reforça ainda que essa circulação ocorreu ao lado dos mercados de “produtos derivados”, o segmento de mercado mais importante, por seu volume, o mais imprevisível em seus movimentos e o mais devastador em seus efeitos econômicos.

Inicia-se, a partir deste momento, uma crescente desigualdade social com lucros exorbitantes do capital, pois os ganhos são feitos a partir do aumento da exploração dos trabalhadores em todo o mundo. Desta forma ocorrendo, a queda na taxa de lucro é iminente, sendo que as crises passam a ocorrer com maior frequência e diminuem cada vez mais o tempo do intervalo entre crises.

Na década de 70 muitos bancos europeus e estadunidenses, já haviam acumulado grandes reservas cambiais de dinheiro através dos mercados de eurodólares. Porém estas reservas não puderam ser emprestadas para setores industriais nacionais aonde esses bancos localizavam-se devido ao processo recessivo gerado pelo choque do petróleo em 1973. Ou seja, num cenário em recessão a indústria opta pelo não interesse em tomar novos empréstimos. A saída encontrada pelos bancos, neste contexto de crise, foi o de emprestar estas reservas cambiais latino-americanos, expandindo o crescimento da dívida pública externa dos países. Muitas destas dívidas contraídas com juros flutuantes se tornariam mais tarde um problema, com a elevação unilateral da taxa de

juros do Sistema de Reserva Federal (Federal Reserve - FED), o Banco Central dos EUA.

2. A DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA SE EXPANDE NOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

É importante lembrar que muitos países latinos também tiveram problemas com as altas do preço do petróleo, pois havia uma dependência muito forte de produtos importados. Isto acabava em elevação de seus preços internos devido ao aumento dos preços do petróleo, criando problemas na Balança Comercial dos países latino-americanos. Assim, os saldos das balanças de pagamentos acabavam deficitárias juntamente com a deterioração dos termos de troca, ou seja, os produtos exportados a valores baixíssimos não compensavam o déficit da balança comercial. Assim, em 1979 as economias latinoamericanas se viram estranguladas cada vez mais com o torniquete do aumento dos juros, dando fim ao excesso de liquidez no sistema financeiro internacional, expandindo a crise por todo o mundo, diminuindo o fluxo do comércio internacional.

Entre 1979 e 1981 as dívidas latinoamericanas duplicaram. Em 1982 os países devedores como o Brasil, México e Argentina eram detentores de quase 50% do total dos empréstimos feitos pelos bancos internacionais ao mundo em desenvolvimento.

Visto que o sistema financeiro internacional poderia entrar em colapso, organizou-se então um tripé para sustentação da estabilidade e enfrentamento da crise com o FED, o FMI (Fundo Monetário Internacional) e com o Comitê de Bancos Credores. Juntos e organicamente vinculados coordenariam a crise com um receituário neoliberal. Estavam entre as propostas do FMI as seguintes políticas: desvalorização cambial, controle de salários, alinhamento de preços internos aos padrões internacionais, realinhamento de preços de tarifas públicas, e elevação dos impostos internos. Estas medidas condicionadas e adotadas pelos países latinoamericanos não ajudaram a solucionar o problema do endividamento. Na verdade, agravavam este problema através da inflação, que acabava descontrolada.

Casos como o do Brasil chegou a ter uma inflação média de 233% ao ano durante o período de 1980 a 1989, conforme dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) (GAMA, 2011).

Quanto aos juros, para além da inflação, Maria Lúcia Fattorelli (2013) destaca que as taxas praticadas durante a década de 1980 chegaram 20,5% ao ano, fazendo com que muitos países da América Latina “quebrassem”, sendo o México um dos primeiros a decretar moratória da dívida em 1982. Fattorelli afirma que várias Cartas de Intenção de políticas para sair da crise foram negociadas entre o Brasil e FMI durante a década de 1980. Além de propor medidas restritivas de política monetária, também condicionava o país a realizar uma série de privatizações, desestatização de empresas e serviços do Estado.

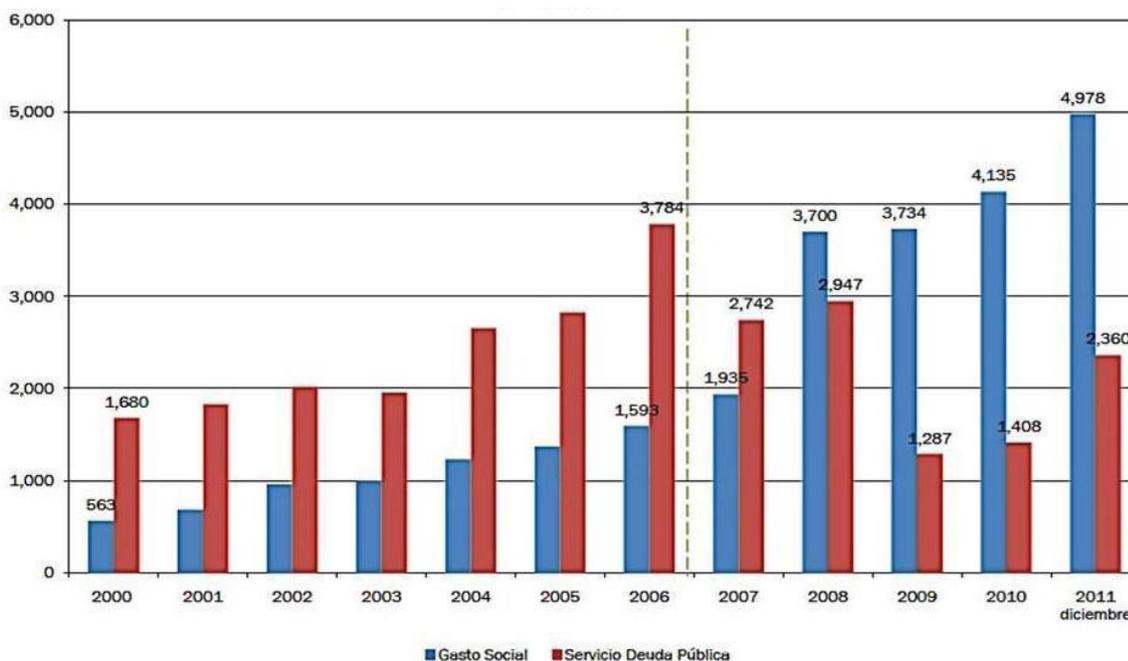
3. CONDICIONALIDADES E OBRIGAÇÃO PARA COM O PAGAMENTO DAS DÍVIDAS NO BRASIL

Estas condicionalidades obrigavam de fato o país a desinvestir em empresas estatais, sendo que os excedentes de valor quando gerados por elas, deveriam ficar sob a condição de obrigação para com o pagamento das dívidas. Desta forma assumindo esta obrigatoriedade, credita-se o papel de devedor de dívida pública e privada contraídas durante a década de 1970, e fazer a renegociação com bancos privados credores era a principal cobrança de uma das cartas de intenção negociadas com o FMI, de forma que toda dívida pública e privada contratada com bancos privados internacionais, teria que ser assumida pelo Banco Central do Brasil (Bacen).

Por outro lado, temos o caso do Equador em que Rafael Correa, Presidente, convidou Maria Fattorelli a participar da Comissão para a Auditoria Integral da Dívida Pública Equatoriana (CAIC) criada por Decreto Executivo nº 472/2007. A atribuição da Comissão foi a realização de auditoria oficial da dívida pública do país. Nos trabalhos de investigação da Subcomissão de Dívida Comercial da CAIC foram apontados flagrantes de ilegalidades e ilegitimidades, tendo o Relatório identificado calotes de alguns bancos quanto aos empréstimos, pois nem sequer o dinheiro foi recebido pelo governo equatoriano. Porém os serviços da dívida, juros, eram pagos. A partir dessa auditoria, o Equador renegociou parte da dívida com bancos privados internacionais, sendo que muitos destes bancos eram também os responsáveis pela crise estadunidense de 2007. Nesta renegociação dos contratos, reduziu os gastos com o serviço da dívida e cancelou cerca de 85% da dívida externa comercial, representado por Bônus Global

2030 e 2012. Ou seja, para não perderem todo o valor de face dos Bônus, 91% dos detentores dessas dívidas foram favoráveis à proposta equatoriana de apenas reconhecer no máximo cerca de 30 a 35% delas (FATTORELLI & ÁVILA, 2008). Os resultados da auditoria da dívida podem ser observados na Figura 1:

Figura 1: Evolução comparada da Dívida Pública no Equador (2000-2011), em US\$ Milhões.



El gasto social en el año 2009 fue 2.9 veces mayor al del servicio de la deuda pública del gobierno central.

Fonte: Reprodução/Auditoria Cidadã da Dívida Pública

O Jornal Democratize demonstra que em 2016 a realidade da economia equatoriana mudou, e o Equador triplicou os investimentos sociais. Dados apontam que a inflação equatoriana de março de 2016 foi de 3,3% e a taxa de desemprego caiu de 10,6% de 2006, para 4,2% em novembro de 2016. Desde que Rafael Correa foi eleito presidente do Equador o PIB cresceu em média 4% ao ano. Em 2008 a população equatoriana também aprovou uma nova Constituição que determina que 25% do orçamento deve ser investido em áreas sociais como Saúde e Educação (JORNAL DEMOCRATIZE, 2016).

Desta forma, Maria Fattorelli (2013) destaca que a dívida pública é categorizada como interna ou externa. Na questão da dívida pública interna requer tratar-se de uma dívida contraída em moeda nacional junto a residentes no país. Porém na prática, no

caso brasileiro, grande parte dos títulos da dívida interna teriam sido adquiridos por não-residentes, estrangeiros. No caso da dívida pública externa, contraída junto a residentes no exterior, em moeda estrangeira (dólar, euro, iene, libra e etc.), desde 2005, o Brasil passou, na prática, a emitir títulos da dívida externa em reais, moeda nacional, com a desvalorização do dólar no mercado internacional.

4. A DÍVIDA PÚBLICA INTERNA E EXTERNA E OS TÍTULOS BRASILEIROS

Por outro lado, Fattorelli (2013) faz denúncias públicas contra o Plano Brady ao explicar o caso das dívidas renegociadas durante a década de 1990, mais precisamente após a implementação do Plano Real em 1994.

O Plano Brady foi um plano de renegociação das dívidas aplicado em muitos países, transformando Contratos de dívidas (supostamente extintos) em títulos da dívida externa. Fattorelli ao denunciar o Plano Brady afirma que em 1996 muitas empresas brasileiras passaram a ser privatizadas e as aquisições foram pagas com os Bônus adquiridos pelo Plano Brady. Afirma ela de que haveria suspeitas de prescrição de muitas das dívidas negociadas durante a década de 1980. Ou seja, que elas deveriam ter sido extintas. Mais de uma década depois, em 2008 um requerimento de autoria do Deputado Ivan Valente (hoje PSOL) propõe uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Dívida Pública (CPI):

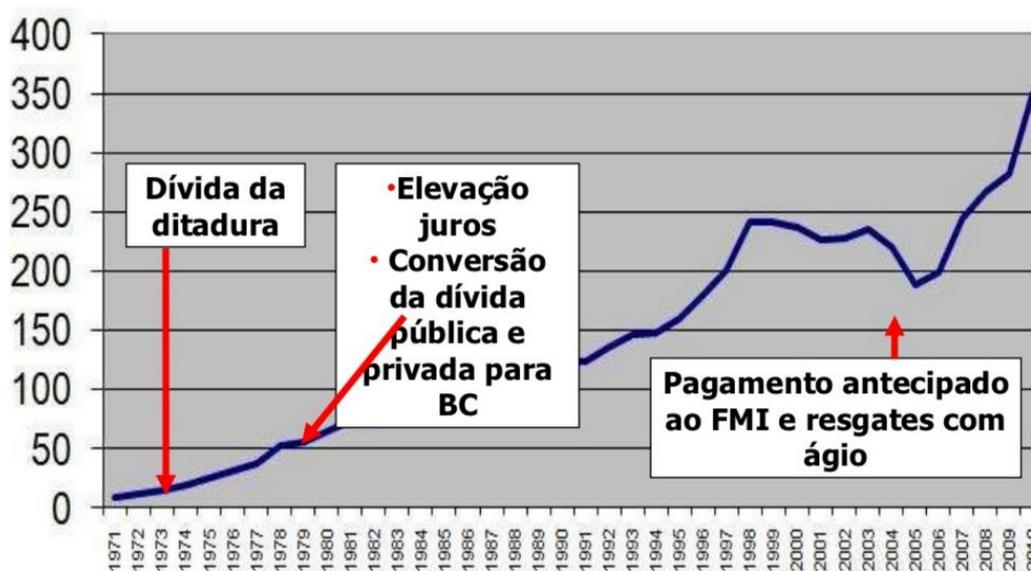
A CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados foi instalada em 19/08/2009, depois de vários meses da aprovação, pelo Plenário da Câmara (em 08/12/2008), da proposição de minha autoria (Requerimento de Criação de CPI - RCP 8/2008), que teve o apoio de 175 deputados. Durante os trabalhos da CPI, diversos especialistas prestaram depoimento mostrando a gravidade do problema da dívida pública na atualidade, e apontaram graves indícios de ilegalidades no processo de endividamento brasileiro desde sua origem na década de 70. A Assessoria Técnica da CPI também elaborou e encaminhou ao Relator e aos demais deputados integrantes da Comissão as “Análises Preliminares 1 a 8”, contendo o resgate dos relatórios de comissões parlamentares anteriores, bem como a análise das investigações realizadas sobre as dívidas interna, externa, dos estados e municípios, além dos impactos sociais dessas dívidas, apontando sérios indícios de ilegalidades e de relevantes danos ao patrimônio público que requerem o aprofundamento das investigações (VALENTE, 2010).

Como se vê constatou-se nas investigações uma série de irregularidades na dívida externa, envolvendo pagamentos antecipados de títulos do Tesouro Nacional da

dívida externa, e com ágio atingindo 70% do valor nominal dos títulos originais. Não bastou pagar adiantado, mas se repassou excedentes de mais dinheiro dentro das operações realizadas pelo programa de resgate antecipado (FATTORELLI, 2013).

Para visualizar melhor esta situação, com a elevação da taxa de juros em 1979, a dívida externa brasileira cresceu muito. Na Figura 2 observa-se a evolução e as marcações desta evolução entre 1971 e 2010.

Figura 2: Dívida Externa brasileira (1971 a 2010), em US\$ Bilhões.



Fonte: Banco Central do Brasil
Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

5. DESPESAS COM JUROS E ENCARGOS E PAGAMENTOS DE AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO

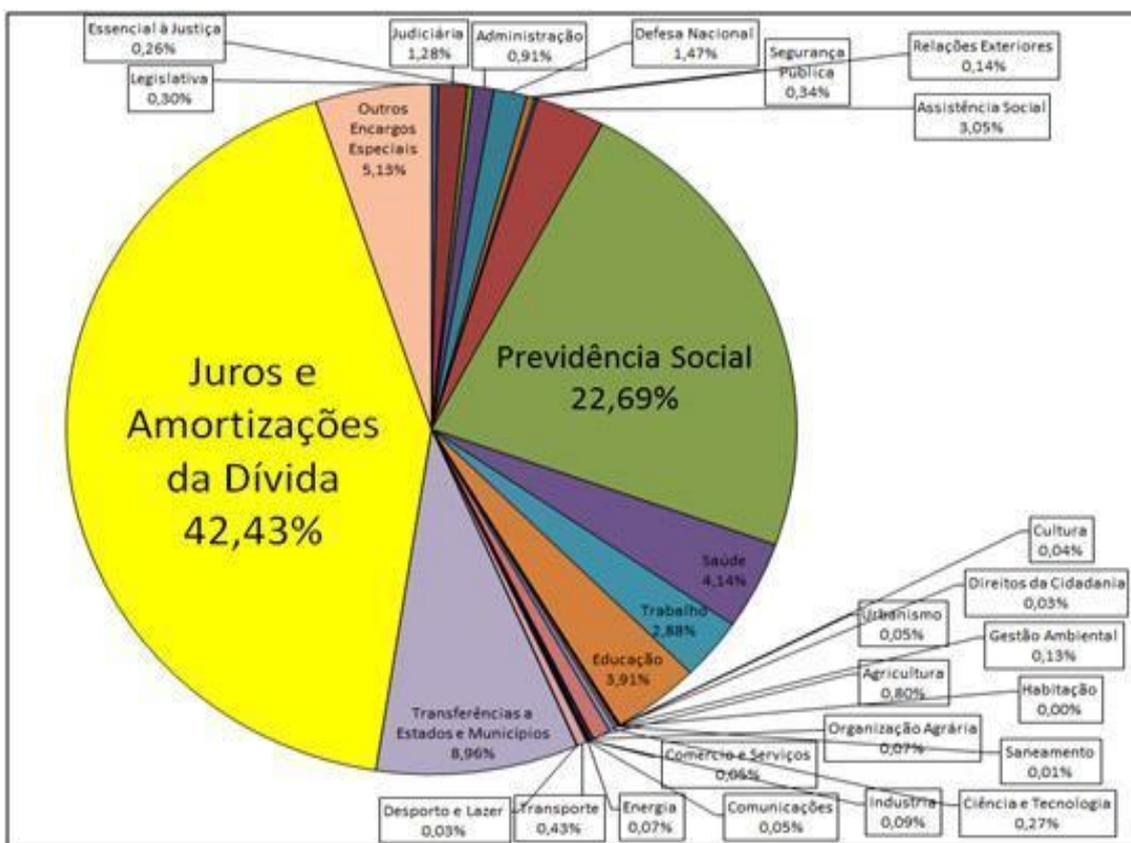
No que diz respeito à dívida pública interna brasileira, Fattorelli (2016) destaca que na repartição do Orçamento Geral da União (OGU) em 2015, juros e amortizações consumiram cerca de 42,4%, ou seja, quase R\$ 1 trilhão, mais precisamente R\$ 962,2 bilhões. Neste caso, dados publicados pelo Bacen indicam que em apenas 11 meses de 2015 (31/01 a 31/12/2015) o estoque em títulos da dívida interna saltou de R\$ 3,204 trilhões para R\$ 3,937 trilhões, um aumento líquido em seu volume em R\$ 733,0 bilhões, ou R\$ 66,6 bilhões ao mês.

Fattorelli (2016) conclui que a dívida não foi amortizada e nem simplesmente rolada ou refinanciada, mas, ao contrário, cresceu fortemente em 2015. Ela denuncia

esta ocorrência porque parte dos juros nominais estão sendo contabilizados como se fossem referentes a amortizações. Tal esquema de refinanciamento da dívida também conhecido popularmente por “rolagem”, seria a troca da dívida que está vencendo por outra nova dívida, isto tem sido denunciado pela Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) desde 2010. Maria Fattorelli (2013) insiste em afirmar que a dívida é pública, porém os contratos devem ser sigilosos.

Os dados do Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) indicam que desses R\$ 962,2 bilhões, foram destinados para o pagamento de despesas com Juros e Encargos da Dívida R\$ 208,4 bilhões, e R\$ 753,8 bilhões para o pagamento de Amortizações/Refinanciamento da Dívida, conforme se pode observar na Figura 3.

Figura 3: Repartição do Orçamento Geral da União em 2015.



Fonte: SIAFI.

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

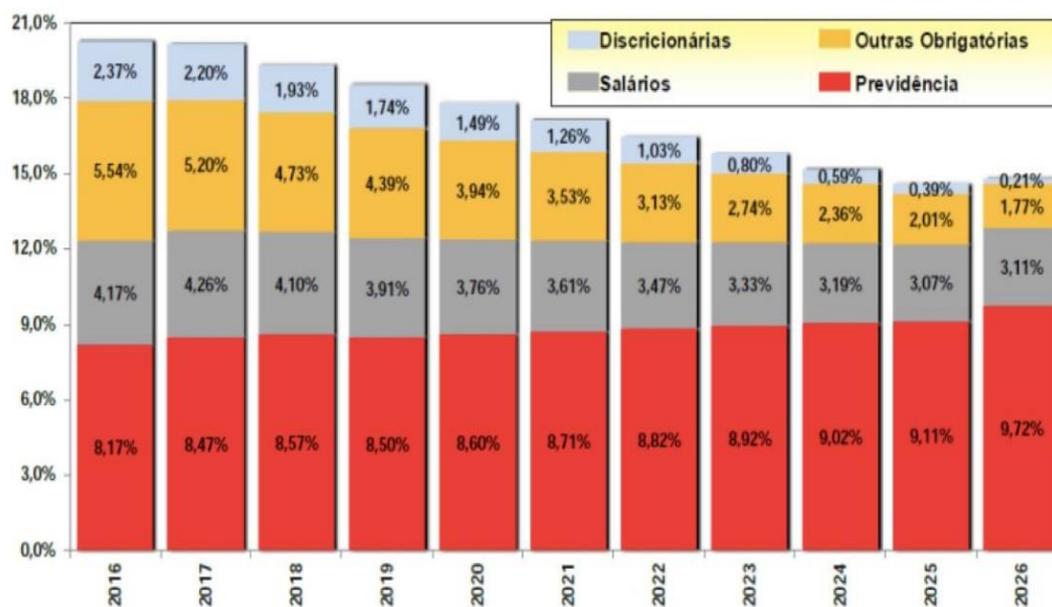
Agora em 2017, neste contexto pós *impeachment*, o atual governo de Michel Temer já deixou bem claro quem está no comando do país com seu lema “trabalhe, não

pense em crise”, portanto, “não se deve” questionar as atitudes do novo Governo. Assim, as soluções propostas pelas “novovelas” políticas neoliberais durante as crises são sempre as de criar as condições para o desenvolvimento das “economias de endividamento”, devido aos instrumentos de liquidez criados preservar obrigatoriamente o pagamento da dívida pública, realizar cortes orçamentários redistribuindo recursos de outras áreas essenciais de políticas sociais para a população e menos ainda realizar regulamentação para controle dos abusos do sistema financeiro e nunca permitir fazer uma auditoria da dívida pública.

Assim, pois, é desta forma cínica que os interesses do sistema financeiro capitalista captura o Estado, determina e condiciona políticas públicas o tempo todo. Esta captura dos Estados, conjuntamente, estatizam dívidas privadas, modificam leis para seus interesses, realizam cortes em investimentos sociais atingindo áreas de Saúde, Educação e Previdência Social que são as mais de interesse dos trabalhadores. Nestes casos, percebe-se que os bancos estão tentando aumentar seus lucros, dada política desse Governo golpista com a “PEC da Morte” para os trabalhadores.

Neste sentido, Fattorelli (2016) denuncia que haverá pressão nos salários e também haverá uma maior pressão para a reforma da Previdência, pois obrigatoriamente terão que reduzir gastos para manter o “teto” das despesas primárias. Porém as sobras serão destinadas para o pagamento no sistema de juros da dívida pública. Esta PEC aprovada no Senado cria uma situação de disputa na redistribuição dos gastos. Na simulação das projeções do Bradesco, observa-se na Figura 4, por classe do dispêndio, as despesas anuais como proporção do PIB para o período de dez anos (2016-2026), considerando-se PIB crescerá em média 3% real ao ano a partir de 2018.

Figura 4: Simulação da Despesa como proporção do PIB⁷³.



Fonte: Tesouro Nacional
Elaboração: Bradesco.

A PEC/55, aprovada no Senado – depois de tramitar na Câmara como PEC/241 – propõe congelamento dos gastos no Orçamento por 20 anos, porém, não há interferência nos pagamentos da dívida pública (TAVARES, 2016).

O atual Ministro da Fazenda Henrique Meirelles fez pronunciamento para as mídias e canais de TVs, afirmando que a PEC/55 é uma necessidade para ajustar as contas do Governo de forma gradual. Tal ajuste seria determinante para que o país recuperasse a credibilidade de consumidores, investidores e empresários, e acrescentou que o déficit fiscal está na ordem de R\$ 170,0 bilhões por culpa dos governantes passados, não esquecendo que ele mesmo fez parte como presidente do Bacen nos dois governos petistas de Lula. Para ele são prejuízos adquiridos que resultam no retorno da inflação assola o país, investidores que cancelaram projetos, a insegurança pública que toma conta da economia do país, o desemprego que volta a crescer, etc. Assim, a PEC terá o papel de fazer o país voltar a crescer. Além da PEC/55 limitar gastos em áreas como Saúde, Educação, Moradia e Segurança, no Art. 102, inciso 6º, ela busca garantir recursos capital para a criação de “empresas estatais não dependentes”, ou seja, contribuir para a criação de um novo sistema de endividamento. Esta proposta de

⁷³ Classe dispêndio.

sistema é o mesmo que quebrou a Grécia e já está em pleno vigor em estados brasileiros, como São Paulo e Santa Catarina, pioneira na implementação deste novo sistema de endividamento no Brasil.

Para o movimento social representado pela Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), este esquema é fraudulento e inicia justamente com a criação deste tipo de empresa estatal “não dependente”, dado que propõe enquadramento institucional delas como “sociedade de propósito específico”. Neste caso permite-se que tenham como sócio majoritário entes federados e sócios privados. Este tipo de empresa “estatal” não está sujeita a fiscalização de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) ou Controladoria-geral da União (CGU), podem contratar serviços sem licitação e podem remunerar seus diretores acima do teto. Este tipo de empresa estatal não dependente pode emitir debêntures com ágios de descontos brutais e pagamento de juros, estratosféricos. A compra dessas debêntures fica restrita a investidores privilegiados, pois não se faz publicidade dessas emissões e vendas. Depois de alguns anos após a criação da empresa e emissão destas debêntures, as experiências demonstram que essas empresas passam a apresentar prejuízos gigantes. Porém será através da PEC/55 que se garantirá os recursos para garantir o rombo causado (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estas considerações finais se detem na preocupação com as soluções neoliberais propostas para resolver as crises, locais ou globais, que remetem sempre a preservar o pagamento da dívida pública, fazer cortes orçamentários em áreas que são essenciais para os trabalhadores, e investem pesado em marketing para que não se regulamente as atividades do setor bancário-financeiro, além de resistir a fazer auditoria da dívida pública.

A dívida é pública, porém para os neoliberais os contratos devem ser sigilosos. Destaca-se aqui o que disse Fattorelli sobre esta forma cínica em que o sistema financeiro capitalista age conjuntamente, estatizam dívidas privadas, modificam leis trabalhistas e fazem cortes em investimentos sociais nas áreas de Saúde, Educação e Previdência Social. O atual governo de Michel Temer já deixou bem claro para os

trabalhadores sua posição: “não pense em crise, trabalhe”, ou seja, “não questione as atitudes do Governo, não pense sobre sua realidade, continue alienado e apenas trabalhe, trabalhe até morrer!”. Cabe destacar aqui que, já em 1662, Sir William Petty, no seu Tratado dos Impostos e Contribuições, teorizava sobre o papel do Estado, que deveria ser o de garantir a paz interna e externa, entretendo o que se vê é a atuação de um estado de exceção, em benefício dos conglomerados financeiros e monopólios e contra os direitos dos trabalhadores.

Para ilustrar as considerações finais, vemos que a América Latina é a principal área estratégica para os interesses corporativos e militares dos Estados Unidos. Explorando a geopolítica do imperialismo para a América Latina, Atílio Boron (2013) estima que os EUA possuem cerca de 14 mil fuzileiros e 46 aeronaves na base naval de Porto Rico. Estão aí para garantir o controle próximo sobre petróleo venezuelano. É de interesse norteamericano assegurar para suas necessidades, presentes e futuras, o que os latino-americanos possuem: metade da água potável do mundo; 40% da biodiversidade; a maior reserva de petróleo; e 6 principais minerais – dos 10 que existem no planeta; além de um enorme e potencial mercado consumidor; entre outros.

Uma tendência interessante é a de que os agentes regionais e locais na América Latina superam os multinacionais. Isto está ocorrendo porque está havendo maior comprometimento com os produtos locais, mais relevantes os bens de consumo (alimentos e bebidas), porque os consumidores latinos estão acreditando as marcas locais estão mais próximas de suas tradições, melhor compreendem suas preferências pois se estabelece um sentimento de orgulho nacional. Por outro lado, quando se deparam com bens duráveis (eletroeletrônicos, automóveis e produtos de saúde), as empresas multinacionais ganham em relevância dada melhor qualidade e produtos com maior inovação disponíveis.

Na concepção de Maria da Conceição Tavares (1972), os países periféricos nas suas políticas de substituição de importação além de terem que se endividar para comprar maquinários, acabam comprando maquinário com tecnologia inferior, que em poucos anos se torna obsoleta, fazendo com que, mais uma vez, a competição se torne desigual frente aos países centrais. Conforme indica a famosa e esclarecedora frase de Ruy Mauro Marini (1973): "não é porque foram cometidos abusos contra as nações não industriais que estas se tornaram economicamente débeis, é porque eram débeis que se

abusou delas". Nesse sentido, a teoria crítica da dependência de Marini atende bem à função de explicar o papel da América Latina no contexto do capitalista. Marini explica que há uma relação desigual entre países centrais e periféricos e que os países centrais se aproveitam dessa relação para manter a dependência entre os países por via de diversos fatores como a criação de dívidas que estrangula as capacidades de desenvolvimento das economias latino americanas. Ele observa, a partir das concepções de Marx, que a América Latina contribui no mercado mundial, em que o eixo da economia industrial passe de mais-valia absoluta para mais valia-relativa, ou seja, que a acumulação passe a depender mais da capacidade produtiva do que da simples exploração do trabalhador. É através das diferentes composições orgânicas do capital existentes entre os países centrais e periféricos, que determinam a relação de dependência. Os países centrais possuem proporcionalmente mais investimentos em Capital Constante do que em Capital Variável, do que os países periféricos.

Desta forma, o problema pode ser observado com relação às diferenças médias globais entre os diferenciais de *quantums* de tempo de trabalho socialmente necessário para produzir valores de uso de suas mercadorias, a sua magnitude, o que justifica os diferenciais de valor produzidos pelo trabalho entre os países centrais e os periféricos. Marini defende a tese de que os trabalhadores dos países periféricos sofrem superexploração de sua força de trabalho, e compensam a diminuição do quantum de trabalho necessário pelo incremento de Capital Constante reduzindo o tempo de trabalho médio vivo nos países centrais. Enfim, entende-se que não haverá mudanças fáceis para a população, dos mais pobres à classe média se não houver resistência ao aumento do grau de exploração de trabalhadores, pois é preciso mobilização e orgânica participação em questões centrais da esfera política ocupando posições estratégicas nos debates e discussões em todos os espaços, seja nos Partidos políticos, nos movimentos sociais, nas universidades, nos locais de trabalho, nas relações familiares, entre as rodas de amigos, etc. Parafraseando Fernando Pessoa, falar sobre a dívida pública é preciso, pagar os excessos da dívida não é preciso! A regressividade tributária para os mais pobres não pode se manter para pagar a conta dos mais ricos, portanto, exige-se auditoria cidadã da dívida pública já!

Soy, soy lo que dejaron; Soy toda la sobra de lo que se robaron; Un pueblo escondido en la cima; Mi piel es de cuero, por eso aguanta cualquier clima;

Soy una fábrica de humo; Mano de obra campesina para tu consumo
(CALLE 13).

REFERÊNCIAS

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Esquema fraudulento**. Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=xwpZ1B0cvCw&t=0s>>. Acesso em: 06 dez 2016.

BOCCHINI, Bruno. **Brasil tem mais mortes violentas do que a Síria em guerra, mostra anuário**. Agência Brasil, 2016. Disponível em:
<agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-10/brasil-tem-mais-mortes-violentas-do-que-siria-em-guerra-mostra>. Acesso em: 13 dez 2016.

BORON, Atilio A. **America latina en la geopolítica del imperialismo**. Buenos Aires: Luxemburg, 2013.

BRAGA, J. C. de S. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 195-242.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996. Cap. 10: O movimento próprio da mundialização financeira (p. 237-271).

COMISSÃO PARA A AUDITORIA INTEGRAL DA DÍVIDA PÚBLICA EQUATORIANA – CAIC. **Subcomissão de Dívida Comercial da CAIC**. Disponível em:
http://www.auditoriadeuda.org.ec/images/stories/documentos/informe_final_CAIC.pdf
Acesso em: 12 dez 2016.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **A Dívida Pública por Maria Lucia Fattorelli: lançamento do N-SP**. USP. São Paulo, 2013. Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=PmRpA88E9gg/>>. Acesso em: 13 dez 2016.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Explicação sobre o gráfico do orçamento elaborado pela auditoria cidadã da dívida**. Disponível em:
<www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/11/09/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/>. Acesso em: 06 dez 2016.

FATTORELLI, Maria Lúcia; ÁVILA, Rodrigo. **Ecuador: Auditoria garante resultados positivos ao país**. Disponível em: <www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/EQUADOR-auditoria-resultados-positivos.pdf>. Acesso em: 6 dez 2016.

FERREIRA, Alceu C. As Agências Multilaterais e a Política Econômica do Governo FHC. In: ALVIM, Valdir; FERREIRA, Alceu C. (Orgs.). **A Trama da privatização: a reestruturação neoliberal do Estado**. Florianópolis: Insular. 2001.

GAMA, Cláudio M. A. **Crise: A dívida externa do Terceiro Mundo**. Portal Administradores, 2011. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/crise-a-divida-externa-do-terceiro-mundo/60692/>>. Acesso em: 12 dez 2016.

HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. [1910]. Cap. XIV: Os monopólios capitalistas e os bancos – transformação do capital em capital financeiro (p. 217-220).

JORNAL DEMOCRATIZE. **Depois de auditar a dívida, o Equador triplicou os investimentos sociais**. 2016. Disponível em: <<https://medium.com/democratize-midia/depois-de-auditar-a-divida-o-equador-triplicou-os-investimentos-sociais-cf821095637d#gmkubnes1>>. Acesso em: 06 dez 2016.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KREGEL Jan. **A história do dólar**. Disponível em <http://www.cliohistoria.hpg.ig.com.br/bco_imagens/moeda/moeda_07.htm >; Acesso em 13 jan. 2006.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialectica de la dependência**. Mexico: Ediciones Era. 1973.

MARX, Karl. “Capítulo XXV – Crédito e Capital Fictício”. **O Capital** – Crítica da Economia Política. L3. v. 5. 4 ed. São Paulo: Difel, 1985, [p. 460-478]. (tradução Reginaldo Sant’Anna).

PETTY, William. **Tratado dos Impostos e Contribuições**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (coleção Os Economistas).

TAVARES, Elaine. **O mundo é dos bancos**. IELA. Florianópolis, 2016. Disponível em: <www.iela.ufsc.br/noticia/o-mundo-e-dos-bancos>. Acesso em: 06 dez 2016.

TAVARES, M. C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. 9. Ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

VALENTE, Ivan. **Voto em separado** - Dívida Pública: O centro dos problemas. Câmara dos Deputados. Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Voto-em-separado.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2016.

Recebido em 10 de novembro de 2017 e aceito em 25 de novembro de 2017.