

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

Anacronismos da PEC 188/2019: equilíbrio fiscal intergeracional e colapso social

NOTA TÉCNICA 8

Por: José Celso Cardoso Pereira Jr.

**ANACRONISMOS DA PEC 188/2019:
equilíbrio fiscal intergeracional e colapso social.¹**

José Celso Cardoso Jr.²

1. Introdução e Contextualização Geral.

As políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como sendo similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e famílias, deveriam operar segundo o preceito do orçamento sempre equilibrado ou superavitário.

Por esta razão, na visão liberal, reformas da previdência e administrativas seriam fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico.

Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo. Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar ou reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central.

Desta maneira, a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é, portanto, falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente em momentos de retração ou recessão econômica. É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são auto impostas pela legislação que sempre se pode alterar.³

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar num momento em que a

¹ Agradeço a colaboração de Bráulio Cerqueira, Paulo Kliass e Lício Raimundo pelo uso de trechos de trabalhos conjuntos anteriores com cada um deles, isentando-o por erros e omissões remanescentes.

² Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

³ Para uma discussão acerca de significados e alternativas à rigidez das regras fiscais auto impostas pelo governo brasileiro desde a LRF, ver importante artigo de Márcio Gimene, O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. RBPO, Vol. 9 Número 1 (2019).

economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Mas felizmente, já vão se avolumando opiniões contrárias ao austericídio como ideia e prática dominantes no mundo. Economistas estrangeiros de grande influência internacional (Bernanke, 2019), e mesmo alguns brasileiros de formação liberal (Lara Resende, 2017) vêm afirmando que essa crença na austeridade como fim em si mesmo está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas.

As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica. Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável (Aglietta, 2019) – vide quadro 1 abaixo.

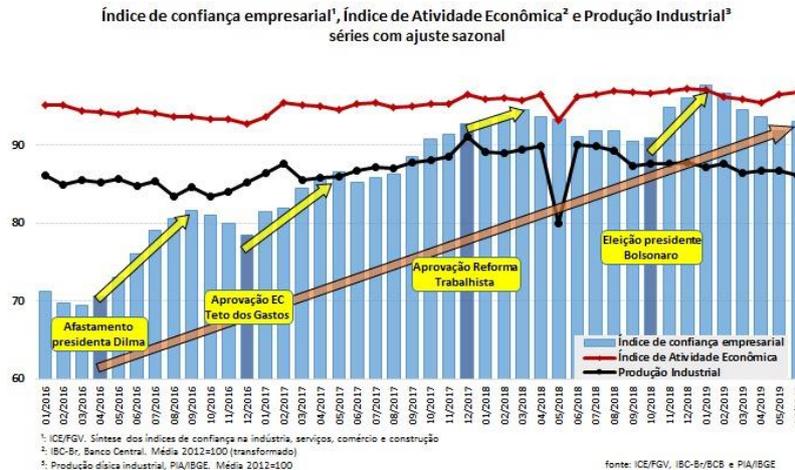
Quadro 1: Relação entre Ajuste Fiscal (contracionista x expansionista) e Crescimento Econômico após ajuste.

	MAIS CRESCIMENTO Crescimento econômico maior após ajuste	MENOS CRESCIMENTO Crescimento econômico menor após ajuste
MAIS AUSTERIDADE Política fiscal contracionista = retração / esterilização do gasto real	Irlanda (1987) Noruega (1983)	Finlândia (2000) Grécia (2005, 2006) Noruega (1979)
MENOS AUSTERIDADE Política fiscal expansionista = expansão / reorientação do gasto real	Espanha (1986,1987) Finlândia (1996,1998) Grécia (1976) Irlanda (1976, 1988, 1989) Holanda (1996) Noruega (1996) N. Zelândia (1993, 1994, 2000) Portugal (1986,1988, 1995) Suécia (2004)	Finlândia (1973) Irlanda (2000) Noruega (1980)

Fonte: Alesina e Ardagna (2010), apud Rossi, Dweck e Arantes, 2018: 23. Elaboração própria

No caso brasileiro, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, das reformas trabalhista e previdenciária e da eleição de Bolsonaro à Presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permanecem estagnados ou declinantes desde 2016, bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social) deflagrada em 2020 - vide gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1: Correlação negativa entre índice de confiança empresarial e comportamento real da produção industrial e da atividade econômica no Brasil entre 2016 e 2019.



Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs 186, 187 e 188 são parte, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

A PEC 186 tem como principal objetivo contar gastos públicos de pessoal, por meio da redução de 25% dos vencimentos de servidores públicos federais, mas potencialmente aplicáveis também aos estados e municípios. Essa medida é completamente contraproducente, pois ao invés de contribuir para o almejado ajuste fiscal estrutural do setor público, deve na verdade intensificar a contração da demanda agregada (direta e indiretamente financiada pela massa de rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos) e, portanto, contribuir para a redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e da arrecadação tributária direta e indiretamente dependente e derivada da mesma massa de rendimentos). Ademais, uma medida desse porte, se concretizada, deve induzir um processo de fuga de talentos do setor público para o setor privado, até mesmo para fora do país, bem como um processo de desestímulo ao trabalho, com consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população beneficiária em cada caso concreto.

A PEC 187, por sua vez, tem como principal objetivo eliminar os fundos públicos vigentes e com isso provocar uma repactuação fiscal-federativa em larga escala, já que boa parte dos tais fundos se organizam e operam com base em sistemas federativos de políticas públicas, repasses fundo a fundo, atribuições compartilhadas entre os 3 entes federativos etc. Ainda que uma parte desses fundos existam apenas em termos contábeis ou possuam pouco ou nenhum impacto econômico e social que os justifiquem, há vários fundos (passíveis de extinção pela PEC 187) que, ao contrário, existem como produto de pactos sócio-políticos e arranjos setoriais e federativos específicos, ademais com impactos econômicos e sociais importantes, cuja extinção representará severa crise de subfinanciamento ou mesmo colapso setorial e federativo de monta para várias políticas públicas relevantes e deles (dos pactos e arranjos) dependentes. O agravante dessa

situação é que a PEC 187 possui apenas o objetivo fiscal de desobrigar, desindexar e desvincular recursos dos fundos para livre uso pela União (leia-se: federalização e abatimento da dívida pública federal), oferecendo em troca nada mais que promessas não fundamentadas e nada claras de realocação federativa dos mesmos. Vale dizer, sem projeto algum de reinvestimento, priorização de gastos ou - menos ainda - de desenvolvimento regional ou de qualquer outro tipo sobre o qual se pudesse talvez ancorar a referida justificativa de extinção dos atuais fundos.

Por fim, a PEC 188 tem como principal objetivo, além da extinção do PPA (único instrumento formal destinado a orquestrar o processo de planejamento governamental nos 3 níveis da federação) e do mesmo corte de vencimentos de servidores públicos já previsto na PEC 186, a inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º da CF-1988, prevendo que “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”, cuja crítica é objeto principal dessa Nota Técnica.

Essas são as razões pelas quais o chamado Plano Mais Brasil (PECs n. 186, 187 e 188) e a reforma administrativa que o acompanha estão assentados em dogmas ideológicos não referenciados, de modo substantivo, nem na economia do mundo real, nem na história das experiências internacionais ou brasileira de todos os tempos. Senão, vejamos.

2. PEC 188 e equívocos subjacentes ao Equilíbrio Fiscal Intergeracional.

No interior do pacote de maldades fiscais e sociais contidas na PEC 188, uma em especial tem tido menos destaque nos debates correntes, embora represente uma das mais graves violações de direitos constitucionais fundamentais do Estado democrático de direito no Brasil desde a CF-1988.

Trata-se da tentativa de inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º, prevendo que “*será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional*”. Ora, o artigo 6º da CF-1988, marco dos direitos sociais, estabelece que: “*São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*” Desta forma, o referido parágrafo único, se aprovado, representará uma forma de relativização ou severa restrição dos direitos sociais fundamentais ao condicioná-los ao “equilíbrio fiscal intergeracional”, mesmo sendo este um (pseudo) conceito, teórica e empiricamente, questionável. Senão, vejamos.

Em linhas gerais, é possível afirmar que a ideia de equilíbrio fiscal intergeracional, como âncora de longo prazo para os gastos públicos na PEC 188, está impregnada de ao menos dois problemas sem solução dentro do arcabouço teórico liberal ou monetarista ao qual pertence. Em primeiro lugar, a noção de equilíbrio fiscal ali contido está contaminada por uma visão contábil de curto prazo (janeiro a dezembro de cada ano), cujos resultados medidos desnecessariamente em intervalos coincidentes ao ano contábil fiscal deveriam sempre produzir saldos contábeis positivos ao final dos respectivos exercícios anuais. Ou seja, uma lógica de superávit fiscal primário permanente, cuja contrapartida é justamente o enrijecimento – e até mesmo a esterilização – do gasto real como instrumento de política econômica ativa. Perde-se com isso a própria essência das finanças públicas como objeto e fenômeno de natureza intrinsecamente econômica, ao invés de meramente contábil.

Vista da perspectiva econômica, as finanças públicas são algo muito mais amplo e complexo, sendo muito mais importante observar a composição dos gastos públicos (e da própria dívida pública) e as tendências dinâmicas de sua realização ao longo do tempo, pelo sistema econômico e social, do que os meros saldos contábeis anuais que na verdade pouco ou nada nos dizem sobre a maturidade do arranjo institucional macroeconômico do país em questão e tampouco sobre o significado do gasto ou do déficit público em si. Como exemplo, basta dizer que poucos economistas sérios advogariam em prol de um equilíbrio fiscal (vale dizer: equilíbrio ou superávit primário) de natureza contábil em momentos de calamidade pública como o causado em 2020 pela pandemia do novo coronavírus sobre a saúde pública de grande parte dos países e populações do mundo.

Num contexto de crise extrema (mas não só!), o déficit público primário é não apenas necessário para enfrentar os imensos infortúnios da crise sanitária que se converte em crise econômica pela paralisação ou bloqueio dos circuitos tradicionais de produção e consumo, como é condição *sine qua non* para a própria mitigação e posterior superação da crise, sobretudo nas dimensões em que afeta severamente o emprego, a renda do trabalho, o lucro das empresas e a própria capacidade arrecadatória dos governos. Sob a lógica e o grilhão do equilíbrio fiscal intergeracional, a crise do novo coronavírus deverá assumir dimensões catastróficas irreversíveis sobre os sistemas econômico e social de determinado país.

Em segundo lugar, a noção de equilíbrio intergeracional traz em si uma visão estática de um fenômeno que é intrinsecamente dinâmico. Ao submeter, constitucionalmente, a realização dos direitos sociais ao tal equilíbrio fiscal contábil intergeracional de longo prazo, a malfadada proposta estará, na verdade, comprometendo as possibilidades de sucesso e realização das gerações futuras, as quais terão que (sobre)viver para satisfazer os regramentos inexecutáveis da lei, ao invés de a lei servir para fazer cumprir os direitos sociais da população. Tal regramento é também estático no sentido de que sequer concebe a possibilidade de novas demandas e necessidades sociais decorrentes das mutações que naturalmente acontecem nos padrões demográficos, epidemiológicos, sanitários, educacionais e civilizacionais ao longo do tempo em qualquer lugar do mundo – mas menos no Brasil, ao que parece!

Petrificação e Esterilização das Finanças Públicas

Do ponto de vista da lógica jurídica, ***não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de petrificação das finanças públicas brasileiras***, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis auto impostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexecutáveis na prática e inadequadas teoricamente.

Será algo como a lei de conversibilidade do peso argentino ao dólar, instituída em 1991 pelo governo ultraliberal e posteriormente abandonada em 2001 em função do colapso econômico que ela ajudou a produzir.⁴ Ou seja, algo dessa natureza pode, sem exagero, colocar o Brasil numa rota de colapso econômico, social e político do país como nação.

⁴ A lei de conversibilidade da Argentina foi concebida em março de 1991 por Domingo Cavallo, então superministro liberal da Economia do peronista Carlos Menem (1989-1999). A lei instituiu a paridade de um para um entre o peso argentino e o dólar norte-americano, com o objetivo principal de debelar a hiperinflação. A paridade encareceu os produtos argentinos no mercado exterior e diminuiu a entrada de dólares originados da exportação. Para manter a conversibilidade, o governo apelou para empréstimos

Financeirização e Privatização das Finanças Públicas

Ademais, a razão de fundo para nosso pessimismo está ligada ao fato de que já está em curso no Brasil, mormente desde as primeiras Emendas Constitucionais pós-1988, um processo lento, gradual e seguro de **privatização das finanças públicas federais**, que se manifesta por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN) do país. Trata-se de processo por meio do qual se vão consolidando, desde a CF-1988, duas situações praticamente antagônicas entre si.

De um lado, normativos constitucionais, tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 – Emergencial, PEC 187 – Fundos Públicos, PEC 188 – Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019 e ainda em tramitação legislativa, bem como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA, que primam pelo **enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real**, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

De outro lado, um conjunto de normativos constitucionais, das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais (por exemplo: Lei nº 9.249/95,⁵ Lei nº 11.803/2008,⁶ e Lei

externos. Enquanto houve recursos abundantes no mercado internacional, a fórmula deu certo. Com a crise asiática em 1998, os investidores ficaram mais arredios e passaram a cobrar juros mais altos. Em 1999, o Brasil, principal parceiro comercial da Argentina, sofreu uma crise cambial e desvalorizou o real, o que tornou os produtos argentinos ainda mais caros no seu principal mercado externo. Recorrendo cada vez mais ao mercado externo para conseguir os dólares de que precisava, o país fez sua dívida externa saltar de US\$ 62,2 bilhões em 1989 para US\$ 132 bilhões em 2001. O desemprego passou ao patamar de 18,3% da população nesse ano e obrigou o governo a abandonar a paridade, abrindo caminho para uma recuperação posterior nos anos 2000. Assim, se a lei de conversibilidade ajudou a controlar a inflação, assegurando a estabilidade de preços, ela diminuiu a competitividade do país, levou-o a um endividamento externo insustentável e a uma recessão que já dura mais de 40 meses.

⁵ Lei responsável por conferir três benesses tributárias aos proprietários da riqueza financeira: “a) a instituição de isenção integral do IR (alíquota zero) aos dividendos pagos aos acionistas, na contramão do que se faz no resto do mundo; b) a dedução dos juros implícitos sobre capital próprio, como se fossem despesas, com vistas a reduzir a renda tributável; c) a redução do rol de alíquotas do IR, estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%” (Delgado, 2018: pg. 111).

⁶ Segundo Delgado (2018): “O serviço de dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que explicitamente autoriza essa isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada – Sec. do Tesouro/Banco Central, compulsoriamente incluída no Orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000 – art. 8, parágrafo 2), culminando com a EC 95/2016, que não apenas mantém o “serviço de dívida” como estava (já desregulado), mas amplia para toda a despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto staff das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional.” (Delgado, 2018: pg. 111-112).

13.506/2017, que blinda o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais).⁷ Dentre as medidas em tramitação no legislativo, vale lembrar o PLP 459/2017, que trata da securitização de créditos tributários e que representa a legalização de um esquema financeiro de tipo fraudulento.⁸ Todos esses regramentos sinalizam para a **flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro**, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Portanto, ao chamarmos o processo de financeirização da dívida pública (e da sua gestão) de privatização das finanças públicas, queremos com isso chamar atenção para o fato de que, por detrás dos mecanismos econômico-financeiros subjacentes, aparentemente neutros ou simplesmente técnicos, com o que tal fenômeno é costumeiramente apresentado à sociedade, existe na realidade um processo extraordinariamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro que favorece apenas determinados segmentos numericamente minoritários da população, geralmente travestidos de agentes econômicos tais como bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo, como também os seus principais beneficiários diretos.

Bello, Bercovici e Barreto Lima (2019: pg. 1800) ajudam a esclarecer o fenômeno:

*“A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo contra as maiorias políticas, gerando um processo de reformas constitucionais em vários países, cujo objetivo foi **“constitucionalizar a globalização econômica”** (Schneiderman, 2008). Com a*

⁷ Ainda segundo Delgado (2018): “A linguagem da MP, convertida em lei, é indireta, mas precisa, para atingir esse objetivo: que os bancos e demais instituições financeiras sob jurisdição do Banco Central e as corretoras e demais operadores do mercado de capitais, sob jurisdição de CVM, adiram aos “Termos de Compromisso” e “Acordos de Leniência”, “sem necessidade de confissão de crime”, para obter “Acordos de Leniência Secretos” mediante aplicação de multas escalonadas até o máximo de 300 milhões de reais. Na linguagem dos “mercados”, a regra pode ser lida como de “precificação” do ilícito. Tais acordos, pelo seu caráter secreto, impedem na prática a operação subsequente do MPF na identificação dos ilícitos criminais envolvidos, regra que contrasta flagrantemente com tudo mais que se vê na mídia corporativa sobre o “combate à corrupção”.” (Delgado, 2018: pg. 115).

⁸ Se aprovado, o PLP 459/2017 representará: “(1) Venda do Fluxo da Arrecadação Tributária: os tributos que pagamos serão desviados antes de alcançar o orçamento público. Tal escândalo está disfarçado no texto do PLP 459/2017 que diz “cessão de direitos originados de créditos tributários...” Esses “direitos originados” são, na realidade, o dinheiro arrecadado dos tributos que pagamos, que sequer alcançarão os cofres públicos! (2) Pagamentos por fora dos controles orçamentários, mediante o desvio dos tributos que pagamos para investidores privilegiados. Devido à venda do fluxo da arrecadação, parte da arrecadação será destinada por fora dos controles orçamentários, durante o percurso dos recursos pela rede bancária arrecadadora! (3) Geração de dívida pública ilegal, mediante a utilização de nova empresa estatal que está sendo criada em cada ente federado para emitir debêntures, cujo produto da venda é em grande parte destinado ao ente federado, porém, a um custo exorbitante, como comprovado em CPI da PBH ATIVOS S/A em Belo Horizonte: em troca de R\$ 200 milhões recebidos por ocasião da venda das debêntures, o Município cedeu fluxo de arrecadação tributária no valor de R\$ 880 milhões + IPCA + 1% ao mês, entre outros custos! (4) Comprometimento das finanças públicas com vultosas garantias e indenizações em total desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal! (5) Danos incalculáveis ao orçamento público, tendo em vista que os recursos da arrecadação tributária passarão a ser sequestrados durante o percurso pela rede bancária e, devido ao “sigilo bancário” vigente no país, isso significa completa perda do controle da arrecadação tributária.” Extraído de Maria Lúcia Fattorelli e disponível pelo link: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/denuncia-o-plp-459-2019-pode-quebrar-o-brasil/>

garantia dos investimentos constitucionalizada e a retórica sobre "segurança jurídica", "regras claras", "respeito aos contratos", "Estado de direito" (ou "Rule of Law") sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, instituiu-se um fenômeno denominado "blindagem da constituição financeira", ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas.

*A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal" e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de **estado de exceção econômica permanente** (Bercovici, 2004: 171- 180; Bercovici, 2008a: 327-343; Mascaro, 2018: 97-102; Cabral, 2018: 15-28), em que se utilizam as medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, que busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade."*

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de opção política de política econômica, esse arranjo institucional que se está consolidando no Brasil é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e de inclusão do país.

Finanças Saudáveis X Finanças Estéreis

Neste particular, é preciso explicar que finanças públicas saudáveis (ou sustentáveis) são algo diverso de finanças públicas estéreis. **Finanças saudáveis** são aquelas assentadas em gastos primários responsáveis por políticas públicas, cujos efeitos agregados (e respectivos multiplicadores) tendem a ser positivos na medida em que geram emprego, renda, lucros e tributos ao longo do ciclo econômico. Seus determinantes são de ordem social, econômica e política. Já as **finanças estéreis** são aquelas de natureza e/ou destinação financeira, cujos multiplicadores são negativos e seus efeitos agregados contribuem para a ampliação do desemprego, pobreza e concentração de renda. Seus determinantes são autônomos, endógenos, não baseados em fatores reais da economia.

Daí que o problema não é o déficit ou a dívida pública em si, mas apenas a sua composição e forma de financiamento ao longo do tempo. Evidentemente, a composição e a forma de financiamento da dívida federal brasileira são ruins, pois assentadas na lógica de valorização financeira dos seus fluxos e estoques. Basta ver que em dezembro de 2019, o Congresso Nacional que aprovou o orçamento federal para 2020, destinou para juros e amortizações da dívida R\$ 1,603 trilhão, ou seja, 45% dos R\$ 3,565 trilhões previstos no OGU. Isso mostra haver um grande comprometimento anual de recursos públicos destinados ao gerenciamento (leia-se: garantia de liquidez e solvabilidade) da dívida pública federal brasileira. Significa que a captura da gestão da dívida pública pelas finanças especulativas continua sendo o principal entrave ao crescimento econômico e um constrangimento inaceitável ao cumprimento dos direitos sociais no país.

Para desnudar, portanto, o irrealismo e a crueldade de algo tão enganoso e perverso quanto um suposto direito ao “*equilíbrio fiscal intergeracional*”, é preciso desmistificar a falaciosa ideia de que as finanças públicas devem ser estruturadas e operadas da mesma maneira que as finanças privadas (domésticas e empresariais). Para tanto, é necessário entender que a economia capitalista é um sistema dinâmico intertemporal, cujas variáveis principais e suas contas não podem ser reduzidas – se não para fins didáticos – a qualquer cálculo contábil estático, ainda mais se preso ao ano fiscal ou calendário gregoriano!

Como já dito na Introdução, considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem não só simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar/reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos e investimentos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central. Por fim, pelo simples fato de que as expectativas de vida de famílias, empresas e governos são muito distintas, há a questão de que os respectivos horizontes de tempo para zeragem ou refinanciamento de suas dívidas também o são. Em um extremo estão as pessoas físicas ou famílias, cujas expectativas de vida – e, portanto, o horizonte temporal dos seus endividamentos e financiamentos – podem ser calculados atuarialmente e cobrados periodicamente dentro de curtos intervalos de tempo. Em outro extremo estão os governos, cuja expectativa de existência é, a princípio, infinita, logo, não há, a rigor, horizonte de tempo pré-determinado dentro do qual eles precisem sequer zerar suas carteiras de empréstimos. As empresas, por sua vez, ocupam de forma contínua os extremos inferior (das famílias) e superior (dos Estados) acima aludidos: se forem empresas familiares ou de capital fechado estarão mais próximas do caso das famílias e pessoas físicas; se forem empresas de capital aberto ou grandes corporações ou *holdings* internacionais estarão mais perto da situação dos Estados nacionais.

Déficit X Necessidades de Financiamento da Despesa Pública

Há, portanto, equívocos conceituais e operacionais no conceito de déficit aplicado ao setor público, que precisam ser mais bem explicados. Déficit é um conceito contábil que se calcula como a diferença entre receitas e despesas correntes, dentro de um determinado horizonte temporal, por exemplo, um dia, um mês, um ano civil. Faz mais sentido quando aplicado às finanças pessoais ou empresariais, pois nesses casos as alternativas de financiamento para déficits persistentes estão reduzidas a poucas opções, tais como: corte de despesas, aumento de receitas, venda de ativos, empréstimos.⁹ As garantias desses empréstimos também estão limitadas por critérios ligados ao valor presente estimado dos ativos e fluxos de renda já existentes e daqueles estimados para o futuro, e por critérios atuariais aplicados ao horizonte de sobrevida das pessoas, famílias ou empresas.

No caso do setor público, as garantias oferecidas, seja para empréstimos novos, seja para emissão ou rolagem de dívida pública, são muito mais amplas e complexas que as garantias passíveis de aceitação oriundas de empresas e famílias. Além das garantias formais e objetivas em termos de ativos físicos (já existentes ou ainda a serem explorados, tais como empreendimentos e reservas naturais de todos os tipos), o setor público ainda

⁹ E para as empresas, ainda a emissão de ações e debêntures.

oferece fluxos esperados de renda, calculáveis mediante investimentos específicos ou mera sinalização de investimentos passíveis de interesse pelos investidores privados.

O próprio projeto de desenvolvimento de um país em construção, ainda que abstrato ou subjetivo sob vários aspectos, além da confiança geral e as expectativas dos agentes econômicos e atores sociais nesse projeto convertem-se, ao fim e ao cabo, em garantia de solvabilidade do setor público frente ao mercado. Com relação ao horizonte temporal de realização de tais empréstimos ou endividamento, sendo o Estado nacional, a princípio, um ente de existência longa ou indeterminada, não há, no caso do setor público, nada que implique em uma data definitiva a futuro para zeragem de seus passivos. Razão pela qual, no limite, o setor público pode – e efetivamente assim o faz – conviver indefinidamente em situação de endividamento contábil formal, desde que, para tanto, consiga manter sob controle as expectativas e a confiança dos agentes econômicos e atores sociais relevantes em sua capacidade de garantir solvabilidade, conversibilidade e perenidade da dívida pública ao longo do tempo.¹⁰

É, então, pelas razões acima, que no caso do setor público, o conceito mais adequado, do ponto de vista das finanças públicas e da natureza das funções públicas, as quais visam não o lucro nem a reprodução individual ou familiar, mas sim o desenvolvimento nacional e o bem-estar coletivo, é o conceito de **necessidade de financiamento da despesa pública**. A despesa pública pode e deve ser financiada com recursos provenientes do conjunto das fontes tributárias existentes na economia,¹¹ sendo preciso buscar sempre o máximo de progressividade tributária pelo lado da arrecadação com o máximo de redistributividade fiscal pelo lado do gasto. Essa é, aliás, uma condição necessária para que as políticas públicas em geral (inclusive as políticas de pessoal) cumpram papéis satisfatórios em termos de desempenho econômico (eficiência e economicidade) e combate às desigualdades sociais (eficácia e efetividade).¹²

¹⁰ Veja-se, por exemplo, que a maioria dos países desenvolvidos ou da OCDE possuem relação dívida/PIB maior que 100%, situação essa que, na maior parte do tempo, nem produz inflação descontrolada, nem trava novos investimentos (nacionais e estrangeiros) ou a confiança empresarial na capacidade dos seus governos em honrar seus respectivos compromissos financeiros.

¹¹ A rigor, em uma economia monetária, cujo país emite sua própria moeda e as dívidas e demais haveres financeiros estão expressos nessa moeda, o governo não precisa arrecadar antes para gastar depois, pois em última instância ele sempre vai poder emitir para se autofinanciar, ainda que, em condições de pleno emprego dos fatores de produção, isso possa gerar inflação como resultado não desejável dessa prática. De todo modo, mesmo sendo assim, é necessário que haja um sistema de tributação obrigatório (e preferencialmente progressivo, se um dos objetivos desse país for também produzir justiça tributária e redistributiva), a ser honrado nessa moeda de curso legal, de modo que os agentes econômicos tenham que demandar e usar essa moeda para pagar os respectivos tributos e também realizar suas próprias transações privadas, legitimando-a como moeda nacional preferencial, ao mesmo tempo que reconhecem e legitimam o próprio poder político do Estado no campo da criação e gestão da moeda nesse espaço territorial. De modo muito resumido, este é um dos fundamentos da MMT, a chamada teoria moderna da moeda. A respeito, ver em <http://www.mmtbrasil.com> um resumo bastante didático da mesma.

¹² Como exemplo, o financiamento das despesas com pessoal inativo no setor público brasileiro não deveria, portanto, fugir à essa regra geral. Significa dizer que tal despesa pode e deve ser financiada não só com as contribuições individuais dos próprios servidores sobre suas respectivas folhas salariais, como também com recursos gerais do orçamento público. Neste caso, tanto melhor se forem oriundos de uma estrutura tributária progressiva. Se os salários dos servidores ativos são pagos com os recursos tributados da sociedade, porque haveria que ser diferente com os direitos laborais e previdenciários dos mesmos?

Economia Empresarial Capitalista é Economia de Endividamento Permanente

Daí ser possível e necessário afirmar que ***toda economia monetária é, por definição, uma economia em endividamento permanente*** (Belluzzo e Almeida, 2002). Em outras palavras, toda e qualquer economia capitalista convive o tempo todo – e apenas pode se expandir ou almejar expandir-se no tempo – com indivíduos, famílias, empresas e governos em situação quase sempre de endividamento monetário. Isso porque os agentes emissores do crédito, que é uma antecipação do poder de compra para agentes econômicos interessados em consumo ou investimento no momento presente, geram como contrapartida dívidas a futuro contra si mesmos. Mas ao fazerem isso, os agentes tomadores de crédito estão, ao mesmo tempo, antecipando, por meio do consumo ou investimento que realizam, a criação ou manutenção de empregos, salários, lucros e tributos também no momento presente, razão pela qual o problema não é o déficit ou a dívida em si mesma, mas sim as condições de financiamento dinâmico intertemporal de cada ato de endividamento realizado por meio do crédito. Ou seja, é preciso que tais situações de endividamento possam ser equalizadas de modo dinâmico, intertemporal, o que apenas acontece se a trajetória de crescimento da economia for positiva e as expectativas dos agentes puderem seguir se concretizando ao longo do tempo. Em situações como essa, a equação [crédito = dívida = financiamento saudável intertemporal] não apenas estará equacionada, como será considerada um fato econômico normal, desejável e dominante da vida moderna.

Note-se, portanto, que também as finanças empresariais dependem do endividamento (saudável, dinâmico, intertemporal) para crescer e prosperar. Note-se, ademais, que no caso das finanças públicas, os argumentos acima se referem tanto aos chamados gastos de custeio da máquina estatal (administrativos e finalísticos) como aos investimentos propriamente ditos. Nós não achamos correto – se não para fins didáticos – separar ou tratar, como se fossem radicalmente diferentes, as rubricas de custeio e de investimento, basicamente porque todo investimento no presente se transforma em necessidades de custeio no futuro, e todo custeio no presente garante – via efeitos multiplicadores sobre o gasto, renda, lucros e tributos – parte das condições de financiamento para novos investimentos no futuro.

Por fim, fechando o circuito, é preciso ter claro que no Brasil, esse lugar maravilhoso e distante dos manuais terraplanistas e fundamentalistas da economia liberal, a relação histórica entre o gasto público e o gasto privado é, predominantemente, de complementaridade e não de substituição.¹³ Ou seja, há correlação positiva entre ambos os componentes do gasto, o que torna o gasto público especialmente importante em conjunturas de crise para reanimar, induzir e direcionar o gasto privado rumo à recuperação. De modo que, em síntese, a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é sim falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente em momentos de retração ou recessão econômica.

¹³ Evidentemente, essa é uma das razões óbvias pela qual se trata de bobagem indescritível a tentativa retórica de membros do atual governo Bolsonaro / Guedes em sugerir a separação entre PIB privado, intrínseca e supostamente virtuoso, e PIB público, intrínseca e supostamente vicioso.

3. Os Processos de Enrijecimento e Criminalização do gasto público real no Brasil pós CF-1988.

Desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei 4.320, de 17 de março de 1964), mas sobretudo após a CF/1988, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) e posteriormente da EC 95/2016 (que instituiu o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – *porém contínuo* – processo de institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos (ambas a partir de uma justificativa teórica associada à transparência e à responsabilização).¹⁴

Tal processo foi acelerado durante a década de 1990 em função de alguns condicionantes prévios, conforme descrito a seguir.

1. Exigências de organismos internacionais (notadamente, Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Mundial) como condição para liberação ou renovação de empréstimos em moeda estrangeira.
2. Fim da conta-movimento do Banco do Brasil (BB) em 1986 e criação na CF/1988 do Orçamento Geral da União (OGU), Orçamento da Seguridade Social (OSS), jamais implementado nos moldes preconizados pela CF/1988, e Orçamento das Empresas Estatais (OEE).
3. Empoderamento e crescente blindagem institucional das organizações federais destinadas ao gerenciamento da moeda (BCB), da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional – STN) e à unificação e especificação do processo de contabilização orçamentário-financeira do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal – SOF, via sistemas Siafi, Sidor, Sigplan e Siop).¹⁵

Além desses, apresentam-se outros fatores dignos de nota:

4. A hiperinflação e o descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor no biênio 1991-1992, com o conseqüente *impeachment* do presidente.
5. O escândalo de corrupção dos *anões do orçamento* ao longo do biênio 1992-1993, com envolvimento de parlamentares em torno da malversação dos recursos públicos.

¹⁴ Para tanto, ver os determinantes principais desse processo nos trabalhos de Braga (1993; 1997) e Massoneto (2006), além de Bercovici e Massoneto (2016).

¹⁵ **Siafi: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**, é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O sistema foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e implementado em 1987. **Sidor: Sistema Integrado de Dados Orçamentários**, é o sistema responsável pela elaboração da proposta orçamentária do governo federal. Seu principal produto é o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) enviado, anualmente, ao Congresso Nacional para aprovação e conseqüente geração da Lei Orçamentária Anual (LOA). **Sigplan: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (PPA)**, foi o sistema de organização e integração da rede de gerenciamento do PPA. Seu portal esteve ativo entre 2000 e 2011, responsável pelo carregamento de informações sobre Monitoramento, Avaliação e Revisão do PPA. **Siop: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento**, foi o sistema sucedâneo do Sigplan para carregamento e monitoramento de informações orçamentárias e gerenciamento de programas temáticos do PPA. Está ativo desde 2012 e a idéia é que o Siop substitua integralmente outros sistemas, tais como o Sidor, por exemplo. Por enquanto, o Siop faz apenas o cadastro e monitoramento de programas e ações do PPA. Adicionalmente, pretende-se também disponibilizar módulos para acesso pelos cidadãos e por outros órgãos, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

6. A estabilização monetária trazida pelo Plano Real, cuja engenharia financeira necessária ao seu êxito exigia, em concordância com Belluzzo e Almeida (2002):
 - a. A manutenção da taxa oficial de juros permanentemente acima das taxas internacionais, de modo a estimular a entrada de capitais externos, tornando a nova moeda sobrevalorizada em relação às principais moedas estrangeiras (sobretudo o dólar e o euro), de sorte a baratear artificialmente os preços dos bens e serviços importados e, com isso, por meio da abertura comercial e financeira e da concorrência externa, forçar a quebra da inércia inflacionária doméstica e a convergência dos preços internos para algo próximo dos padrões internacionais vigentes; e
 - b. A geração de *superávits* fiscais primários permanentes, obtidos por meio da seguinte combinação:
 - i. privatização de ativos estatais;
 - ii. reformas sociais e gerenciais visando reduzir e racionalizar os gastos públicos reais;
 - iii. criação, aumento e centralização de tributos junto ao Poder Executivo federal, incluindo aí a desvinculação de recursos por meio de sucessivas medidas provisórias (Fundo Social de Emergência – FSE, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – e Desvinculação de Receitas da União – DRU);
 - iv. aprovação da LRF em 2000, visando, sobretudo, o estabelecimento de limites superiores (ou tetos) para os gastos públicos com pessoal e outras despesas reais, o enquadramento fiscal e financeiro dos entes subnacionais da federação, além da garantia jurídica do governo federal quanto ao pagamento dos compromissos financeiros com a dívida pública;
 - v. aprovação da EC 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias da União; e
 - vi. instituição do regime de metas de inflação após a crise cambial de 1999, sustentada por meio de um tripé de políticas macroeconômicas composto por política monetária de manutenção de juros domésticos elevados, administração da taxa de câmbio apreciada e geração permanente de *superávits* fiscais primários.

Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de *confiança* na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização (BRAGA, 1993; 1997).

A par dos processos narrados anteriormente, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de estranhar que, do ponto de vista estratégico, a função-planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se a um segundo ou terceiro planos a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país.

A institucionalização da política de geração de superávits primários.

Um dos aspectos mais significativos do processo de privatização das finanças públicas está associado ao mecanismo de geração sistemática de superávit primário pelos governos dos Estados nacionais. Trata-se de uma importante mudança na orientação adotada pelos organismos multilaterais em seus procedimentos de negociação com os governos dos países membros.

O processo tem início ao longo da década de 1980, quando boa parte dos países do chamado Terceiro Mundo enfrentaram dificuldades em seus Balanços de Pagamentos e não conseguiram cumprir os compromissos financeiros relacionados às suas dívidas externas. A entrada em cena do Fundo Monetário Internacional (FMI) ajudou a resolver o problema da liquidez, mas houve a exigência de uma série de contrapartidas para que os recursos fossem liberados. Dentre elas estava o compromisso por parte dos governos solicitantes em obter superávit nas contas externas - uma vez que os compromissos eram em moeda estrangeira - e também gerar saldos superavitários em suas contas fiscais.

O objetivo da medida era assegurar recursos resultantes das políticas econômicas implementadas pelos diferentes países para que a crise de insolvência não se repetisse. Com a exigência de geração de superávits em suas contas governamentais, os compromissos financeiros associados aos novos instrumentos de endividamento estariam assegurados.

O caso brasileiro ganha uma conotação particular a partir de 1994, com a estabilização monetária efetivada com a edição do Plano Real. O sucesso no controle dos índices inflacionários abriu caminho para a conquista paulatina de maior autonomia e soberania no processo de emissão de dívida pública federal. Com maior credibilidade na nova moeda e uma política monetária de juros oficiais bastante elevados, tem início um processo de internalização da dívida externa. Com isso, passa a ganhar relevância apenas o compromisso com a geração de superávit primário, uma vez que os compromissos financeiros oriundos do processo de endividamento seriam cada vez mais assumidos em moeda nacional.

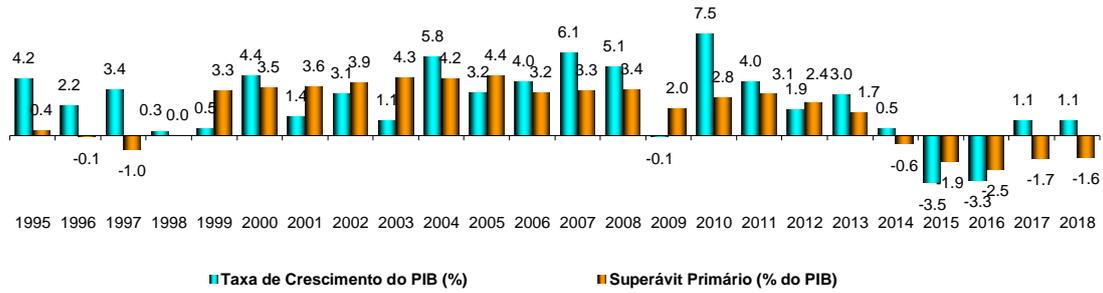
Em 1998, o FMI adota um documento chamado “Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal - Declaração de Princípios”. O texto pretendia estabelecer regras gerais a serem observadas pelo conjunto dos países membros no que se refere à política fiscal e orçamentária. Dentre os inúmeros pontos ali abordados, observa-se um item especialmente dedicado à utilização do “balanço primário” como um dos indicadores da condição fiscal dos países. Assim passaria a ser considerado não apenas o comportamento das contas governamentais em geral, mas também o saldo nas contas não-financeiras.

O documento é de abril e alguns meses depois, em novembro, a equipe econômica liderada pelo Ministro da Fazenda Pedro Malan finalizava um acordo com o Fundo. Uma das exigências estabelecidas por Washington era o compromisso com a geração de superávits primários robustos e permanentes nos exercícios subsequentes.

Poucos meses depois da assinatura do Acordo, o governo encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar para regulamentar as finanças públicas. O PLP 18/1999 foi assinado em abril de 1999 e o texto logo passou a ser conhecido como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O texto foi finalmente promulgado em maio de 2000, sob a marca da Lei Complementar nº 200.

Três anos depois, o FMI divulga um outro documento oficial, o “Manual da Transparência Fiscal”. Trata-se de um complexo e detalhado rol de recomendações e procedimentos no trato das questões envolvendo a política fiscal. Ali estão contidas diretrizes explícitas quanto à necessidade do comprometimento dos governos com a informação e a geração de superávit primário – vide gráfico 2 e tabela 1 abaixo.

Gráfico 2: Brasil - Crescimento do PIB e Superávits Primários: 1995-2018.



Ano	IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL		X. JUROS NOMINAIS		XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL		Varição do PIB **
	R\$	%PIB	R\$	%PIB	R\$	%PIB	var. % real
2003	38.743,9	2,3%	-100.896,4	-5,9%	-62.152,5	-3,6%	1.14%
2004	52.385,2	2,7%	-79.418,5	-4,1%	-27.033,3	-1,4%	5.76%
2005	55.741,4	2,6%	-129.025,4	-5,9%	-73.284,0	-3,4%	3.20%
2006	51.351,6	2,1%	-125.826,6	-5,2%	-74.475,0	-3,1%	3.96%
2007	59.438,7	2,2%	-119.045,7	-4,4%	-59.607,0	-2,2%	6.07%
2008	71.307,9	2,3%	-96.198,7	-3,1%	-24.890,8	-0,8%	5.09%
2009	42.443,2	1,3%	-149.806,4	-4,5%	-107.362,2	-3,2%	-0.13%
2010	78.723,3	2,0%	-124.508,7	-3,2%	-45.785,5	-1,2%	7.53%
2011	93.035,5	2,1%	-180.553,1	-4,1%	-87.517,6	-2,0%	3.97%
2012	86.086,0	1,8%	-147.267,6	-3,1%	-61.181,7	-1,3%	1.92%
2013	75.290,7	1,4%	-185.845,7	-3,5%	-110.554,9	-2,1%	3.00%
2014	-20.471,7	-0,4%	-251.070,2	-4,3%	-271.541,9	-4,7%	0.50%
2015	-116.655,6	-1,9%	-397.240,4	-6,6%	-513.896,0	-8,6%	-3.55%
2016	-159.473,4	-2,5%	-318.362,1	-5,1%	-477.835,5	-7,6%	-3.31%
2017	-118.442,2	-1,8%	-340.907,3	-5,2%	-459.349,5	-7,0%	1.06%
2018	-116.167,4	-1,7%	-310.307,1	-4,5%	-426.474,5	-6,2%	1.12%
2019	-88.898,9	-1,2%	-310.115,1	-4,3%	-399.014,0	-5,5%	1.14%

Tudo somado, no bojo dos processos anteriormente descritos de institucionalização e empoderamento das funções orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e constrangido ainda pela visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante (porém equivocada!) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer *déficit* anual contábil nessa relação (arrecadação total em T – gastos totais em T) é necessariamente inflacionário, foi-se cristalizando no Brasil – conceitual e juridicamente – a crença (para nós, equivocada) de que o PPA deveria abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, à pretensão totalizante do PPA, com base no orçamento, se sobrepôs o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado, isto é, da ideia forte de poupança prévia como pré-condição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, foi que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar (vale dizer: vigiar e punir) os desvios de conduta do poder público (nesse caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas) em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado.

Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos (isto é, da própria sociedade), a função-

controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores.¹⁶

A missão e a omissão da gestão da dívida pública federal.

A despeito do objetivo formal da STN estar concentrado no gerenciamento da dívida pública segundo critérios de minimização dos custos de rolagem a longo prazo e assunção de níveis prudentes de risco operacional, de solvência e de sustentabilidade temporal da dívida, sabe-se que as consequências do manejo desta função vão além disso, produzindo efeitos macroeconômicos mais amplos. Entre tais efeitos, vale destacar que, quanto mais confiável – nos termos do mercado – for o gerenciamento da dívida e quanto mais solvente – vale dizer: resgatável diretamente em moeda nacional – for o próprio estoque de dívida, mais o Estado se encontrará em condições de oferecer moeda ao mercado e dela dispor como veículo de *funding* para o financiamento da atividade produtiva em seu espaço territorial.

Em outras palavras: sendo o Estado responsável, em última instância, tanto por zelar pela estabilização do valor real da moeda – função esta desempenhada diretamente pelo BCB e subsidiariamente pela STN, por meio do controle de liquidez que se faz mediante a emissão de títulos públicos, e ao garantir as condições sob as quais a moeda venha a cumprir também seu papel de financiadora do desenvolvimento –, cabe à STN fazer com que os graus de confiança e de solvência no gerenciamento cotidiano da dívida sejam os mais elevados possíveis. Esse resultado, indireto e desejável, da gestão da dívida pública pela STN não deve esconder, por fim, que, normalmente, é a dívida pública que permite a cobertura direta e imediata de despesas emergenciais do governo – como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais, guerras etc. –, além de viabilizar a constituição de fundos públicos voltados ao financiamento de grandes projetos de investimento, normalmente com horizonte de médio e longo prazos – como em transportes, energia, saneamento básico etc. Tais aspectos, portanto, são de suma importância na explicitação de alguns dos instrumentos de mobilização de recursos públicos voltados ao crescimento econômico, todos necessários à sustentação de trajetórias robustas de desenvolvimento no país.

Vê-se, portanto, que muito pouco ou nada disso vem sendo praticado ao longo dos anos recentes, quando houve, na verdade, piora da composição e perfil da dívida federal brasileira. Este resultado pífio está, evidentemente, relacionado ao fato de que as políticas de austeridade professadas e praticadas pela STN geram, em termos reais ou estatisticamente comprovados, muito mais problemas que benefícios econômicos ou sociais, a saber: i) estagnação econômica duradoura; ii) desemprego, informalidade, subutilização e precarização imensa da classe trabalhadora e dos rendimentos do trabalho; iii) colapso do consumo interno e da arrecadação tributária; iv) financeirização da gestão da dívida pública, esterilização de recursos reais da economia, subfinanciamento de políticas públicas essenciais e colapso do investimento público indutor potencial do crescimento; v) acirramento do endividamento de estados e municípios, competição (ao invés de colaboração) e guerra fiscal permanente entre unidades da federação, esgarçamento ao limite do pacto federativo e colapso das finanças subnacionais; etc.

¹⁶ Para uma visão completa acerca da estruturação e dos dilemas dos sistemas de controles democráticos sobre a administração pública brasileira (isto é: Poder Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público), ver Arantes *et al.* (2010); e, especificamente, sobre avanços e desafios na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), ver Loureiro *et al.* (2016).

4. Os Processos de Flexibilização e Blindagem do gasto público financeiro no Brasil pós CF-1988.

Uma relação não exaustiva dos regramentos mais importantes derivados do processo de privatização das finanças públicas no Brasil, com ênfase clara sobre o enrijecimento e criminalização do gasto público real, ao mesmo tempo que sobre a flexibilização e blindagem do gasto público financeiro, pode ser vista no quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Linha do Tempo referente ao processo de Privatização das Finanças Públicas no Brasil.

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
1994	EC 01	- Instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) : -Possibilita a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, vinculados por lei a fundos ou despesas até o fim de 1996, o que leva à redução dos recursos destinados à previdência social e outras políticas sociais.	- A justificativa para a desvinculação é a necessidade de equilíbrio fiscal (saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica).
1995	Lei n. 9.249 Lei. N. 9250		- Isenção do imposto de renda aos lucros ou dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, e não integração à base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, a partir de 1996. -Possibilidade de dedução no imposto de renda de pessoas jurídicas de juros pagos ou creditados individualmente a titular, sócios ou acionistas sobre capital próprio.
1996	EC 10	- Fundo Social de Emergência : - Mudança do nome para Fundo de Estabilização Fiscal e prorrogação até 30 de junho de 1997.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
1997	Decreto n. 2.271	- Terceirização e Privatização de atividades no serviço público : “poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou da entidade.”	
1997	EC 17	- Fundo de Estabilização Fiscal : -Prorrogação até 31 de dezembro de 1999.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
1998	EC 19 PLP n. 248	- Possibilita o fim do Regime Jurídico Único (RJU) . -Aumenta de 2 para 3 anos o prazo para aquisição da estabilidade no serviço público. - Propõe a demissão de servidores estáveis por avaliação de desempenho insuficiente: será exonerado o servidor estável que receber dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório ou três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.	
1999	Lei n. 9.887		- Redução do rol de alíquotas do IRPF , estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%.
2000	EC 27	- Fundo de Estabilização Fiscal : - É renomeado para Desvinculação de Receitas da União (DRU) e prorrogado até o fim de 2003.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2000	LC n. 101 LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal : - Impõe limites orçamentários para as despesas com pessoal nos três níveis da Federação e possibilita demissão de servidores públicos nas três esferas de governo. -Inclui sanções como a suspensão de transferências voluntárias a outro ente da Federação, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social.	
2003	EC 41	- Instítui o fim da paridade e integralidade salarial dos servidores públicos , bem como o pagamento de contribuição previdenciária para aposentados e	

		pensionistas do serviço público que recebem acima do teto do INSS.	
2007	EC 56	- Desvinculação de Receitas da União (DRU): - Prorrogação até 31 de dezembro de 2011.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2008	Lei n. 11.803		- Autoriza a criação de carteira de títulos entre o Banco Central do Brasil e o Tesouro Nacional, para fins de condução da política monetária. Permite transferências de lucros e prejuízos entre o BC e o TN.
2011	EC 68	- Desvinculação de Receitas da União (DRU): Prorrogação da até 31 de dezembro de 2015.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2012	Lei n. 12.618	- Funpresp: - Implanta o Fundo de Capitalização com contribuição definida e benefício incerto para servidores públicos que recebem acima do teto do INSS a partir de 2013 e a quebra da solidariedade entre trabalhadores ativos e inativos no serviço público.	
2014	LC n. 148		- Renegociação das dívidas dos Estados com a União: - Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal - Flexibiliza critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios.
2015	Lei n. 13.135	- Cálculo para Recebimento da Pensão: - O instituidor da pensão terá que ter no mínimo 18 contribuições mensais e pelo menos 2 anos após o início do casamento ou da união estável para ter direito à pensão. - Apenas após os 44 anos de idade é que a pensão passa ser vitalícia.	
2016	LC n. 156	- Lei de Responsabilidade Fiscal: - Substitui o conceito de “Despesas com Funcionalismo Público” por “Despesas de Pessoal”, o que possibilita a somatória de despesas dos servidores com pessoal não estável, aumentando com isso o peso da rubrica total de pessoal no cômputo da Receita Corrente Líquida e seus limites (50% União e 60% Estados e Municípios) na LRF.	- Plano de Recuperação Fiscal: - Altera leis e renegocia os saldos devedores da Lei n. 9.946 de 1997, referentes às dívidas dos entes subnacionais para com a União.
2016	EC 93	- Desvinculação de Receitas da União (DRU): Prorrogação da até 31 de dezembro de 2023 e aumento de 20% para 30%.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2016	EC 95	- Teto de Gastos: - Institui o Novo Regime Fiscal que limita os gastos públicos por 20 anos.	- A Emenda Constitucional não limita os gastos financeiros, impõe teto somente para as despesas primárias.
2017	PLS n. 116	- Autoriza demissão de servidores estáveis por insuficiência de desempenho: será exonerado o servidor estável que receber quatro conceitos sucessivos negativos ou cinco conceitos interpolados nas últimas dez avaliações.	
2017	LC n. 159		- Institui novo Regime de Recuperação Fiscal aos Estados e ao Distrito Federal. - Altera a LRF - Suspende o pagamento da dívida dos Estados com a União pelo prazo de até 36 meses, admitida uma prorrogação por igual período.
2017	Lei n. 13.506		- Ao dispor acerca do processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, altera leis como a de Mercado de Capitais e a de Crimes Financeiros. - Altera a redação de ilícitos como o crime de manipulação de mercado, de <i>inside trading</i> , evasão de divisas e crime de empréstimo vedado.
2018	Decreto n. 9507	- Autoriza a terceirização irrestrita das áreas finalísticas dos serviços públicos, com aval do STF.	
2019	PEC 186	- PEC Emergencial (Plano Mais Brasil): - Caso critérios relacionados às despesas sejam descumpridos, como a Regra de Ouro, são propostos	- Caso a PEC seja aprovada, o excesso de arrecadação ou superávit financeiro é reservado para pagamento das dívidas públicas.

		mecanismos de estabilização e ajuste fiscal como: vedação de aumento a membros do Poder e servidores, de criação de cargo ou alteração de estrutura de carreira que impliquem aumento de despesa, de admissão, contratação e realização de concursos que não sejam para reposições, de criação ou aumento de benefícios e de criação ou reajuste acima da inflação de despesa obrigatória, além de redução da jornada do serviço público com redução de vencimentos.	
2019	PEC 187	PEC dos Fundos Públicos (Plano Mais Brasil): - Extingue os fundos públicos criados por lei que não forem ratificados nos dois anos subsequentes à promulgação da EC.	- Possibilita que o volume desvinculado seja utilizado na amortização da dívida pública da União.
2019	PEC 188	PEC do Pacto Federativo (Plano Mais Brasil): - Redução dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico passa de pelo menos 40% para 14%. - Extinção de municípios de até 5000 habitantes que não comprovarem arrecadar pelo menos 10% de suas receitas. - Vedação a novas concessões de garantias pela União a partir de 2026 a Estados e Municípios com problemas financeiros.	- Inclusão de parágrafo único ao artigo 6º da constituição, que prevê que “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”.
2020	EC 106		- EC do Orçamento de Guerra: - Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional que autoriza ao Banco Central a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional, e direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários, no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos. - Dispensa do cumprimento da Regra de Ouro durante o enfrentamento da calamidade.
2020	PLP 101	- Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal): - PLP substituto ajustado do Plano Mansueto (PLP 149/19) que estabelece prazo até 2030 para enquadramento no limite de despesa total com pessoal estabelecido na LRF. - Entre as exigências para o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) estão medidas como a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União e a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA.	- Altera leis como a LC 56/16 e LC 101/00 (LRF). - Autorização à União de parcelamento de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com prazo de até 120 meses (10 anos) e incorporação de saldos devedores por contratos de refinanciamento. - Permissão para renegociação de dívidas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito sem nova verificação de limites e condições pela STN. - O RFF apresenta como objetivo o equilíbrio fiscal dos Estados e se diz norteado, entre outros, pelo princípio da sustentabilidade econômico-financeira.
2020	LC 173	-Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) - Suspende os concursos públicos e os prazos de validade dos concursos públicos já homologados. - Congelamento de salários de algumas categorias de servidores até dezembro de 2021.	- Altera a LRF - Suspende os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

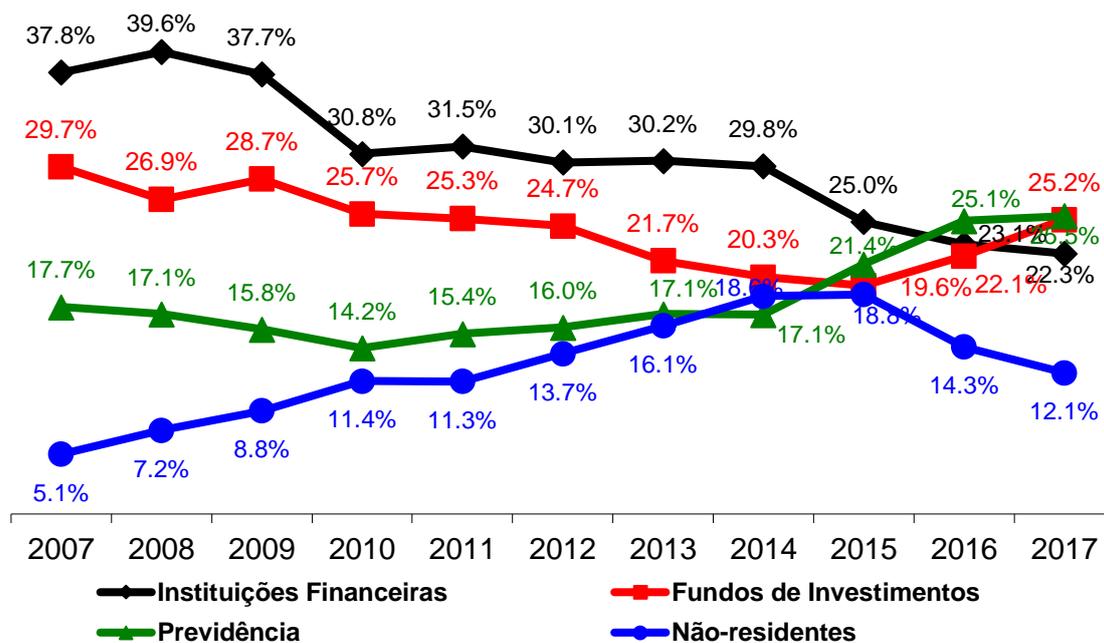
Fonte: Legislação Brasileira. Elaboração própria.

O que uma análise de conjunto, derivada do quadro acima, nos diz é que a índole liberal e financista (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses empresariais e do processo de acumulação financeira que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.

Por outra: o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas.

Prova disso é que por trás da dívida pública e gastos governamentais com juros para a rolagem da dívida, estão credores do Estado que são, em sua maioria, empresas privadas e grandes agentes rentistas, que fazem das finanças públicas uma fonte de acumulação e enriquecimento nem sempre assentado em bases produtivas – vide gráfico 3 abaixo.

Gráfico 3: Principais detentores dos títulos públicos federais – DPMFI, em %

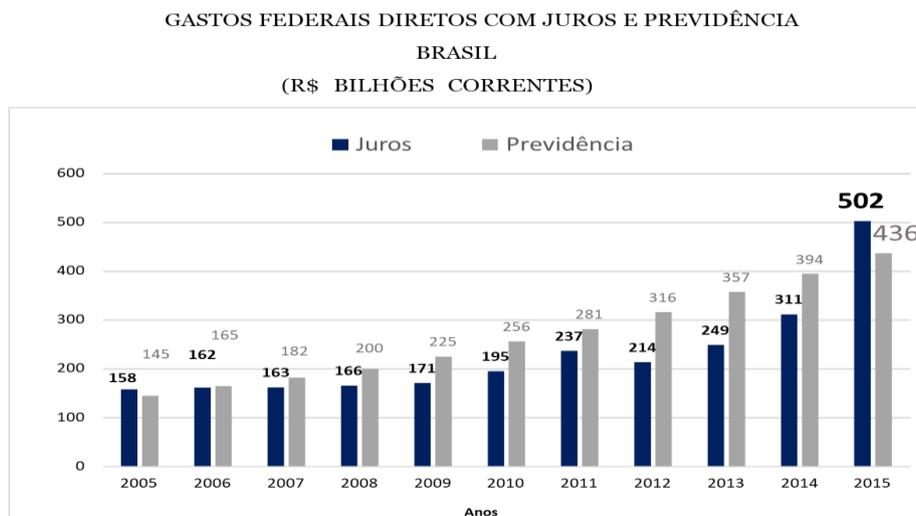


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Na série histórica do tesouro nacional podemos encontrar os gastos do governo Bolsonaro com o serviço da dívida pública: até maio de 2020, cerca de R\$ 581 bilhões ou 42% da despesa total do governo, no valor de R\$ 1,374 trilhão. Desse total, o governo Bolsonaro destinou cerca de R\$ 158 bilhões aos juros e encargos da dívida pública, sendo R\$ 87 bilhões para amortização e R\$ 336 bilhões para refinanciamento da dívida.

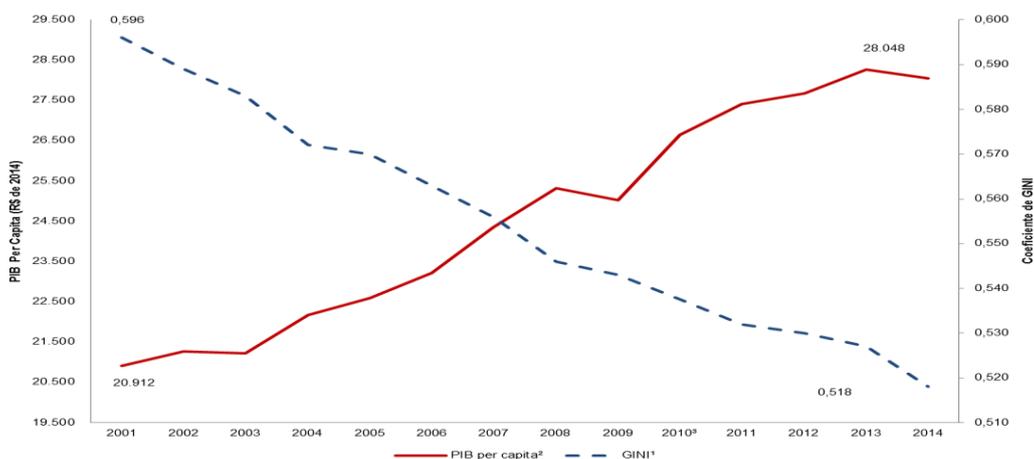
No próximo gráfico, quando se comparam os gastos correntes com juros e os gastos públicos com a previdência social, tem-se, de um lado, um processo de acumulação e enriquecimento privado de natureza financeira que pouco contribui para o crescimento real da economia e para a geração de empregos, tributos e renda das famílias. De outro lado, um processo de redistribuição real do fundo público que encontra nos trabalhadores e suas famílias o destino dos gastos previdenciários, eles próprios impulsionadores – pelo consumo que são capazes de realizar – do crescimento econômico, da arrecadação tributária e do bem-estar material das pessoas e regiões do país.

Gráfico 4: Gastos federais diretos com juros e previdência social.



Por fim, tal como demonstrado pela curta, *mas exitosa*, experiência de desenvolvimento no Brasil entre 2004 e 2014, houve combinação virtuosa de decisões e políticas públicas que tornaram possível realizar, em simultâneo, aumento de renda per capita e redução das desigualdades de rendimentos no interior da renda do trabalho – vide gráfico 5 abaixo.

Gráfico 5: Combinação virtuosa entre Renda Per Capita e Índice de Gini.



Ocorre que tal combinação desejável de fenômenos não é obra do acaso ou da atuação de livres forças do mercado. Requer, ao contrário, combinação virtuosa e longa de decisões e políticas públicas, orientadas a objetivos complementares e compatíveis entre si, propícias ao crescimento econômico, à geração de empregos, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Em suma: capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (includente, sustentável,

soberano, democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo, construídos e aplicados cotidianamente para impedir ou dificultar o gasto público real, seja em políticas sociais, seja em investimentos estatais.

Hoje em dia, talvez a Lei nº 8.666 (grande dificultadora das contratações públicas), a LRF (grande limitadora dos gastos reais em favorecimento do gasto financeiro), a EC 95/2016 (que impõe limite superior aos gastos primários) e a postura dos órgãos de controle, estes centrados mais em auditorias de conformidade e foco em aspectos operacionais da gestão pública para a racionalização de gastos e busca por eficiência, ao invés de preocupação mais ampla sobre a eficácia e a efetividade das ações governamentais, sejam bons exemplos para a justificativa das afirmações precedentes.

O Austericídio

Não por outra razão, chamamos de **austericídio** ao conjunto de pressupostos ideológicos¹⁷ e diretrizes de política macroeconômica¹⁸ que conformam um arranjo institucional de gestão da área econômica do governo que, além de possuir precária fundamentação teórica e histórica, produz resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens.

Significa dizer que os instrumentos defendidos pelo liberalismo econômico se converteram na finalidade última desses sistemas. Os meios (isto é: a propriedade privada como fundamento, a concorrência como princípio, a acumulação de capital monetário como objetivo maior) se converteram em fins em si mesmos do modelo, retirando de cena tanto os pressupostos (irrealistas) sob os quais tal economia poderia funcionar, como as

¹⁷ Tais como: i) uma visão intrínseca e extremamente negativa acerca do Estado e do peso e papel que os governos, as políticas públicas e os próprios servidores civis deveriam desempenhar relativamente às esferas do mercado e da sociedade; e ii) uma visão teórica e histórica (extremamente simplista e questionável) acerca de uma suposta independência, superioridade e positividade do mercado (como representante etéreo e idílico da esfera privada), relativamente ao Estado, visto como a fonte de todos os problemas do mundo econômico e incapaz de bem representar (e agir para) os interesses gerais da sociedade e da esfera pública, cuja ação é vista como deletéria ao “equilíbrio econômico e social justo” que poderia advir da interação direta e desimpedida das “vontades individuais” mediada pelos mercados privados e monetários de bens e serviços.

¹⁸ Tais como as expressas, no caso brasileiro, pelo tripé de política macroeconômica (vale dizer: regime de *metas de inflação*, perseguidas em grande medida pela combinação entre *taxa de câmbio apreciada* e geração de *superávits fiscais primários elevados e permanentes*), que vem sendo seguido desde basicamente desde 1999 no país e para o qual importam: i) a manutenção de taxas de juros oficiais acima das respectivas taxas da maior parte dos países que concorrem com o Brasil pelos fluxos internacionais de capitais; e ii) a *juridicalização* (fenômeno por meio do qual se transformam em normas jurídicas rígidas, tanto mais graves quanto mais no plano constitucional estiverem) de alguns regramentos de natureza econômica, particularmente os das finanças públicas, tais como a LRF e a EC 95, dentre muitos outros. A juridicalização vai então institucionalizando um verdadeiro processo de financeirização da Dívida Pública Federal e privatização da sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN) do país. Como dito acima, ela promove, de um lado, bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário de natureza real, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental; e de outro, regramentos que representam a flexibilização sem limite superior e a blindagem (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e agentes econômicos de grande porte.

consequências concretas deletérias para o planeta e a espécie humana que tal mecanismo engendra. O colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, tudo isso como consequência direta – e abjeta – do liberalismo econômico, converteram-se em fatos normais e naturais da realidade alienada ou resignada das sociedades contemporâneas.

A crítica ao modelo monetarista.

O conceito de equilíbrio fiscal apoia-se em um arcabouço teórico de cunho monetarista, desenvolvido em suas linhas mestras por Milton Friedman nos anos 50 do Século XX e já hoje completamente desacreditado, sobretudo após a crise de 2008, mesmo por aqueles economistas que fazem parte dos círculos *mainstream*.

De forma central, o monetarismo de Friedman ressuscitou a Teoria Quantitativa da Moeda para oferecer um entendimento da relação entre a moeda e a assim chamada economia real. Friedman estabeleceu uma relação suposta como rígida entre a quantidade de moeda disponível na economia (a oferta monetária, essencialmente definida pelo governo – Tesouro Nacional e Banco Central) e a quantidade de bens e serviços ofertados em um determinado período de tempo que, para serem transacionados, requerem moeda (demanda por moeda).

Objetivamente, a moeda, essencialmente um meio de troca na teoria de Friedman, deveria ser ofertada pelo governo na exata medida de sua demanda. Excesso ou escassez de oferta de moeda frente a uma demanda de moeda definida pela quantidade de bens e serviços transacionados em um certo momento do tempo gerariam desequilíbrios monetários que se manifestariam inevitavelmente na forma de inflação (no caso de excesso de moeda) ou deflação (no caso de escassez de moeda).

Desse arcabouço geral, Friedman define uma regra de ouro: a oferta de moeda (totalmente controlada pelo governo no seu entendimento) deveria se igualar, intertemporalmente, à demanda por moeda da economia. Segue-se que seria imprescindível que as autoridades monetárias conhecessem de forma estrita os fatores a gerar demanda por moeda na economia e, a partir desse conhecimento, estipulassem uma regra de expansão da oferta monetária que se adequasse estritamente a essa demanda. O resultado de tal adequação seria um crescimento econômico equilibrado, sem a ocorrência de desajustes inflacionários ou deflacionários gerados por excesso ou escassez de moeda na economia.

Segue-se dessa interpretação a necessidade de identificar os principais fatores que geram demanda por moeda em uma economia. O mais importante desses fatores é o nível de produção alcançado pela mesma. Quanto maior o nível de produção, maior a demanda por moeda para que os bens e serviços produzidos sejam adquiridos e circulem livremente. Para Friedman a moeda é essencialmente um lubrificante das trocas. Um maior nível de produção (dado pelo nível técnico atingido por essa economia, medido essencialmente pela produtividade total dos fatores de produção) exigiria uma oferta de moeda mais ampla.

Assim, caberia ao governo definir uma regra de expansão monetária: a oferta de moeda deve crescer à mesma taxa de expansão do produto. A política monetária, portanto, deve ser calibrada tendo em vista o controle da expansão da moeda e do crédito para que essa não exceda as necessidades das trocas, dada pela taxa de expansão do PIB para cada período do tempo. A programação monetária do BC deveria se basear nessa regra e evitar, assim, desequilíbrios econômicos que se manifestariam na forma de inflação/deflação ou

mesmo em desequilíbrios externos crescentes (déficits ou superávits recorrentes do Balanço de Pagamentos).

Segue-se de tal raciocínio que as autoridades monetárias só conseguiriam realizar sua tarefa e controlar a expansão da oferta monetária se a política fiscal não sabotasse tal regra, vale dizer, que fosse a mais neutra possível. A expansão monetária oriunda do déficit fiscal poderia minar o esforço da autoridade monetária de manter a oferta de moeda dentro dos limites dados pela expansão da oferta de bens e serviços da economia.¹⁹ Daí a necessidade de uma regra que limite os gastos fiscais e os mantenha dentro daquilo que foi arrecadado. Qualquer excesso de gastos por parte do governo provocaria um crescimento da oferta monetária que teria que ser compensado em outro setor da economia para que não fosse gerado um desequilíbrio econômico. Ou seja, frente a um déficit fiscal, a política monetária deveria permitir uma menor expansão do crédito (privado) para que tal déficit fosse acomodado dentro da regra de ouro sem que a economia entrasse em uma rota de desequilíbrios.

Como, por hipótese, o gasto privado tem uma maior probabilidade de gerar ganhos de produtividade que estendem seus benefícios a toda a economia na forma de uma maior taxa de crescimento do produto (potencial), o seu deslocamento (*crowding out*), provocado pelo déficit público, seria ineficiente para toda a sociedade. A alternativa do BC de não impedir a expansão do crédito privado é aceitar que haverá um desequilíbrio entre oferta e demanda de moeda e, conseqüentemente, um desequilíbrio econômico (expresso geralmente por mais inflação) que também será sentido e pago por toda a sociedade, diminuindo, intertemporalmente, seu nível de bem-estar.

Ocorre, concretamente, que a crise de 2008 jogou uma derradeira pá de cal sobre o arcabouço teórico de inspiração monetarista. Sua cada vez mais explícita incapacidade de oferecer explicação razoável para o funcionamento real da economia esvaiu-se ao longo do Século XXI e solapou a credibilidade que tal arcabouço teórico havia conquistado sobretudo nos anos 70/80 do Século XX, quando sua utilização no combate à inflação proporcionou-lhe algum destaque.

Essencialmente, a estrutura teórica de extração monetarista foi sendo desacreditada na medida em que ficou claro a todos que a oferta monetária da economia não é inteiramente exógena e tampouco pode ser controlada de forma absoluta pelo Banco Central. Este pode, quanto muito, influenciar as decisões dos bancos privados de expandir o crédito mediante o manejo da base monetária e, portanto, da taxa de juros de curto prazo. Mas desde a década de 1990, com a adoção dos regimes monetários baseados em metas de inflação, nem mesmo esse mecanismo de influência pode ser mais utilizado, uma vez que o regime de metas passou a amarrar a gestão da taxa de juros de curto prazo aos desvios do produto corrente em relação ao produto potencial e às oscilações da taxa de inflação corrente em relação à meta de inflação estabelecida. A expansão do crédito e, portanto, da oferta monetária, é hoje uma decisão de negócio dos bancos privados, sendo o Banco Central incapaz de definir seu nível e ritmo de expansão com as ferramentas de que dispõe. Algo que se deve, também, à própria natureza e formas de funcionar da moeda em uma economia monetária da produção, pois longe de ser um ativo neutro ligado apenas às transações mercantis (unidade de conta e meio de troca), a moeda desempenha também

¹⁹ Tal expansão monetária ocorre quando o déficit fiscal é financiado pela expansão da base monetária mediante a aquisição pelo Banco Central, direta ou indiretamente, de títulos públicos emitidos pelos Tesouro Nacional para a obtenção dos recursos necessários à realização dos gastos em excesso em relação à arrecadação.

outras funções relevantes ao sistema econômico, tais como as funções reserva de valor e *funding* para novos empreendimentos (Keynes, 1930).

Essencialmente, a crise de 2008 mostrou que a moeda é muito mais que apenas um meio de troca. A moeda é o objeto de desejo dos agentes econômicos. Sua posse tem o poder de diminuir a ansiedade em momentos de crise e de crescimento da incerteza. Frente à impossibilidade de rascunhar cenários futuros que possuam um mínimo de credibilidade, a moeda oferece aos agentes econômicos o porto seguro necessário para que se aguarde o surgimento de novas informações e para que se possa, com maior segurança e confiança, restabelecer convenções em relação ao futuro incerto.

Como se não bastasse, a crise de 2008 mostrou claramente que a expansão monetária não produz, de modo automático ou determinístico, os efeitos previstos pela teoria monetarista. A brutal expansão da oferta de moeda promovida pelos bancos centrais de todo o mundo desde o início da crise não provocou o esperado crescimento das taxas de inflação.²⁰ Sendo assim, é extremamente lógico que, frente a um momento de elevada incerteza, os agentes privados posterguem suas decisões de gasto e, com isso, ainda que de forma involuntária, diminuam o ritmo de crescimento dos negócios e da própria economia como um todo.

Nesses momentos, a possibilidade de que o Estado realize sua função fiscal por meio da expansão administrada do gasto público é questão *sine qua non* para que a própria economia volte a operar em níveis mais elevados de crescimento. Nesses momentos, a impossibilidade de expansão dos gastos públicos inevitavelmente condena a economia à estagnação e a sociedade à desagregação. Desta maneira, condenar o Estado ao equilíbrio fiscal intergeracional permanente é retirar da sociedade uma ferramenta essencial para a retomada e a manutenção do crescimento econômico, vale dizer, dos empregos, rendimentos do trabalho, lucros e tributos.

Indo além, é possível afirmar que a possibilidade de realização administrada de déficits não se apresenta como essencial apenas em períodos de crise. Também em momentos de normalidade da vida econômica é possível imaginar o gasto fiscal como elemento (estabilizador ou indutor) necessário à execução de políticas econômicas e/ou sociais que são essenciais para a construção de patamares adequados de crescimento e desenvolvimento de um país.

Não obstante, é bem verdade que o próprio J.M. Keynes tenha afirmado que uma economia que requer déficits fiscais constantes para a manutenção de seu crescimento é uma economia frágil. Mas isso não significa que o impulso fiscal não possa ser utilizado como indutor do crescimento mediante planejamento estratégico e arranjo macroeconômico que produza crescimento de arrecadação tributária ao longo do ciclo. O crescimento econômico induzido pelo gasto fiscal pode, se bem planejado, resultar em incrementos dos níveis de produtividade global da sociedade, de crescimento do produto e da arrecadação que tornam o gasto de hoje a base do maior nível de produção, emprego, renda, lucros e tributos de amanhã. O exemplo da Europa nos anos que sucederam a II^a Guerra Mundial é eloquente a esse respeito.

Naquele contexto, o crescimento do gasto público se fazia na exata medida em que a economia crescia e permitia uma correspondente ampliação da arrecadação tributária. Embasando as decisões de gasto do Estado havia uma estrutura e cultura de planejamento que priorizava gastos em setores vitais de suporte e incentivo ao gasto privado, sobretudo

²⁰ A bem da verdade, as tendências observadas desde o início da crise deflagrada em 2008 foram de deflação, sobretudo na Europa.

em setores fortemente amplificadores da produtividade dos fatores (infraestrutura, educação, ciência e tecnologia), assim como em gastos públicos relacionados à reestruturação das redes de solidariedade social (*welfare state*). A expansão da dívida pública se fez de forma controlada e sempre subordinada aos objetivos do pleno emprego para o desenvolvimento. A retomada do crescimento em taxas nunca antes observadas para o conjunto dos países europeus, até aquele momento, certamente teve na expansão administrada do gasto público um de seus pilares fundamentais.

Sendo assim, há que se dissociar o conceito de equilíbrio fiscal intergeracional da ideia de rigidez (e, no limite, esterilização) dos gastos públicos. Esta última é a ponta de lança da PEC 188, de todo o Plano Mais Brasil e do ideário norteador do conjunto de medidas de política econômica tomadas pelo Governo Federal desde o início da gestão Bolsonaro-Guedes. Da forma como vem sendo proposto, o conceito de equilíbrio fiscal intergeracional vem sofrendo uma deturpação fundamental. Ao invés de referir-se à perspectiva de gestão administrada dos gastos públicos (e da dívida pública) com vistas à promoção do crescimento e do desenvolvimento, o conceito vem sendo tomado como sinônimo de uma regra na qual o setor público está proibido de gastar, sob risco de que seu gasto provoque pressões desestabilizadoras na economia. Abandonar essa ótica míope seria o primeiro passo para compreender que ser contrário ao engessamento dos gastos não significa ser favorável à adoção de uma política de gastos que se realize sem critérios. Senão pelo contrário: a promoção de objetivos mais elevados (a retomada da trajetória de crescimento econômico e de desenvolvimento nacional) exige certa flexibilidade (quantitativa e alocativa) dos gastos públicos como ferramenta fundamental para a consecução de tais objetivos.

Desta forma, o *mainstream* da economia contemporânea bate cabeça em buscar saídas para seus impasses teóricos (Blanchard e Summers, 2019). Mas o fato é que as mistificações teóricas dos últimos 40 anos vêm à tona sobretudo nos momentos de crise aguda do capitalismo. Nesses momentos escancara-se a percepção de que a gestão da dívida pública é elemento essencial da gestão macroeconômica de qualquer economia de médio/alto grau de complexidade, como a brasileira. A atuação do Estado, não apenas como planejador e orientador do desenvolvimento (sobretudo em países periféricos), mas como corretor dos rumos em direção a um desenvolvimento mais equilibrado, explicita-se quando aquele é chamado para salvar o capitalismo de si mesmo, ou seja, para sanar os excessos provocados por um setor privado que não conhece outros parâmetros que não a busca do lucro.

O enrijecimento da gestão fiscal proposto pela PEC 188 vai na exata contramão daquilo que em todo o mundo se estabelece como um novo padrão de gestão macroeconômica. Frente às reconhecidas limitações da política monetária e de seus instrumentos canônicos (Lara Resende, 2017; Bernanke, 2019), a política fiscal tem sido chamada para retirar da estagnação as economias que insistem em não responder aos remédios tradicionais. O gasto público em expansão administrada tem se mostrado a única forma de fazer as economias contemporâneas voltarem a operar em um nível de produto minimamente condizente com a normalidade social.

Tal postura e comportamento frente ao manejo das finanças públicas apenas é possível porque nos países desenvolvidos, diferentemente do Brasil, se trabalha com uma ideia de **sustentabilidade fiscal** (Gimene, 2019) e não, como explicado acima, de equilíbrio fiscal no sentido meramente contábil. Embora não seja um conceito teórico assumido, a ideia de sustentabilidade fiscal já induz o leitor a pensar, intuitivamente, em termos econômicos ao invés de simplesmente contábil, e em termos dinâmicos ao invés de estático. Tanto quanto nas ciências ecológicas, aqui também a noção de sustentabilidade requer uma

compreensão mais ampla e complexa acerca dos condicionantes, determinantes e implicações, ao longo do tempo, sobre a economia e a sociedade, do gasto público, única forma de pensar de modo ativo e positivo acerca desse importante instrumento de política econômica a serviço das nações.

5. Coronavírus, colapso do liberalismo econômico e premissas para a superação da crise no contexto brasileiro atual.

Diante do exposto acima, cabe questionar porque apenas quando um choque externo (extremo e coercitivo) como o atual, causado pela crise humanitária do novo coronavírus, ameaça se converter em crise econômica e financeira catastrófica para a lógica de reprodução do liberalismo em voga é que os agentes detentores do poder político e econômico em cada país se dão conta de que tal modelo não possui mecanismos automáticos regeneradores da situação pretérita tida como normal e natural, ainda que já igualmente catastrófica para o planeta e seus habitantes. É apenas neste momento que concedem *liberdade de ação* para a única entidade criada até o momento pela humanidade, com capacidade, recursos e instrumentos para tentar – ainda que sem êxito garantido – enfrentar tamanha destruição.

Aos Estados nacionais cabe, doravante, por meio sobretudo de instrumentos fiscais e monetários condizentes, e através de políticas públicas em áreas críticas para a reprodução social (tais como a saúde, o emprego e a renda), a tarefa hercúlea de combater a crise econômica e humanitária em curso. Essa empreitada já começou de modo decidido em praticamente todas as partes do mundo. Na Europa, por exemplo, os ministros das Finanças da União Europeia aprovaram a suspensão das regras orçamentárias do bloco, permitindo assim que países do grupo aumentem seus gastos públicos para combater o novo coronavírus sem serem penalizados. A medida proposta pela Comissão Europeia entrou em vigor em 23 de março de 2020. Pela primeira vez, os países da zona do euro não vão precisar cumprir as rígidas regras orçamentárias de Bruxelas, como as que os obrigavam a limitar o valor do déficit orçamentário ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras, **“os governos nacionais poderão injetar na economia tanto dinheiro quanto for necessário”**, conforme explicou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen.

Enquanto isso, aqui no Brasil o governo Bolsonaro/Guedes simplesmente ainda não entendeu o tamanho e as implicações catastróficas da crise e tampouco demonstra ter competência técnica ou sensibilidade social para enfrentá-la. Cabe, portanto, à sociedade organizada e ao Congresso Nacional a tarefa de protagonizar o enfrentamento à altura dessa crise. As alternativas propostas, sobretudo por entidades e segmentos da sociedade civil organizada,²¹ ainda que insuficientes, podem atenuar ou mitigar os impactos econômicos e sociais da crise econômica e humanitária em curso, indo muito além das prescrições deletérias que o atual governo vem sugerindo para o enfrentamento da mesma, pois já devia estar claro para a atual equipe econômica que essa não é uma crise que será superada por meio do mercado, mas sim pelo resgate do protagonismo agressivo do Estado social e por meio da solidariedade entre as pessoas e colaboração entre países.

Como pressupostos para tais medidas, é preciso dizer que na boa teoria e prática econômica (isto é, a que leva em consideração a história dos países e o papel das instituições no desenvolvimento das nações, e não nessa teoria anacrônica praticada pela

²¹ Uma parte desse acervo pode ser visualizado em <http://afipeasindical.org.br/mundo-pos-pandemico/>

atual equipe econômica), o Estado – através das capacidades, instrumentos e recursos que consegue mobilizar da sociedade – desempenha papel crucial na estruturação e desenvolvimento de mercados e trajetórias capazes de compatibilizar, ao longo do tempo, rentabilidade justa aos empreendimentos, remuneração adequada aos empresários e trabalhadores, e sustentabilidade produtiva, ambiental e humana ao conjunto dos setores e comunidades espacialmente distribuídas pelo território nacional.

Portanto, a primeira e mais importante medida a ser implementada para enfrentar a atual crise consiste em abandonar – sem medo – as atuais regras fiscais que tanto engessam a capacidade de gasto e de ação do Estado, quanto aprisionam as alternativas a medidas efetivamente insuficientes diante do cenário em curso. Em linhas gerais, as normas fiscais vigentes no Brasil estão estruturadas em 4 pilares: i) proibição de que o Banco Central financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º da Constituição Federal); ii) proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra de ouro”, nos termos do art. 167, inciso III da Constituição Federal); iii) proibição de que os entes federados realizem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º da LRF); e iv) proibição, desde 2016, de que haja aumento real das despesas primárias da União nos 20 anos seguintes (Emenda Constitucional nº 95/2016 – Teto de Gastos).

Pois bem, em termos práticos, a revisão das regras fiscais começou a ser feita ainda em março de 2020, por meio da aprovação, pelo Congresso Nacional, do estado de calamidade pública até dezembro do mesmo ano, legislação por meio da qual já se permite ao governo operar acima das restrições impostas pela meta de superávit primário estabelecida até então para 2020. Além disso, o Congresso Nacional também aprovou a PEC 10, de abril de 2020, que estabelece um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia internacional, com o que também o teto constitucional de gastos e a regra de ouro poderão ser descumpridas enquanto vigorar o estado de calamidade. Note-se, entretanto, que em função da excepcionalidade e profundidade dessa crise, e das enormes necessidades econômicas e sociais que já se fazem presentes na conjuntura, novos – e qualitativamente diferentes – arranjos fiscal e tributário serão necessários muito em breve, tornando na prática inviável o retorno às mesmas regras fiscais de antes.

Em conjunto, as quatro regras fiscais vigentes tornam pouco flexíveis (sobretudo para cima, ou seja, para anseios e necessidades de mais recursos) os processos de orçamentação, alocação, realocação, destinação inter e intra setorial, inter e intra federativa, inter e intra temporal, além das subfunções de monitoramento, avaliação, controle intraestatal, transparência, *accountability* e participação social sobre o gasto público primário.

Indo além, é possível também dizer que as quatro regras fiscais citadas contribuem para processos de desincentivos e de criminalização dos gestores (chamados ordenadores de despesas), dos dirigentes (que ocupam cargos políticos de tomada de decisões sobre recursos públicos) e do próprio gasto público primário, justamente o gasto que é responsável pelo custeio direto de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

Por fim, as mesmas quatro regras fiscais contribuem, em conjunto, para processos de flexibilização sem limite superior e blindagem legal (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real no setor público brasileiro.

Portanto, no que se refere ao art. 164, § 1º da Constituição Federal, que veda o financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central do Brasil, é preciso estabelecer, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Nesse ponto, ao menos duas situações precisam ser contempladas: i) em momentos de crise de liquidez sistêmica no mercado bancário e financeiro nacional, permissão para financiamento monetário dos passivos bancários e de entidades financeiras, havendo contrapartidas em termos de manutenção ou geração de empregos formais e tributação das próprias empresas beneficiárias, direta e indiretamente com tais empréstimos; ii) em momentos de crise econômica severa do setor produtivo nacional, permissão para financiamento monetário do capital de giro de tais empresas, com as mesmas contrapartidas acima indicadas.

No que tange ao **teto de gastos** (EC 95/2016), ele congela as despesas da União em termos reais até 2036. Se essa absurda restrição – sem paralelo no mundo – já vinha prejudicando a prestação de serviços públicos (especialmente a da saúde), agora mostra-se totalmente incompatível com as atribuições constitucionais e legais do Estado brasileiro frente à crise gerada pela pandemia. Ainda que para 2020 o instrumento dos créditos extraordinários permita que se contorne o teto, o mesmo não vale para 2021 em diante. E serão inúmeras as despesas duradouras geradas pela pandemia: tratamento das sequelas dos sobreviventes, novas aposentadorias por incapacidade e pensões por morte, transferências de renda para as pessoas e investimentos públicos imprescindíveis para reativar a economia. Assim, a manutenção do teto produzirá colapso do sistema de saúde, paralisia da máquina pública e continuidade da crise econômica, tornando assim inevitável a sua derrubada. Apesar de haver um desequilíbrio profundo de forças entre os diferentes lados em disputa, abre-se com a revogação do teto de gastos a oportunidade de se apresentarem novos dados e argumentos em prol de formas mais adequadas de estruturação, contabilização, aplicação e gestão dos recursos públicos em país ainda tão pobre, desigual, heterogêneo e pouco desenvolvido como o Brasil.

Por sua vez, a **regra de ouro** já se mostra, há muito tempo, uma norma fiscal completamente inadequada. Baseada em um conceito econômico ultrapassado, que valorizava unicamente os investimentos em capital físico, a regra de ouro prejudica a promoção dos direitos sociais e a criação e manutenção de capacitação humana. O enfrentamento à crise gerada pela pandemia exige, essencialmente, a elevação de despesas correntes (tais como saúde e transferências), o que é absolutamente incompatível com a regra de ouro, que veda a ocorrência de déficit corrente. É importante lembrar que o próprio Tesouro Nacional, além de organismos internacionais e estudiosos do assunto, já propuseram a extinção dessa regra, tamanha a sua inadequação à realidade das finanças públicas.

Trata-se, portanto, de revogar a proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (nos termos do art. 167, inciso III da Constituição Federal), estabelecendo, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Para tanto, é preciso reorganizar o entendimento básico sobre o modo pelo qual as finanças públicas se estruturam e operam numa economia monetária da produção. Em particular, é preciso que seja reconstruída em outras bases os conceitos, aplicações e interrelações relativas à irreal diferenciação entre gastos correntes de custeio (cuja ênfase deve recair sobre o critério de eficiência), gastos correntes finalísticos e gastos propriamente de investimentos novos, cuja ênfase deve recair sobre os critérios de eficácia e efetividade. Em todos os casos, os critérios de controle, monitoramento e avaliação da despesa pública devem ser alterados em função do PPA ou outro instrumento efetivo de planejamento governamental, o qual, buscando garantir centralidade política,

direcionalidade, temporalidade, exequibilidade e responsividade ao gasto público, garantam também a sua suficiência e sustentabilidade com relação ao ordenamento prioritário das políticas públicas em ação ao longo do tempo.

6. Considerações finais.

De modo trágico, porém nada surpreendente, resta agora cristalina a incapacidade do liberalismo econômico em entregar o que – de maneira sempre mirabolante e falsa – costumava prometer. Ao invés de pleno emprego dos fatores de produção (terra, trabalho, capital, conhecimento) e bem-estar geral das pessoas (o mantra do ótimo de Pareto), o liberalismo econômico vem entregando calamidades, vale dizer: i) colapso ambiental; ii) desemprego, subemprego, precarização, baixos e irregulares salários, concentração crescente da renda e da riqueza, mobilidade social descendente intra e entre gerações; iii) esterilização do capital produtivo e financeirização dos fluxos de renda, processos esses por meio dos quais o Estado e as finanças públicas operam numa lógica de subordinação quase absoluta aos interesses dos segmentos mais ricos (ainda que pouco numerosos) da população; iv) mercadorização e instrumentalização da ciência e dos conhecimentos por ela produzidos, com empobrecimento material e cultural crescente da sociedade em pleno século XXI; e por fim, mas não menos importante: v) a incapacidade de mobilização fiscal que seja suficiente para atender às necessidades prementes relacionadas a urgências sociais, como é o caso da pandemia do Covid-19.

Portanto, sob a lógica do liberalismo econômico e chancela eleitoral de grandes contingentes populacionais submetidos a constrangimentos perversos da democracia liberal representativa também em crise, praticamente todas as sociedades capitalistas passaram a considerar normais e até mesmo naturais os fenômenos acima citados: o colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, e o aprisionamento das finanças públicas a uma visão contábil e estática dos problemas e fenômenos econômicos.

Agora revelada, torna-se imperativo cuidar de deslocar a alienação e a resignação impostas pela teoria ruim e por práticas nefastas de política econômica, substituindo-as pela indignação propositiva com a qual se reconstroem as sociedades e seus países.

Referências Bibliográficas

- AGLIETTA, M. (2019). Pour une Croissance Inclusive et Soustenable. In AGLIETTA, M. (2019). **Capitalisme: le temps des ruptures**. Odile Jacob. Paris.
- ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BELLUZZO, L. G; BASTOS, P. P. (orgs). **Austeridade para Quem: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior, Friederich Ebert Stiftung, 2015.
- BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica**. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.
- BERNANKE, B. (2019). Monetary policy in a new era. In BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. (2019). **Revolution or Evolution? Rethinking macroeconomic policy after the great recession**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. (2019). **Revolution or Evolution? Rethinking macroeconomic policy after the great recession**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- BOURDIEU, P. **Razões Práticas sobre a Teoria da Ação**. Campinas: Papyrus, 1996.
- _____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.
- BRAGA, J. C. A Financeirização da Riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, 1993.
- _____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (Orgs.). **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- CARDOSO JUNIOR, J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do Trabalho e (Des)Proteção Social no Brasil**. Campinas: IE-UNICAMP, 2013.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.
- CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. V. Planejamento Governamental e Aparato Burocrático no Governo Federal Brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, 2018.
- CHESNAIS, F. **Tobin ou not Tobin: porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos**. São Paulo: Ed. Unesp, Attac, 1999.

CHESNAIS, F. **Las Deudas Ilegítimas: cuando los bancos meten mano en las políticas públicas**. Madrid: Clave Intelectual, 2012.

CBJP (COMISSÃO BRASILEIRA JUSTIÇA E PAZ); IBRADES (INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO). **Brasil: pela ética na gestão do sistema financeiro nacional – a promiscuidade “público-privada” com especial atenção às contas CC-5**. São Paulo: Ed. Loyola, 2000.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças Funcionais e as Possibilidades Econômicas para o Brasil em um Horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Texto para Discussão, n. 10).

COSTA, F. N. **Brasil dos Bancos**. São Paulo: Edusp, 2012.

DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, L. O Parasitismo Financeiro e seus Malefícios. In: LACERDA, A. C. (org). **O Mito da Austeridade**. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2019.

FATTORELLI, M. L. Sistema da Dívida Pública: entenda como você é roubado. In: SOUZA, J.; VALIM, R. (coords). **Resgatar o Brasil**. São Paulo: Ed. Contracorrente, Ed. Boitempo, 2018.

FEVEREIRO, J. L. Dívida Pública, problema ou solução. In: MARINGONI, G; MEDEIROS, J. (orgs). **Cinco Mil Dias: o Brasil na Era do Lulismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, Fundação Lauro Campos, 2017.

FÓRUM 21. *et al.* **Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

FRIEDMAN, M. (1968). O Papel da Política Monetária. In.: CARNEIRO, Ricardo org. **Os Clássicos da Economia 2**. Ed, 7:5–22a: São Paulo, 1997.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Poder e Corrupção no Capitalismo**. São Paulo: FPA, 2017.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Os Donos do Dinheiro: o rentismo no Brasil**. São Paulo: FPA, 2019.

GIMENE, M. (2019). O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. Brasília: **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, vol. 9, nº 1.

GONTIJO, C.; OLIVEIRA, F. A. **Subprime: os 100 dias que abalaram o capital financeiro mundial e os efeitos da crise sobre o Brasil**. Belo Horizonte: 2009.

IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). **Quem Controla o Sistema Financeiro**. Rio de Janeiro: IBASE, 2007.

IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). **Crise Financeira e Déficit Democrático**. Rio de Janeiro: IBASE, 2009.

KEYNES, J.M. (1930), **The Treatise on Money**, vols. I e II, reprinted in 2013. Cambridge, Cambridge University Press.

LARA RESENDE, A. (2017). **Juros, Moeda e Ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas**. Editora Portfolio. Primeira Edição. São Paulo.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

MASSONETO, L. F. **O Direito Financeiro no Capitalismo Contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MELLO, G.; BIANCARELLI, A. Os Desafios da Gestão da Política Monetária no Brasil: juros, inflação e crédito. In: MATTOSO, J.; CARNEIRO, R. (orgs). **O Brasil de Amanhã**. São Paulo: Instituto Lula; FPA, 2018.

MORAES, R.; SILVA, M. P. **O Peso do Estado na Pátria do Mercado: os EUA como país em desenvolvimento**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MORETTI, B. **O Planejamento Governamental como Discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NAPOLEONI, L. **Economia Bandida: a nova realidade do capitalismo**. Rio de Janeiro: Difel, 2010.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

PALHARES, J. E. (org). **A Internacional do Capital Financeiro**. São Paulo: FPA, 2014.

PLAT, S. **Capitalismo Criminoso: como as instituições financeiras facilitam o crime**. São Paulo: Cultrix, 2017.

RIBEIRO, D. **O Brasil como Problema**. São Paulo: Global, 2015.

ROSSI, P.; DWECK, E. OLIVEIRA, A. L. M. (orgs). **Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SANTOS, E. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Administração Política, Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

SOUZA, P. H. G. F. **Uma História de Desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)**. São Paulo: Ed. Hucitec, Anpocs, 2018.

TOUSSAINT, E. A Bolsa ou a Vida: a dívida externa do terceiro mundo e as finanças contra os povos. São Paulo: FPA, 2002.

VENTURA, O. Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

VIANA, N. **O Capitalismo na Era da Acumulação Integral**. Aparecida-SP: Ed. Santuário, 2009.

VIEIRA FILHO, L. A. M. **Gestão da Dívida Pública e a Política Monetária no EUA e no Brasil**. Campinas: Dissertação de Mestrado, IE-Unicamp, 2019.

VIGUERAS, J. H. **El Casino que nos Gobierna: tampus y juegos financieros a lo claro**. Madrid: Clave Intelectual, 2012.

WRAY, R. **Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, Ed. Contraponto, 2003.