



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,**  
**CONTABILIDADE E SECRETARIADO EXECUTIVO**  
**CURSO DE ECONOMIA**

**JOÃO ADARIAS MARIANO NETO**

**DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA, O DESMONTE DO ESTADO MODERNO**  
**2002 - 2016.**

**FORTALEZA**  
**2017**

**JOÃO ADARIAS MARIANO NETO**

**DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL, O DESMONTE DO ESTADO MODERNO 2002  
- 2016.**

Monografia apresentada à  
Faculdade de Economia,  
Administração, Atuária,  
Contabilidade e Secretariado  
Executivo, como requisito parcial  
para obtenção do grau de Bacharel  
em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fernando José  
Pires de Sousa.

**FORTALEZA  
2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

M286d Mariano Neto, João Adarias.  
Dívida Pública Brasileira, o Desmonte do Estado Moderno 2002-2016 : Dívida Pública /  
João Adarias Mariano Neto. – 2017.  
131 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências  
Econômicas, Fortaleza, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Fernando José Pires de Souza.

1. Dívida Pública. 2. Dívida dos Estados. 3. Desigualdade Social. I. Título.

CDD 330

---

A Deus.  
Aos meus pais, Edmar e Geneuda.  
Aos meus tios, Geli e Vilela.

**JOÃO ADARIAS MARIANO NETO**

**DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA, O DESMONTE DO ESTADO MODERNO  
2002 - 2016.**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Fábio Maia Sobral  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar a Deus, que por seu infinito amor enviou seu filho Jesus, me dando acesso, no futuro, a verdadeira plenitude de vida.

Agradeço a Jesus, que como expressão do amor do pai, se fez carne e habitou entre nós e pelas suas pisaduras tenho minhas feridas curadas e minhas lágrimas enxugadas.

Agradeço ao meu companheiro Espírito Santo, literalmente inseparável, ao qual rendo graças por sua insubstituível consolação e refrigério em momentos de desespero, sendo meu fiel guia e perfeita metamorfose de amor que habita em meu coração.

Agradeço aos meus pais, por sua grande dedicação e amor insubstituíveis. Eu amo vocês.

Agradeço aos meus tios, Geli e Vilela, por seu apoio, paciência, preocupação e amor para comigo, sem os quais eu não teria conseguido.

Agradeço ao professor Dr. Fernando Pires por sua paciência, seu empenho e seu incomparável humor.

Agradeço aos professores participantes da banca examinadora Dr. André Vasconcelos e Dr. Fábio Sobral pela disponibilidade e por suas preciosas colaborações e sugestões.

Agradeço a Yasmim e Luma, minhas queridas primas, por suas colaborações e por sua imensa solicitude nos momentos conclusivos deste trabalho.

Agradeço minhas estimadas amigas Ariel e Alana, por sua ajuda, colaboração e força.

"Porque eu sei em quem tenho crido,  
e estou certo de que ele é poderoso  
para guardar o meu depósito até  
àquele dia" (Saulo de Tarso)

## RESUMO

Este estudo objetiva analisar o processo de formação da dívida pública brasileira, seus encadeamentos sobre a sociedade e principalmente sobre o desempenho das finanças dos estados brasileiros. No bojo das relações econômicas que permearam a história brasileira, a dívida pública tem assumido um papel de destaque no cenário nacional, alcançando metade do orçamento brasileiro na conjuntura atual. O processo de endividamento é alimentado, entre outros fatores, por elevadas taxas de juros e por um aparato jurídico e institucional que surge com o advento do neoliberalismo e da financeirização da economia global, tornando crível o seu processo de crescimento. Esse processo tem provocado descontrole nos recursos arrecadados pelos estados, promovendo a insuficiência de recursos para a oferta de serviços públicos de qualidade, causando uma desigualdade no trato social.

**Palavras-Chave:** Dívida Pública. Juros. Privatização. Desigualdade Social.



## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the process of public Brazil's debt formation, its threads on the society and especially on the performance of the finances of the Brazilian states. In the midst of economic relations that permeated Brazilian history, the public debt has assumed a prominent role in the national scenario, reaching half the Brazilian's budget at the present juncture. The process of indebtedness is fed, among other factors, by high interest rates, and by a legal and institutional apparatus that arises with the advent of neoliberalism and the financialisation of the global economy making its growth the believable process. This process has led to a lack of control in the resources collected by the states, promoting the lack of resources for the provision of quality public services, causing inequality in social relations.

**Key-words:** Public Debt. Interest. Privatization. Social inequality

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação entre Dívida, Produto Interno Bruto (PIB) e Inflação nos anos de 1990, 1991 e 1992.....	15
Gráfico 2 - Dívida Pública Interna Federal representada como porcentagem do PIB, 1990 - 2002 .....	28
Gráfico 3 - Evolução dos Gastos Sociais e da dívida pública 2002 - 2016 (milhões).....	36
Gráfico 4 - Estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi – R\$ bilhões - Atualizado até 31/12/2012 - R\$ 2,823 Trilhões.....	37
Gráfico 5 - Dívida Bruta do Governo Geral e Dívida Líquida do Setor Público (R\$ bilhões) 2001 a julho/2015.....	39
Gráfico 6 - Orçamento Geral da União - Gastos Selecionados (R\$ Bilhões) ...	40
Gráfico 7 - Orçamento Geral da União - Gastos Selecionados (R\$ Bilhões) ...	41
Gráfico 8 - Taxa de juros Selic - fixada pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) no período - 1996-2015.....	43
Gráfico 9 - Receita de Privatização x Crescimento da Dívida 2005 .....	56
Gráfico 10 - Progressão dos gastos com previdência social, saúde, educação, Transporte, Assistência Social e os gastos com a dívida de 2002-2016 (Bilhões).....	78
Gráfico 11 - Participação da Dívida Pública e dos Gastos Sociais no PIB 2002-16 .....	78
Gráfico 12 - Despesas com Saneamento, Transporte, Cultura, Assistência Social, Segurança Pública e Juros da Dívida Pública 2002-2016 (Bilhões).....	80
Gráfico 13 - Gastos com juros e encargos em 2016 (Valores em bilhões) .....	80
Gráfico 14 - Distribuição dos recursos entre as esferas do governo de 1964-80 .....	88

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor Estimado dos Juros Nominais sobre a DPMFi calculados com base no custo médio da dívida interna divulgado pelo Tesouro Nacional.....	46
Tabela 2 - Rendimento por Aplicação Financeira.....	51
Tabela 3 - Parcelamento dos Pagamentos das Empresas Estatais Privatizadas .....	54
Tabela 4 - Dívidas assumidas pelo governo e que deveriam ser transferidas para o setor privado junto com as estatais .....	54
Tabela 5 - Investimentos feitos antes de vender as Estatais.....	55
Tabela 6- Pagamentos feitos em certificados de privatização .....	55
Tabela 7 - Valor em caixa das empresas privatizadas .....	55
Tabela 8 - Total de valores entregues pelo governo para a privatização .....	55
Tabela 9 - Proes por estado.....	62
Tabela 10- Privatização dos Bancos Estaduais (Valores em milhões).....	62
Tabela 12 - Distribuição de recursos entre as três esferas de governo (%) 1964-80 .....	88

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dívida Fiscal Líquida Esquematizada .....	34
Quadro 2 - Títulos Públicos com Componentes de Atualização Monetária.....	42
Quadro 3 - Relação de Dealers 2015.....	82
Quadro 4 - Destinação de Impostos a partir da Reforma Fiscal de 1966.....	87
Quadro 5 - Resoluções do Senado Federal que regulamentam o endividamento externo .....	90
Quadro 6 - Principais atos legais que influenciaram a dívida pública.....	98

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre PAF, PED e PROES. ....	57
---	----

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	1
2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA DÍVIDA PÚBLICA .....	3
2.1 Abertura comercial e o Plano Collor.....	3
2.2 Privatizações, um olhar ambivalente.....	7
2.2.1 Argumentos favoráveis à privatização .....	7
2.2.2 Argumentos contrários à privatização .....	9
2.3 Plano Collor, combate à inflação e a dinâmica da dívida.....	13
2.4 O Plano Real.....	18
2.5 O Plano Real e a dívida .....	21
2.6 Os governos de Fernando Henrique Cardoso .....	22
2.7 Participação de estados e municípios na dívida .....	24
2.8 Fortalecimento dos bancos públicos federais .....	24
2.9 Reconhecimento dos passivos contingentes .....	25
2.10 Os juros nominais e a dívida pública.....	27
3 DÍVIDA PÚBLICA .....	29
3.1 Base conceitual.....	29
3.2 Dívida bruta e líquida do setor público .....	30
3.3 Dívida fiscal líquida .....	34
3.4 Desempenho da Dívida Pública Brasileira .....	35
3.4.1 Números da dívida.....	35
3.4.2 O papel dos juros na dívida pública .....	42
4 ROLAGEM DA DÍVIDA PÚBLICA .....	48
5.1 Gênese do processo de rolagem : o refinanciamento .....	49
4.1.1 Lei N° 9.496/97 e os programas PAF, PED e PROES.....	49
II) PED - Programa Estadual de Desestatização - PED .....	53
III) Efeitos do PED sobre a dívida pública.....	53

IV) Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual (PROES) na atividade financeira bancária. ....	57
4.2 Marco Legal do PROES .....	59
5 DESIGUALDADE SOCIAL E DÍVIDA PÚBLICA.....	64
5.1 Desigualdade social e capitalismo .....	64
5.2 Financeirização e desigualdade social.....	70
5.3 Desigualdades sociais no Brasil.....	75
5.3 Progressão das despesas sociais em comparação com os gastos com a dívida pública .....	77
6 DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS .....	83
6.1 Origem da dívida dos estados .....	83
6.2 Características que impulsionaram o endividamento estadual .....	86
6.2.1 Estrutura Tributária .....	87
6.2.2 Abundância de crédito internacional, endividamento estadual e crise .....	89
6.2.3 Aparato jurídico que determinou o agravamento do endividamento estadual .....	92
6.2.4 Crise dos estados e a disputa por recursos na conjuntura recente ..	99
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	107

## 1 INTRODUÇÃO

A dívida pública sempre esteve presente nos organismos nacionais, exibindo grande função dentro do sistema econômico sendo o principal meio de financiamento de políticas públicas. Apesar de tal importância, os órgãos da administração pública utilizaram esse mecanismo de maneira descomedida, especialmente a partir da década de 1970, fruto de uma série de mudanças político-econômicas que tentavam, por vezes, sanar o problema da inflação e da emergente situação de desenvolvimento do país.

O Tema em questão é objeto de estudo de muitas instituições tanto da esfera governamental como privada, e todas esbarram em perguntas retóricas dentro do quadro de análise geral, a saber, como a dívida pública alcançou os patamares atuais, a ponto de consumir metade do orçamento geral da União; a quem está sendo pago esses valores; qual foi a contrapartida recebida por essa dívida; quem contratou esse serviço da dívida que é destino de quase metade dos recursos produzidos pelo país. Tais perguntas ensejam a necessidade de uma auditoria das contas públicas, uma vez que nem mesmo uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), de posse de poder de polícia, conseguiu identificar todos os contratos que respaldam a contratação da atual dívida brasileira.

Dentro do tema encontramos vários elementos que contribuíram para o avanço do endividamento sobre diversas visões, todavia, trabalhamos dentro daquelas consideradas mais relevantes. Fattorelli (2013) afirma a existência de um sistema que sobrevive nos bastidores desse processo de endividamento, garantindo seus interesses e aumentando ainda mais o montante dos dividendos através da rolagem e refinanciamento da dívida pública, além de romper com o federalismo estadual e a autonomia dos entes federados.

Versiane (2002) salienta que patamares ótimos de superávits primários são fundamentais para uma trajetória favorável da dívida. Segundo o autor, se esse objetivo tivesse sido perseguido no período de 1995-1998, da maneira como foi em 1999, a relação dívida/PIB seria hoje próxima da metade do valor atualmente observado. Rigolon e Giambiagi (1999) compartilham da ideia de



que a má situação fiscal dos estados é fruto de ajustes do passado, os quais contribuíram para o agravamento do quadro fiscal recente do país. Casarotto (2011) acredita que o endividamento público parte da esfera estatal, onde o ente federado é sujeitado à União, uma vez que o Governo Federal ao assumir e refinar a dívida dos estados, impõe condições onerosas de pagamento implicando em aumento da dívida pública interna.

Frente a tal pluralidade de análises, este trabalho tem por objetivo central traçar uma análise da dívida pública e suas implicações sobre a economia do país. Nosso exame, a princípio, começa na década de 1990, partindo de uma abordagem do contexto histórico, econômico e político que irá se estender até 2002. Contudo, em alguns momentos, recorreremos a questões anteriores a esta data. Seguindo a ordem cronológica dos fatos, abordaremos os números e as diretrizes jurídicas e orçamentárias que respaldaram o crescimento da dívida em detrimento da causa social. No tocante a dívida dos estados, discutiremos sobre sua formação e rolagem, encerrando com uma breve análise sobre as discussões que permeiam este tema na atualidade.

O trabalho utiliza dados que se estendem até 2016, contando com uma análise introdutória do contexto sociopolítico que começou com a abertura comercial em 1990 até o final do governo Fernando Henrique Cardoso em 2002. Resgatando, todavia, elementos importantes, presentes nas décadas de 1970 e 1980, essenciais para o entendimento da conjuntura atual.

Este trabalho compreende sete seções. A primeira, esta introdução, a segunda, uma revisão de literatura que tratará sobre os antecedentes históricos que marcaram a economia brasileira e cooperaram para o endividamento público, começando a partir de 1990 e se estendendo até o final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, possibilitando, assim, uma contextualização do período em que se fixaram os pilares do endividamento, do refinanciamento e da rolagem da dívida pública. A terceira trata de aspectos conceituais fundamentais para a análise proposta por este trabalho. A seção quatro analisa como se deu o processo de rolagem da dívida. A seção cinco, traça uma análise sobre a situação social brasileira e o papel da dívida na desigualdade entre os agentes econômicos. Por seu turno teremos a seção

seis, na qual será abordada a dívida estadual em sua origem e evolução, e irá nos auxiliar a entender como chegamos aos números da dívida pública brasileira no período recente, analisando seu desempenho e trazendo à tona artifícios contábeis, muitas vezes usados para amenizar o impacto causado pelos alarmantes valores da dívida pública. Entenderemos assim, a existência de uma sinergia entre evolução das dívidas estaduais e a dívida pública do Governo Federal. E por fim, encerraremos com as considerações finais.

## **2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA DÍVIDA PÚBLICA**

### **2.1 Abertura comercial e o Plano Collor**

Antes de analisarmos com profundidade as questões pertinentes à dívida pública, é fundamental a consideração de fatos históricos, políticos e econômicos do passado que nos ajudarão a entender porque chegamos aos números alcançados na última década. Trataremos, portanto, de traçar um panorama histórico que cobrirá desde a abertura comercial brasileira em 1990, até o último governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Versiane (2002, p.1) nos mostra que o referido período é marcado por fortes mudanças econômicas e que a dívida desde então tem assumido uma trajetória crescente e preocupante.

Entre dezembro de 1994 e junho de 2002, a dívida líquida do setor público no Brasil passou de R\$ 192 bilhões (28,1% do Produto Interno Bruto) para R\$ 709 bilhões (55,9% do PIB). Esse aumento relativamente grande, de quase trinta pontos percentuais do PIB, deu origem a preocupações quanto às perspectivas futuras do endividamento público no País. Houve quem temesse que o crescimento da dívida pública pudesse assumir uma trajetória explosiva, de expansão a taxas crescentes, o que poderia torná-la insustentável, abrindo caminho talvez para alguma forma de moratória ou confisco patrimonial dos credores.

Esses valores retratam o que a literatura chama de Dívida Líquida Total do Setor Público, abrangendo Governo Federal, Banco Central, Dívida dos Estados e Municípios e Dívida Externa. Para entender esse grande salto da dívida voltamos no tempo até 1990, data em que o país pela primeira vez, depois de 26 anos, experimenta o retorno à democracia representado pela eleição direta de um presidente.

Este começo é inaugurado por uma forte inflação, fruto de um passado onde o descontrole dos gastos do governo se mostrava presente. Os anos 1990 são marcados pelo financiamento via emissão em massa de moeda, somado a vários planos de estabilização mal sucedidos e um modelo de substituição de importações fora de seu tempo<sup>1</sup>.

Nesse contexto, se inicia um processo de abertura comercial respaldado pelo ambiente internacional e por planos de desenvolvimento que surgiram, dentre os quais, o Plano Brady, que teve como principal objetivo a reestruturação da dívida soberana brasileira.

Esse plano funcionava como uma forma de renegociação da dívida dos países, com o intuito de resgatar a credibilidade internacional, já quase ceifada pelos altos números do débito. O plano funcionava como uma espécie de securitização<sup>2</sup> que visava renovar a dívida externa através da troca por bônus. Ademais, o bônus funcionava como um novo pedaço da dívida, com juros menores ou com porções menores do principal.

As garantias desse novo equacionamento tinha respaldo, em sua quase totalidade, nos títulos americanos, como deixa claro Lefort (2010, p.6 *apud* Cerqueira, 1997), ao afirmar que:

A garantia do principal é dada, no mais das vezes, sob a forma de títulos do Tesouro Americano, cujo montante de resgate, quando de seu vencimento, pode ser utilizado no pagamento do principal do bônus por ele garantido. A garantia dos juros, por sua vez, toma a forma de um depósito efetuado em conta especial, em montante que é reinvestido de forma previamente acordada, segundo Cerqueira (1997).

Contudo, é importante ressaltar os trabalhos realizados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da dívida pública, realizada em 2010, a qual aponta várias irregularidades neste processo, inclusive, o fato de que as

---

<sup>1</sup>Se comparado a modelos mais modernos adotados por outros países e que já trabalhavam em um ambiente de maior liberdade comercial o modelo de substituição de importações já deveria ter sido abolido como na maioria dos países desenvolvidos.

<sup>2</sup>Instrumento financeiro por meio do qual se convertem empréstimos bancários e outros ativos em títulos para serem negociados com outros investidores, que passam a ser os novos credores dessa dívida. Fonte: (<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=m81yn>. Acesso: 22/10/2016).

dívidas do setor privado foram incluídas nas renegociações para emissão dos títulos Brady, conforme segue<sup>3</sup>:

Depreende-se que as dívidas do setor privado até 01.01.1991 foram incluídas na renegociação, o que se confirma por meio do Parecer nº. 79/1992 (proferido pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal – CAE - que analisou a referida Exposição de Motivos, a fim de aprovar a Resolução nº. 7, de 30.04.1992, aprovada com voto contrário, em separado, do Senador Eduardo Suplicy), do qual constou explicitamente que “**A renegociação tomou por base o conceito de capacidade de pagamento que abrange a chamada “dívida afetada”. No caso do Clube de Paris, a dívida afetada abrange as obrigações contraídas diretamente pela União ou por ela garantidas, assim como as dívidas do setor privado depositadas no Banco Central até 31.12.90. (...)** (CPI DA DÍVIDA PÚBLICA, RELATÓRIO PRELIMINAR Nº 5, CAPÍTULO III, 2010 p.235, grifo do autor)

O trecho acima, nos mostra que as dívidas de bancos e instituições privadas foram refinanciadas juntamente com a dívida pública. Somado a isto, verificou-se a conversão de juros atrasados em títulos da dívida externa brasileira (IDU Bonds), o que configurou prática de anatocismo explícito, proibido pelas leis brasileiras e manifestações do Supremo Tribunal Federal (STF), pois juros foram explicitamente transformados em capital, sobre o qual incidiriam novos juros.

Cumprе ressaltar que boa parte das dívidas convertidas em títulos Brady poderiam ter sido prescritas, pois, segundo a CPI, há indícios de nulidade dos contratos de 1988, cuja formalização se aperfeiçoou somente após a vigência da Constituição de 1988 e não foram autorizados, na época, pelo Senado. Além disso, todos os acordos da década de 80 eram regidos pelas Leis de Nova Iorque, das quais faz parte o Estatuto de Limitações, que prevê que depois de seis anos de não pagas, as dívidas são consideradas prescritas.

Carneiro (2009, p.7) acrescenta que os títulos Brady foram usados como moeda de troca na compra de empresas brasileiras durante o processo de privatização ocorrido durante os governos Collor e FHC.

Não por acaso, o Acordo com os Bancos Comerciais trazia, em seu Artigo IV (Seção 4.01, d, i, E) a seguinte cláusula: “Todos os bônus, quando de sua emissão, estarão aptos para conversão no Programa Nacional de Privatização do Brasil...”. Isto é, tal acordo permitiu que nossas estatais fossem compradas com papéis de uma dívida

---

<sup>3</sup>Análise Preliminar Nº 5 (Dívida Externa) – Versão de 25/03/2010 - CPI DA DÍVIDA PÚBLICA ANÁLISE PRELIMINAR Nº 5 CAPÍTULO III p.235

ilegítima. O Programa Nacional de Desestatização aceitou, como pagamento das empresas estatais, as chamadas “Moedas Podres”, cotadas muito abaixo do Valor de Face, com o objetivo de obter a credibilidade dos credores e baixar o risco-país. Ou seja: enquanto se paga a dívida financeira, a dívida social é postergada.

A conclusão lógica a que podemos chegar, a qual é compartilhada por Carneiro (2009) e pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que analisou a dívida no período de 1970 a 2008, é de que o Plano Brady foi perfeitamente oneroso para as contas públicas, além de utilizar meios ilegais e fraudulentos que culminaram na dilapidação do patrimônio público brasileiro.

Durante a primeira metade dos anos noventa as contas públicas são fortemente penalizadas pelos efeitos da inflação. A respeito disso, podemos citar o Efeito-Tanzi<sup>4</sup>, que segundo Sandroni (1999), se trata de uma relação inversa entre arrecadação tributária e inflação, onde o aumento rápido da inflação produz uma defasagem entre o fato gerador do tributo e o momento de sua arrecadação, este efeito, em diversas formas, deteriorava a arrecadação pública. Giambiagi e Além (2011) são bem precisos ao exemplificarem esse caso:

Um exemplo disso é o recolhimento do imposto sobre o valor agregado de um produto que é adquirido por um indivíduo no mês  $t$ , mas só é recolhido ao órgão responsável pela arrecadação no mês  $(t+1)$ . [...] A perda de valor da receita, em termos de moeda constante, é uma função direta do prazo de recolhimento dos impostos e da taxa de inflação. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p.125).

Diante desse quadro, o Estado cria mecanismos mais precisos para capturar esse efeito da inflação, uma maneira, é reduzindo o tempo de arrecadação para um tempo mínimo possível dentro do padrão aceitável pelo regimento jurídico da época. Além disso, o valor cobrado não seria expresso em moeda nacional, mas em unidades de referência que acompanhavam a inflação. O governo, então, utiliza esse instrumento de arrecadação para tentar equilibrar as contas públicas e acaba produzindo um novo mecanismo que reflete os moldes do Efeito-Tanzi.

Giambiagi e Além (2011) esclarecem que o governo ao postergar a liberação de verbas provoca uma perda do valor real a ser pago. Contudo, o

---

<sup>4</sup>A partir dos últimos anos da década de 80, o intenso processo inflacionário brasileiro contribuiu para a redução das receitas tributárias reais, de tal forma que foi necessário indexar os tributos (estabelecer correção monetária para o seu pagamento) para reduzir o Efeito Tanzi. (SANDRONI, Paulo. Novíssimo Dicionário de Economia. 1ª edição. São Paulo, 1999, p.197).

sistema de arrecadação conta com a indexação, ou seja, a receita terá sempre um valor atualizado e as despesas serão pagas com valores defasados. Este mecanismo se mostrou muito eficiente para controlar a evolução do gasto Público. A isto, se deu o nome de Efeito-Tanzi ao Contrário, ou Efeito-Bacha.

A grande solução para o problema da Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP, não advém dessa manobra, pois, à época já se entendia que a saída viria por meio de um ajuste fiscal independente da inflação, um controle monetário e uma âncora cambial capaz de sustentar uma nova moeda.

Fernando Collor de Mello, ao assumir a presidência, adota uma postura liberal, expondo a economia brasileira à agressividade da concorrência externa depois de longos anos de políticas de substituição de importações, além disso, há nesse período um pioneiro processo de privatização.

O objetivo principal da desestatização foi o argumento de que as empresas públicas sobreviviam às custas do capital injetado pelo governo, e que mesmo assim, não proporcionavam lucros que justificassem esse constante investimento, ademais, com a privatização dessas estatais o governo vendia também as dívidas dessas instituições.

Devido às discussões sobre o tema da privatização, o qual tem sido objeto de profícuos debates no meio acadêmico, trataremos dos prós e contras desse processo, principalmente, em seu período áureo, que vai de 1992 até 1998, além de analisar os seus efeitos para a economia.

## **2.2 Privatizações, um olhar ambivalente**

### **2.2.1 Argumentos favoráveis à privatização**

A privatização, além de retirar do governo o ônus de uma empresa estatal deficitária, repassa para o setor privado a responsabilidade de ajustar aquela empresa tornando-a um empreendimento sadio e lucrativo como afirma Carvalho (2001):

A privatização libera o setor público da responsabilidade de novos investimentos que, antes de gerarem qualquer resultado, impactariam as NFSP negativamente. Assim, apenas o fato de o Estado passar a responsabilidade de investir para o setor privado tem impacto fiscal positivo. Além disso, no caso de empresas deficitárias, o Tesouro Nacional — na posição de acionista majoritário — se exime da responsabilidade de realizar novos aportes de capital para investimentos em tais empresas. (CARVALHO, 2001, p.59).

Todavia, é válido afirmar que esse processo ainda era muito incipiente à época. Nos dois anos de governo do presidente Fernando Collor de Mello, houve diversos obstáculos, conforme Giambiagi *et al.* (2011), alegando que a má situação financeira das empresas não despertava o interesse de possíveis compradores.

As dificuldades em mensurar os ativos dessas empresas, em vista da alta inflação do período e das diversas mudanças de moedas dos períodos anteriores, além do receio por parte da iniciativa privada em vista da perda de credibilidade do governo, dificultava a venda das empresas públicas. Além disso, alguns setores, tidos como essenciais para o país e considerados patrimônio da nação, segundo a Constituição Cidadã de 1988, não podiam ser vendidos a estrangeiros, a exemplo as jazidas minerais e o setor elétrico.

Assim sendo, eram necessários ganhos de experiência de privatização, o que não se tinha no período e que se faziam necessários para a formulação de contratos que refletissem os interesses de ambas as partes.

As privatizações também tiveram importante função na diminuição dos números da dívida pública, além disso, sanava a questão das empresas que sobreviviam às custas dos altos subsídios estatais. Segundo Oliveira (2006), as privatizações geraram R\$ 67,9 bilhões em valores de abril de 2002, os quais foram responsáveis por uma redução do ritmo de crescimento da dívida em 11,9%.

Seja como for, a receita acumulada da venda de empresas estatais atingiu cerca de US\$ 100 bilhões, com picos anuais de US\$ 28 bilhões em 1997 e de US\$ 38 bilhões em 1998, conforme dados do BNDES. (GIAMBIAGI *et al.*, 2011, p. 186)

Alguns autores argumentam a favor desse processo, apontando para a falta de eficiência e produtividade das estatais, além dos subsídios que eram concedidos a essas empresas e que se faziam essenciais para o seu funcionamento. Somado a isso, Giambiagi *et al.* (2011) afirma ter havido grandes ganhos sociais, principalmente, no âmbito de telecomunicações.

[...] no caso das telecomunicações, em particular, houve claros benefícios sociais, medidos, por exemplo, pela queda do preço das linhas de telefonia fixa, pela redução do tempo de espera para obtenção de linhas, e, principalmente, pela proporcção de telefones

fixos por habitante, que, conforme dados da Anatel, em 1998 — ano da privatização — era de apenas 14 por 100 habitantes e, quatro anos depois, tinha passado para mais do dobro, fenômeno concentrado nas classes C e D. (GIAMBIAGI *et al.*, 2011, p.186).

No que diz respeito à dívida pública e à eficiência das estatais, o autor corrobora com a idéia de que houve uma sensível melhora, ao afirmar:

Primeiro, a dívida pública foi favoravelmente afetada, no sentido de que sem a privatização ela seria maior ainda. Segundo, na maioria dos casos, as empresas ficaram em melhor situação e se tornaram mais eficientes depois de vendidas do que antes. [...] no caso dos estados, a venda das empresas em situação financeira mais crítica melhorou substancialmente o resultado fiscal das empresas estatais estaduais, que sofreu uma evolução positiva praticamente contínua, passando de um déficit primário de 0,4% do PIB em 1995 e, ainda, de 0,1% do PIB em 1998, para um superávit nesse conceito de 0,3% do PIB três anos depois, sendo parte importante do ajustamento do setor público [...]. (GIAMBIAGI *et al.*, 2011, p.186).

### **2.2.2 Argumentos contrários à privatização**

O processo de privatização, segundo a visão de alguns autores, parece ter dilapidado o patrimônio público, entregando grandes empresas estatais à iniciativa privada. De fato, ao analisarmos como se deu esse processo é notável o descaso com os recursos do erário, além da forte presença de interesses políticos parciais e incoerentes com a ética que deveria pautar tais relações.

Biondi (1999) aponta várias medidas que fragilizaram as contas públicas em decorrência de privatizações mal sucedidas. Entre os pontos a se considerar, o autor comenta que no setor de telecomunicações o governo investiu 21 bilhões de reais, em dois anos e meio, logo em seguida vendeu tudo por uma “entrada” de R\$ 8,8 bilhões de reais ou menos, porque financiou metade da “entrada” para grupos brasileiros, afirma o autor.

Ainda segundo Biondi (1999), a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN foi comprada por R\$ 1,05 bilhões de reais, dos quais R\$ 1,01 bilhões foram pagos em “moedas podres”<sup>5</sup> (Certificados de Privatização), vendidas aos

---

<sup>5</sup>Moedas Podres é a denominação, no jargão popular, para as moedas de privatização, ou certificados de privatização, que segundo Carvalho (2001, p.37), são títulos públicos e créditos que foram emitidos anteriormente ao PND, ou foram criados visando à sua utilização no programa, passando a ser aceitos ao par como meio de pagamento nas privatizações. (...) A cesta de moedas de privatização compunha-se de: Cruzados Novos; Certificados de Privatização (CP); Debêntures da Siderbrás (SIBR); Obrigações do Fundo Nacional de



compradores pelo próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, financiadas em 12 anos.

Brandão (2009), em seu estudo sobre a privatização do Banco Estadual do Rio de Janeiro (BANERJ), aponta que a sua compra, pelo Banco Itaú, foi realizada, em sua maior parte, com a utilização das chamadas “moedas podres”. Como tais moedas são compradas no mercado com desconto, o desembolso real do Itaú foi somente cerca de R\$ 200 milhões, além disso, houve relatos de uma série de vantagens concedidas ao referido banco.

O autor é enfático ao apontar a corrupção que estava presente no processo de privatização do BANERJ :

O processo de privatização do BANERJ tem início com a intervenção do Banco Central e a decretação do Regime de Administração Especial Temporária (RAET) no banco estadual. A partir de então, de acordo com a CPI, o BANERJ é alvo de uma série de irregularidades cometidas por seus interventores: manipulação de balanços e de operações contábeis, subavaliação de patrimônio e do valor de venda, favorecimento ao grupo financeiro comprador. (BRANDÃO, 2009, p.13).

O autor também comenta como o estado se mostrou pioneiro no processo de privatização, assumindo despesas do BANERJ para garantir a todo custo sua venda:

Pouco antes da privatização do BANERJ, o Estado do Rio de Janeiro efetuou um empréstimo junto a Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 3,1 bilhões para o pagamento de dívidas trabalhistas e previdenciárias do banco estadual. Com isso, o futuro comprador do BANERJ estaria isento do pagamento de dívidas (CPI: 20). No leilão, realizado no dia 26/06/1997, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, o Banco Itaú comprou o BANERJ por R\$ 311,1 milhões, adquirindo 170 agências e mais de um milhão de clientes. Dos quatro pré-classificados para o leilão, o Itaú foi o único a apresentar proposta. (BRANDÃO, 2009, p.15)

Um dos principais argumentos citados por autores favoráveis ao processo de privatização é a incrível cifra de lucros que as estatais recém privatizadas demonstram ter em tão pouco tempo. Pinheiro (1996) nos mostra uma série de

---

Desenvolvimento (OFND); Títulos da Dívida Agrária (TDA); Créditos Securitizados; Letras Hipotecárias da Caixa Econômica (LH); Notas do Tesouro Nacional, série M (NTN-M); e Títulos e Créditos Externos. No caso dos CP, estes foram criados especificamente para utilização no PND. Outros tiveram origem diversa; alguns, inclusive, surgiram dentro do setor estatal (SIBR e OFND). As moedas de privatização sempre foram objeto de muitas críticas, em razão do seu baixo valor presente — na maioria dos casos inferior a 50% do valor de face sendo negociadas no mercado secundário com elevados deságios.

fatos sobre esses melhoramentos, a saber, um aumento extraordinário na eficiência das recém privatizadas, aumento do lucro líquido, investimento, lucratividade, entre outros. Em suas palavras o autor descreve da seguinte forma:

Pinheiro (1996) mostra que a privatização levou a substancial melhoria do desempenho das antigas estatais, observando-se aumentos significativos para as vendas reais, as vendas por empregado, o lucro líquido, o patrimônio líquido, o investimento, o imobilizado e a razão investimento/vendas. Em particular, para as empresas privatizadas no período 1991-1994, Pinheiro encontrou mudanças econômicas e estatisticamente significativas, no sentido de um melhor desempenho, para todas as variáveis consideradas. A eficiência das empresas praticamente dobrou quando medida pela relação vendas por empregado, aumentando 83% quando se usa a produtividade da mão-de-obra. A lucratividade foi de negativa a positiva, o patrimônio líquido quase quintuplicou, enquanto caiu o endividamento e subiu a liquidez. O investimento mediano mais do que quintuplicou, aumentando mais de quatro vezes como proporção das vendas e mais do que dobrando em relação ao valor do imobilizado. Noventa e dois por cento das empresas apresentaram aumento das vendas por empregado, com 100% de produtividade da mão-de-obra; o lucro líquido aumentou em 78% dos casos; e o investimento cresceu para 93% das empresas. (PINHEIRO,1999, p.166).

Esse aumento expressivo nos indicadores de produtividades das antigas estatais, citado por Pinheiro (1999), direciona o leitor a acreditar que tais prodígios são atribuídos a iniciativa privada, todavia, Biondi (1999) afirma que o próprio governo é quem está por trás e dá todo o suporte para que isso aconteça. O autor trata sobre esse assunto em vários pontos, dentre os quais, nos deteremos nos quatro principais:

- i) Os reajustes nas tarifas de 100%, 300% e 500% antes das privatizações, o que garantiu uma significativa margem de ganho para o novos donos, além disso, aumentos esporádicos, como o reajuste de 58% para as contas de energia do Rio de Janeiro, que aconteceu poucos dias antes do Leilão da Light<sup>6</sup>.
- ii) As estatais antes de serem vendidas eram completamente saneadas, ou seja, as empresas faziam demissões em massa de funcionários gerando

---

<sup>6</sup> Empresa estatal de energia elétrica do Estado do Rio de Janeiro.

bilhões em gastos com direitos trabalhistas e indenizações conforme Biondi (2003, p.13, grifo do autor):

O governo de São Paulo demitiu 10.026 funcionários de sua empresa ferroviária, a Fepasa, de 1995 a 1998. E ficou ainda responsável pelo pagamento a 50 mil (!!!) aposentados da ferrovia. No Rio, o governo do estado, antes da privatização, incumbiu-se de demitir nada menos que a metade – mais exatamente 6.200 – dos 12 mil funcionários do seu banco, o Banerj.

Dessa forma, os compradores receberam a ex-estatal com uma folha de funcionários bem reduzida, além de se livrar dos encargos trabalhistas que deveriam ser de sua responsabilidade.

iii) O governo assumiu as dívidas das estatais ao invés de transferir para os novos donos, ou seja, tais valores foram transferidos para a tutela do tesouro nacional. Para termos uma idéia das cifras dos valores devidos pelas estatais o autor cita dois casos:

Na venda da Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista), o governo ficou responsável por dívidas de 1,5 bilhões de reais (além de o governo paulista ter adiado o recebimento de 400 milhões de reais em ICMS atrasado). Quanto o governo recebeu pela venda? Só 300 milhões de reais. Isto é, o governo “ganhou” uma dívida de 1,5 bilhão de reais, e os “compradores” pagaram somente 300 milhões. A venda da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), de Volta Redonda, não foi diferente: o governo “engoliu” dívidas de no mínimo 1 bilhão de reais. (BIONDI, 2003, p.14, grifo do autor)

Assim sendo, um leitor atento pode perceber que o Estado ao sanear as empresas estatais, com enxugamento do quadro de funcionários, pagamentos das contas, correção dos preços defasados e etc; está dando todo o suporte necessário para que a empresa antes pública, agora privada, alcance facilmente melhores níveis de lucro, ou seja, as empresas são saneadas e depois vendidas. A iniciativa privada, tão somente, compra as estatais, contando ainda com ajuda do próprio governo e vêem as empresas recém compradas fazerem o que foram preparadas para fazer, gerar lucros.

iv) Algumas Estatais chegaram a ser vendidas com dinheiro em caixa, uma notável demonstração de descaso com o erário e com os bens públicos, o autor cita o caso da Vale do Rio Doce que foi vendida a Benjamin Streinbruch com R\$ 700 milhões de reais em caixa. A Telesp tinha em suas contas a incrível soma de R\$ 1 bilhão de reais, ao ser vendida para a empresa

espanhola Telefônica, esse valor parece ter sido esquecido nos cofres da estatal, afirma Biondi (1999). A empresa espanhola pagou uma entrada de 2,2 bilhões de reais pela Telesp, descontando-se o dinheiro em caixa, seu desembolso na verdade foi de apenas 1,2 bilhões.

Traçando um balanço sobre o processo de privatização no Brasil, e desta vez, partindo para uma análise, na medida do possível, imparcial, podemos constatar que as privatizações foram comprovadamente ineficientes no tocante ao problema da dívida pública. Carneiro (2009) aponta que 80% do valor obtido por meio das desestatizações nos anos de 1995 a 1999 foi destinado ao pagamento da dívida pública (externa e interna) e mesmo assim não foi possível conter seu avanço.

O autor cita ainda o caso da privatização da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD e assevera que: *"o serviço da Dívida Pública Federal no período de 1997 a 2006 representou R\$ 1,179 trilhão, o que equivale a nada menos que 28 Leilões da CVRD, ou um Leilão da Vale a cada 4 meses"*, Carneiro (2001, p.9). Dessa forma, entendemos que o processo de desestatização pode ter sido idealizado de forma a tentar sanar o déficit público e reduzir o montante dos dividendos da federação, todavia, os fatos mostram que essa prática no Brasil não configurou solução para os referidos problemas, sendo usada como pretexto para solapar o patrimônio público e agravar a situação do país.

### **2.3 Plano Collor, combate à inflação e a dinâmica da dívida**

Castro e Ronci (1991) ao preverem os gargalos do Plano Collor, afirmam que o diagnóstico equivocado da inflação partiu do princípio de que a fragilidade financeira do Estado, reflexo da incapacidade deste em financiar seus gastos através de impostos, acarretou no acúmulo de uma dívida pública interna insustentável, devido principalmente, ao elevado custo de servi-la. Segundo essa ótica, o déficit público seria de origem predominantemente financeira sendo seu financiamento via emissão de moeda, a principal causa da inflação. Essa situação teria levado o Estado à insolvência.

Logo surgiram críticas à primeira fase do Plano Collor, dentre elas, o bloqueio dos ativos financeiros, uma vez que pesava fortes argumentos de que essa medida ferira os direitos individuais, além do que, os juros defasados não

corrigiam os valores de acordo com a inflação do período, o que gerou montanhas de processos impetrados contra o Estado.

Teve-se ainda o congelamento de preços, que já se mostrava ineficiente e desgastado em vista dos planos anteriores, que adotaram essa prática e do ajuste fiscal que aumentava a carga tributária e não reduzia os gastos do governo. Contudo, a principal crítica ao plano veio da argumentação teórica de que o plano confundiu os conceitos de fluxo e estoque, segundo Pastore (1991):

A consequência prática deste mecanismo é de que a expansão monetária adquire enorme grau de passividade, e caminha a reboque das expectativas de inflação. Uma antecipação, por parte dos indivíduos, de que a inflação crescerá, gerando a expectativa de que a taxa de juros reais torne-se cadente ou negativa, os conduz a sacar os depósitos de overnight para comprar bens ou ativos reais, protegendo-se da inflação, o que torna o Banco Central sobreendido, obrigando-o a resgatar os títulos injetando moeda. (PASTORE, 1991, p.165).

Em 1º de fevereiro de 1991 houve uma mudança na equipe<sup>7</sup> que ditou os rumos da política econômica do período. Esse tipo de mudança de quadro de ministros tinha como propósito recuperar a confiança da opinião pública já desgastada em vista das medidas de congelamento de preços e confisco dos ativos financeiros, tais medidas causaram uma certa antipatia do público para com os gestores destas políticas, tornando necessária sua substituição para tentar melhorar a imagem do governo. Nesse período tem início o Plano Collor II, que tinha como principal objetivo conter a inflação que se situava no nível de aproximadamente 20% ao mês.

Giambiagi *et al.* (2011, p.141) deixa claro o novo diagnóstico e a possível solução atribuída pelo governo como forma de solucionar o problema da inflação, ao pontuar que:

A forma de alcançar o controle da inflação, na concepção do Plano Collor II, era através da racionalização dos gastos nas administrações públicas, do corte das despesas e da aceleração do processo de modernização do parque industrial. Quanto a este ponto, a idéia é que a modernização ampliaria a oferta, a custos menores. O Plano também propunha dar fim a todo e qualquer tipo de indexação da economia, considerada a principal causa de retomada da inflação.

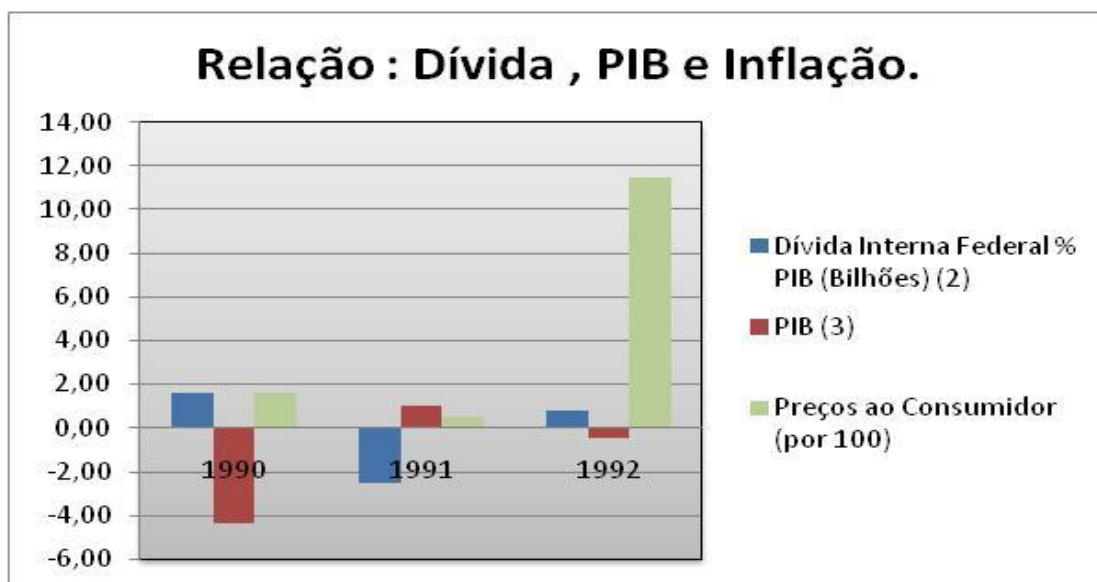
---

<sup>7</sup>Zélia Cardoso de Mello então Ministra de Economia, foi substituída por Marcílio Marques Moreira e, na presidência do Banco Central, Ibraim Eris foi substituído por Francisco Gros.

O Plano Collor II então adota uma série de medidas, como expõe Barbosa *et al.* (1991, p.95):

As principais medidas adotadas foram um aumento expressivo das tarifas reverberando no aumento dos preços do trigo, da energia elétrica, dos combustíveis dos serviços de telecomunicações entre outros; o congelamento de preços; conversão dos salários e aluguéis; uso da tablita com o objetivo de deflacionar os valores nominais em cláusulas contratuais; tentativa de desindexação, com a proibição de cláusula de correção monetária em contratos com prazos inferiores a uma ano, extinção da BTN fiscal e criação da taxa de juros referencial (TR); extinção das aplicações em overnight para pessoas físicas e jurídicas não-financeiras, criação do Fundo de Aplicações Financeiras (FAF).

Gráfico 1 - Relação entre Dívida, PIB e Inflação nos anos de 1990, 1991 e 1992



Fonte: A Ordem do Progresso (2014). Elaboração própria.

O gráfico 1 nos ajuda a ter uma visão de como foram os efeitos do Plano Collor II. É notável uma diminuição em 1991, tanto da dívida pública Interna Federal, em vista também de um aumento do PIB, como uma redução da inflação (preços ao consumidor).

Os planos de estabilização que tentaram equacionar a inflação e solucionar o problema do déficit público não obtiveram o êxito esperado, deixando os agentes econômicos desacreditados das políticas econômicas do Estado<sup>8</sup>, o qual perdia credibilidade e investimentos, prova disso foi a redução

<sup>8</sup>O governo Fernando Collor se encerra com fortes denúncias de corrupção o que culminou em um processo de impeachment, o qual não chegou ao fim, pois em 29 de dezembro de 1992 o então presidente renuncia. Itamar Franco, empossado no cargo desde Outubro de 1992 assume a presidência do país.

da formação bruta de capital de 20,7% do PIB, em 1990, para 18,1% e 18,4% do PIB em 1991 e 1992<sup>9</sup>.

Por fim, Carvalho (2003) conclui o conjunto de medidas adotados pelos dois planos Collor, afirmando:

O bloqueio da liquidez dos haveres financeiros não atingiu seu objetivo maior: impedir que, após a queda brusca da inflação, a monetização da economia se desse da forma rápida e desordenada que teria levado ao fracasso programas de estabilização anteriores. O Plano Collor pretendia superar o problema criando condições para que a oferta da nova moeda (o cruzeiro) fosse mantida sob estrito controle. [...] Um dos fundamentos do Plano Collor era a convicção de que, com o bloqueio da liquidez, o BCB recuperaria o controle da oferta de moeda e poderia ordenar a monetização, de forma a separar a moeda demandada para transações e a moeda demandada para especulação. A experiência do bloqueio demonstrou a impossibilidade de separar a demanda por moeda para fins especulativos e para giro dos negócios, dentro do conjunto formado pela moeda indexada e pela moeda convencional.(CARVALHO, 2003, p.328-329).

Vale registrar que a inflação com a qual o país lidava foi definida pela academia de estudiosos da época de inflação inercial. Recebeu este nome pela sua "memória inflacionária", ou seja, o aumento de preços de hoje se torna base de cálculo para a nova correção de preços amanhã, dessa forma, a inflação passada era utilizada como base de cálculo dos níveis de preço do futuro. Esse mecanismo foi desenvolvido em meados de 1965, quando os militares assumem o controle do país através do golpe militar de 1964 e instauram um plano de ação econômico conhecido como Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG).

O principal objetivo, na época, era controlar o nível de preços, dessa forma, o governo criou um dispositivo que amenizava os efeitos da inflação. Esse dispositivo ficou conhecido por indexação ou correção monetária e consistiu na correção dos salários como forma de repor o percentual corroído pela inflação. Este processo se espalhou pela economia, ou seja, salários, contratos, aluguéis, ativos financeiros, demais componentes que levavam a variável preço, sofriam ajuste de acordo com a inflação do período, dito de outra forma, existia então um mecanismo de realimentação da inflação.

---

<sup>9</sup>Dados extraídos do anexo estatístico de A Ordem do Progresso (2014).

Giambiagi *et al.* (2011, p.89) nos ajuda a entender esse processo ao asseverar que:

As correções salariais mais frequentes, aliadas à prática generalizada da indexação de contratos, tornaram-se fatores realimentadores do processo inflacionário e da chamada “inflação inercial”. Trata-se de um processo pelo qual os preços aumentam, a cada período, em função de seus aumentos passados e da (vã) tentativa de os agentes recuperarem, sistematicamente, as perdas reais deles decorrentes.

Abreu (2010) corrobora com Giambiagi *et al.* (2011) quando assevera sobre a interpretação de que a inflação brasileira é predominantemente inercial, e esse processo, portanto, é resultado dos mecanismos de indexação que se espalharam pela economia, atingindo preços, salários, ativos financeiros e até a taxa de câmbio.

As soluções para esse tipo de inflação logo surgiram, como afirma Cunha (2006, p.386):

Francisco Lopes havia inicialmente proposto o choque heterodoxo com congelamento geral de preços e salários. Pêrsio Arida e André Lara Resende sugeriam a reforma monetária passando por uma indexação total da economia. Ou seja, propunham repetir o caminho de uma hiperinflação sem passar pela traumática experiência de uma hiperinflação.

Neste contexto, temos também as proposições de Abreu (2010, p.282) que corroboram com Cunha:

Assim, no segundo semestre de 1984 foram apresentadas duas propostas inovadoras para a eliminação da inflação inercial: a moeda indexada de Arida e Resende (1985), e o choque heterodoxo de Lopes (1986a, caps. 17 e 18). A primeira visava a alcançar a desindexação da economia através da introdução de uma nova moeda, indexada, que circularia paralelamente com o cruzeiro. A segunda propunha um congelamento de preços e salários em níveis consistentes com o *status quo* da distribuição da renda e a desindexação generalizada da economia.

As duas principais soluções apontadas puderam ser aplicadas no país, o Choque Heterodoxo de Francisco Lopes no período do Plano Cruzado, e a proposta de Pêrsio Arida e Andre Lara Resende que ficou conhecida como "Proposta Larida" no período do Plano Real. Por fim, sintetizando as conclusões acerca das medidas propostas por Lopes, Arida e Resende, uma vez que não é nosso objetivo traçar uma análise exaustiva do assunto (por sua



extensão e complexidade, o que nos desviaria do objetivo deste trabalho), podemos destacar que a história nos prova que a proposta de Arida e Resende logrou êxito, uma vez que ao ser aplicada no Plano Real, conseguiu interromper o processo inercial da inflação, anulando a memória inflacionária.

## **2.4 O Plano Real**

Esse momento da história brasileira é caracterizado por ter um conjunto de medidas que visavam sanar a inflação - o que até agora não é diferente dos anteriores - e com isso, promover um retorno ao crescimento econômico do País. O cerne da nossa análise não se limita ao Plano Real, contudo, sabemos da extensa contribuição que esse período tem sobre a economia brasileira, tratando-se da dívida pública, e por isso, dedicaremos uma análise mais densa sobre esse tema.

O Plano Real é apresentado à economia brasileira em três fases, que aconteceram no governo Itamar Franco. A primeira consistia em equilibrar as contas do governo através de um ajuste fiscal contundente. Essa fase ocorreu entre 07/12/93 a 28/02/94; a segunda fase foi a criação do URV que serviria como um processo de desindexação iniciado imediatamente após o período do ajuste fiscal, 01/03/94 a 01/07/94, e a terceira fase, conhecida pela implantação de uma âncora cambial, a nova moeda, o Real, a partir de 1 julho de 1994.

A primeira fase do plano é marcada pelo empenho em se promover um ajuste fiscal na economia; nesse período é criado o Programa de Ação Imediata (PAI) e o Fundo Social Emergencial (FSE), sendo o primeiro, um programa de combate à sonegação de impostos criado em 1993 e o segundo, uma medida que permitia o governo realizar cortes em seu orçamento para o ano de 1994. O FSE foi criado com o propósito de resolver a questão do financiamento dos programas sociais no Brasil. Este, atuava através da manipulação dos gastos públicos, contudo, foi consumido pelas iminentes campanhas eleitorais, comprometendo seu caráter social.

Nesse período é visível o esforço no sentido de equilibrar as contas públicas, o aumento da carga tributária é um dos melhores exemplos. Os estados e municípios perdem a competência para a emissão de títulos públicos perdendo assim a capacidade de se endividar. Foi criado então, o imposto

sobre movimentação financeira (IMF) e concedido um aumento na arrecadação dos impostos de renda (IR), Territorial Rural (ITR), sobre operações financeiras (IOF) e de contribuições sociais (CSLL e PIS/PASEP).

Se considerarmos a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), tem-se um aumento de 2,11% para 3,40% em percentuais do PIB entre 1993 e 1994, e 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições; além disso, há uma diminuição no repasse de recursos da união para os estados e municípios, com uma redução de 20% na base de cálculo do Fundo de Participação do Estado - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Vaz (2008).

O período de 1993 a 1994 apresenta, de fato, um aumento da arrecadação fruto de um empenho do governo em equilibrar as contas públicas, contudo, esse aumento na arrecadação é acompanhado por um aumento das despesas. Esse resultado não constitui solução suficiente para barrar a inflação ou impedir o seu retorno, assim como afirmam alguns autores, entre eles Edmar Bacha.

Outro elemento que deve ser considerado é o Efeito-Tanzi, que contribui sobremaneira para o déficit das contas públicas. Giambiagi *et al.* (2011) se posiciona e conclui de maneira interessante, quando afirma:

Assim, nos parece razoável concluir que a existência de algum “Efeito Tanzi às Avessas” no Brasil é provável, porém, parece ser um componente dentre outros. Mais importante — e ao contrário do que previa toda a teoria —, a falta de um ajuste fiscal não implicou o retorno da inflação, como pressupunha o modelo de Bacha. A inflação, na realidade, foi reduzida continuamente no período que sucedeu à introdução da moeda, até 1999, quando ocorreu a desvalorização cambial. O ajuste fiscal proposto pelo Plano Real, em suma, não foi eficaz e sua ausência não impediu a queda da inflação no período. (GIAMBIAGI *et al.*, 2011, p.146)

O autor aqui não está descartando a necessidade de um saneamento das contas públicas, mas afirmando que o ajuste não se configura pré-condição para a estabilidade do nível de preços, ademais, a grande inovação do plano está no componente de desindexação da economia, com a implantação de uma quase moeda, a Unidade Real de Valor (URV).

A segunda fase do Plano Real tem início com a implantação do URV em 1º de março de 1994. Esse índice portava algumas características que o impediram de herdar a inflação passada, uma delas consistia na idéia de que o

URV não funcionaria como reserva de valor e assumiria a função de unidade de conta.

O cálculo da Unidade Real de Valor tinha como base a variação de três índices: o Índice Geral de Preços (IGP) da Fundação Getúlio Vargas, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) da FIPE/USP. Esses índices refletem uma abrangência maior, o que inviabiliza benefícios direcionados para setores isolados da economia favorecidos pela escolha de um único índice, além disso, essa pauta diversificada estava associada à evolução histórica do câmbio, o que atrelava ainda mais a URV ao dólar.

Assim sendo, a economia passaria a ter suas relações de troca, salários, tarifas, preços e contratos públicos, pautados em URV. Este seria o responsável por realizar uma transição para a nova moeda sem nenhum risco de contaminação da inércia inflacionária, que antes, seria absorvida pela URV. Dessa forma, quando toda a economia estivesse em URV o Real se tornaria a nova moeda, sendo justamente a URV o elemento que garantiria a não transição do caráter inercial existente no Cruzeiro Real para o Real.

Em 1º de julho de 1994 tem início a última fase do plano com a implantação da nova moeda, o Real<sup>10</sup>. Isto foi possível graças ao acúmulo de reservas, na cifra de U\$ 40 bilhões; a âncora fiscal, garantida pelo controle e rigidez orçamentária; políticas trazidas pelo Fundo Social de Emergência - FSE e a inclinação do governo em manter uma política monetária rígida com altas taxas de juros reais.

Contudo, ainda há diversas controvérsias nesse período, como a não conversibilidade do real em dólar, o que reduzia a credibilidade do plano; a adoção de duas âncoras, a cambial e a monetária, adotando-se em um primeiro momento a monetária pelo regime de metas de inflação com um câmbio oscilando livremente para baixo e com teto no valor do dólar.

Em outubro de 1994 o governo resolve mudar para a âncora cambial, em vista do insucesso da monetária. Essa política de adoção da âncora cambial foi um dos instrumentos adotados por vários países da época como o

---

<sup>10</sup>Nesse momento a paridade entre os meios de troca seguiu a seguinte configuração: 1URV equivalia a CR\$ 2.750,00; 1 R\$ equivalia a 1URV e a taxa de câmbio foi fixada em paridade de um para um com o dólar, 1R\$ = 1U\$.

México em 1988 e a Argentina em 1991, todavia, seus resultados parecem divergir, seguindo a situação de cada economia.

No Brasil a âncora cambial funcionou garantindo um crescimento da economia com baixos níveis de inflação, propiciado também pelo aumento das importações e pela entrada de capitais estrangeiros beneficiados pela queda das barreiras e pelas altas taxas de juros na economia.

## 2.5 O Plano Real e a dívida

O Plano Real teve um papel importante no combate à inflação, porém, há indicadores que apontam para um forte aumento das obrigações de pagamento do governo. Segundo Abreu (2014), a dívida como porcentagem do PIB sofreu um aumento de cerca de 700%, passando de 0,8 para 6,4 por cento do PIB entre 1992 e 1994. É interessante perceber que nesse período há também um crescimento do PIB de -0,5 para 5,3 em 1994, ou seja, o crescimento do endividamento público foi usado para alavancar o crescimento da economia no período.

O crescimento da dívida líquida do governo é fruto, entre outros fatores, da perda de receita inflacionária, o que alguns autores chamam de uma "ressaca" advinda do período de forte desenvolvimento da inflação; combinado com resultados primários pouco significativos e as maxidesvalorizações ocorridas nos anos de 1991 e 1999. O grande problema da dívida nesse período é o seu curto prazo e suas elevadas taxas de juros, reflexos de negociações pautadas em uma economia que não esboça superávits primários suficientes para que a relação dívida/PIB se elevasse tanto, dando margem de negociação ao governo brasileiro.

Outro elemento que corrobora para o aumento da dívida nesse período é a inclusão de dívidas do passado que já produziram seus efeitos sobre a economia e que não foram registradas. Essas dívidas são reconhecidas e então passam a compor a Dívida Líquida do Setor Público, como esclarece Giambiagi e Além (2011):

Na análise da evolução da dívida pública nos anos 90, há que atentar para o surgimento de outras duas rubricas que afetam o valor desta, sem estarem relacionadas com o resultado fiscal. Trata-se do reconhecimento de antigas dívidas, inicialmente não registradas - conhecidas na literatura como *hiddenliabilities* ou "passivos ocultos"

e, no jargão jornalístico, como "esqueletos". (GIAMIAGI e ALÉM, 2011, p.229).

Assim sendo, o final do plano Real é marcado por grandes conquistas em relação ao nível de preços da economia, contudo, é caracterizado por um aumento da dívida pública que é propiciado por diversos fatores, entre eles o registro dos passivos ocultos ou passivos contingentes, segundo a literatura técnica, ou ainda os "esqueletos", segundo o jargão jornalístico, que são dívidas assumidas no passado e que foram incorporadas as contas públicas durante os anos de 1990.

## **2.6 Os Governos de Fernando Henrique Cardoso**

Os resultados positivos obtidos pelo Plano Real favoreceram a projeção de Fernando Henrique Cardoso (FHC) nas eleições de 1994. Esse primeiro período é marcado por incertezas em relação ao futuro, uma vez que os planos de estabilização passados, a saber: Plano Cruzado, Plano Collor, Plano Bresser entre outros; não conseguiram segurar a inflação durante muito tempo.

Tais incertezas se mostraram presentes em indicadores da economia como : o consumo que começava a apresentar sinais de aquecimento, os quais se tornam visíveis pela expansão de 11% do PIB no quarto trimestre de 1994 em relação ao mesmo período do ano anterior; a crise Mexicana que estava em curso naquele período e que suscitou incertezas sobre a política cambial; as reservas internacionais que sofreram uma diminuição de U\$ 43 bilhões em 1994 para U\$ 32 bilhões em abril de 1995 - fruto do aumento da demanda agregada no período, Gimabiagi *et al.* (2011).

Todos esses indicadores apontavam para um regresso aos velhos tempos de inflação elevada. Dessa forma, as autoridades reagiram energicamente, adotando um conjunto de medidas, dentre as quais, tiveram maior destaque as microdesvalorizações controladas do câmbio e uma alta nos juros nominais.

Aliado a essas medidas, o ambiente internacional se mostrava favorável, respondendo com um retorno dos capitais internacionais e a busca por mercados emergentes.

A dívida do Governo Federal teve, nesse período de implantação do Plano Real até o início do governo FHC, um percurso de aumento explosivo. Segundo o Dieese (2006):

O crescimento da relação dívida / PIB após o Plano Real ocorreu em dois momentos: até o final de 1998 e a partir de 1999. Entre 1996 e 1998, o governo insistiu na política de valorização do real frente ao dólar, como mecanismo de combate à inflação. Como consequência, ocorreram déficits crescentes na balança comercial (exportações menos importações). Para fazer frente a esses déficits, o governo se endividou em dólares, montando uma armadilha para si próprio (e para o país), caso viesse a ser forçado a abandonar tal política cambial, desvalorizando o real. Ao longo do ano de 1998, já vinha ocorrendo uma grande especulação contra a possibilidade de sustentação do real valorizado, mas o governo insistia naquela política, visando a reeleição em outubro de 1998. Assim, grande parte da dívida interna passou a ser reajustada de acordo com a variação do dólar. A abrupta e acentuada desvalorização cambial de janeiro de 1999 fez com que a dívida do setor público desse um grande salto. Outro fator de aumento na relação dívida / PIB foi o reconhecimento de dívidas até então não contabilizadas (os chamados "esqueletos", tais como o Fundo de Compensação da Variação Salarial do Sistema Financeiro da Habitação)." (DIEESE, 2006, p.5).

Esse processo deveu-se, basicamente, ao forte déficit na balança comercial, com saldos negativos de 1995 a 2000, à balança de serviços e em conta corrente, sendo que esta última, passara de R\$ 2 bilhões em 1994 para R\$ 30 bilhões em 1997. Esse déficit é atribuído ao que a literatura chama de armadilha do câmbio que consiste em uma valorização do câmbio aliado a uma abertura comercial.

O governo, nesse período, receava uma desvalorização cambial por conta do exemplo Mexicano, em que as desvalorizações cambiais propiciaram o retorno a inflação. Somado a esses fatores, tem-se aumentos da taxa de juros que proporcionavam ganhos significativos para arbitragem aos capitais externos, além dos efeitos recessivos sobre a economia doméstica.

Oliveira (2006) nos ajuda a entender a evolução da dívida pública nesse período quando elenca alguns fatores fundamentais, a saber: o saneamento dos estados e municípios, o fortalecimento dos bancos públicos federais, o registro dos passivos contingentes ou "esqueletos" da dívida pública e a necessidade de manutenção de altas taxas de Juros, a seguir explicitados.

## **2.7 Participação de estados e municípios na dívida**

Segundo Versiani (2003), de 1994 a 1997 os estados e municípios tiveram participação significativa na dinâmica dos encargos públicos, transferindo o ônus da dívida para a união em vista da redução das receitas proveniente dos Estados.

[...] entre 1989 e 1998, a dívida líquida dos estados e municípios passara de 5,8% para 14,4% do PIB. Isso se deu apesar do fato de que a Constituição de 1988 tenha alterado significativamente a repartição da receita tributária em favor dos estados e municípios, seguindo uma tendência de descentralização já presente desde o início dos anos oitenta. Disso decorreu uma redução de cerca de dez pontos percentuais, entre 1981/85 e 1991/95, na fatia da receita tributária que ficou disponível para a União (de 67% para 57% do total, em números redondos), aumentando correspondentemente em 4% a parcela disponível para os Estados (de 23% para 27%), e em 6% a dos Municípios (de 10% para 16%). (VERSIANI, 2003, p.8).

Há, contudo, uma negociação sólida entre estados, municípios e a união que corroborou para o relativo sucesso e a expansão do ajuste fiscal no âmbito das entidades subnacionais, porém, visando imbuir essas entidades de maior compromisso com as contas públicas, foram regularizadas penalidades em caso de inadimplência como deixa claro Versiane (2003):

De uma forma ou de outra, o governo federal decidiu, em 1997, empreender um refinanciamento das dívidas dos estados e municípios, desta vez mediante contratos que previam penalidades, no caso de inadimplência, como a retenção da transferência das quotas dos Fundos de Participação (associados à repartição, com as unidades subnacionais, de impostos arrecadados pela União). Isso foi feito sob o amparo da Lei nº 9.697, de 1997. Para quitação dos débitos dos estados e municípios (dívidas mobiliárias, dívidas contratuais e obrigações junto a bancos), cuja responsabilidade assumiu, o governo federal emitiu títulos cujo valor, em junho de 1999, montava a cerca de R\$ 120 bilhões (STN, 2002-b). (VERSIANI, 2003, p.9).

## **2.8 Fortalecimento dos bancos públicos federais**

Temos o fortalecimento dos bancos públicos federais, apresentando como principal plano o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e de uma maneira

menos expressiva o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF).

O PROER foi instituído em 1995, com a edição da Resolução nº 2208, pelo Conselho Monetário Nacional, e da Medida Provisória nº 1179, posteriormente convertida na Lei nº 9710/98, Maia (2003). Esse programa tinha como principal objetivo preservar o sistema bancário e promover uma penalização para o combate a más práticas bancárias, transferindo o controle acionário das instituições socorridas pelo programa, afirma Maia (2003).

Os bancos problemáticos foram divididos em "banco bom" e "banco ruim", o primeiro sendo adquirido por outra instituição bancária (depois de saneados por meio das operações PROER), e o segundo sendo liquidado pelo Banco Central. Ao todo, as operações do PROER somaram R\$ 20,4 bilhões, ou aproximadamente 2,7% do PIB médio de 1995-96-97.(MAIA, 2003, p.5).

É importante salientar que o PROER sofreu severas críticas, uma vez que beneficiou vários bancos privados. Segundo jornal<sup>11</sup> da época, o programa abriu mão de R\$ 18,6 bilhões para que os bancos privados quitassem suas dívidas.

Em se tratando do PROEF, este teve como principal alvo o combate à oferta deliberada de crédito, ou seja, empréstimos alavancados ou que tenham poucas chances de serem recuperados, além disso, tentou minimizar os subsídios aos setores primários da economia, como: agricultura, pequenos e médios produtores e financiamento de programas de desenvolvimento regional.

Oliveira (2006) complementa essa idéia de reforço dos bancos quando afirma:

O programa de fortalecimento dos bancos públicos federais foi iniciado com R\$ 8 bilhões destinados à capitalização do Banco do Brasil em 1996 [...]. Houve uma complementação desse programa com medidas de saneamento em 2001, com recursos destinados à caixa econômica federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, equivalentes a R\$ 42,6 bilhões.(OLIVEIRA, 2006, p.44).

## **2.9 Reconhecimento dos passivos contingentes**

Os passivos contingentes são, basicamente, dívidas do passado assumidas e contabilizadas pelo governo no presente. Recebem o nome de

---

<sup>11</sup> Portal G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/09/bc-perdoa-r-18-bi-para-bancos-do-proer-quitarem-dividas.html>. Acesso em: 27/03/2017.



"esqueletos", atribuído pelo jargão jornalístico, por representarem contas que foram esquecidas por gestões a fio de governos que se sucedem e não assumem o ônus de sanar tais despesas.

Pêgo e Pinheiro (2003) expõem de maneira bem clara - acrescentando novos conceitos e exemplificando o que já foi colocado anteriormente, quando citamos Giambiagi *et al.* (2011) - em que consistem os "Esqueletos", quando afirmam:

Segundo o Banco Central do Brasil (Bacen), os esqueletos podem ser definidos como "dívidas do setor público, geradas no passado, que já produziram impacto macroeconômico" (Bacen, 2002) e que, ao serem reconhecidas pelo governo federal, passam a ser contabilizadas no quadro da DLSP. Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2004, em seu Anexo de Riscos Fiscais (Anexo XIX, § 2), define os passivos contingentes do governo como "dívidas cuja existência depende de fatores imprevisíveis. (PÊGO E PINHEIRO, 2003, p.9).

Podemos analisar, como exemplo, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), criado como forma de tentar resgatar dividendos e liquidar obrigações remanescentes do antigo Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Todavia, o seu desfecho foge ao escopo do projeto inicial como salienta Pêgo e Pinheiro (2003) :

Portanto, o FCVS, que havia sido criado para liquidar eventuais saldos devedores residuais, passou a assumir, desde 1983, responsabilidades crescentes, incompatíveis com o seu patrimônio e seu fluxo de caixa. Outros subsídios foram dados, o que causou mais desequilíbrio no fundo como, por exemplo, a edição do Decreto Lei Nº 2.476, de 18/11/1988, que passou a garantir o equilíbrio do seguro habitacional do SFH em todo o território nacional. Já foram liquidados pelo FCVS os resíduos de 652,6 mil contratos de financiamento habitacional, no valor de R\$ 23,9 bilhões. A dívida estimada do FCVS, decorrente do resíduo de 3,95 milhões de contratos, correspondia, em 31 de dezembro de 2001, a R\$ 62,6 bilhões e entre os principais credores desse fundo estão as seguintes instituições: Caixa Econômica Federal (32,2% do total da dívida); agentes financeiros privados (27,7%); Companhia de Habitação Popular – Cohab (15,7%); agentes financeiros públicos (13,4%); e as instituições financeiras em liquidação (8,9%). (PÊGO e PINHEIRO, 2003, p.25).

O governo também assume nesse período as obrigações do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), a partir da fusão com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e a conseqüente criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) essa união implica em suceder

em seus direitos, obrigações e demais ações pecuniárias que somavam R\$ 4,6 bilhões em 2001 .

Por fim, Oliveira (2006) aponta a Superintendência de Incentivo à Marinha Mercante (Sunamam) e à Rede Ferroviária Federal, sendo a primeira deixada por empresas estatais nos anos oitenta, erguendo uma dívida superior a R\$ 6,5 bilhões em valores de abril de 2002 e a segunda, implicando em uma herança de R\$ 2,2 bilhões em dívidas aos cofres públicos.

## **2.10 Os juros nominais e a dívida pública**

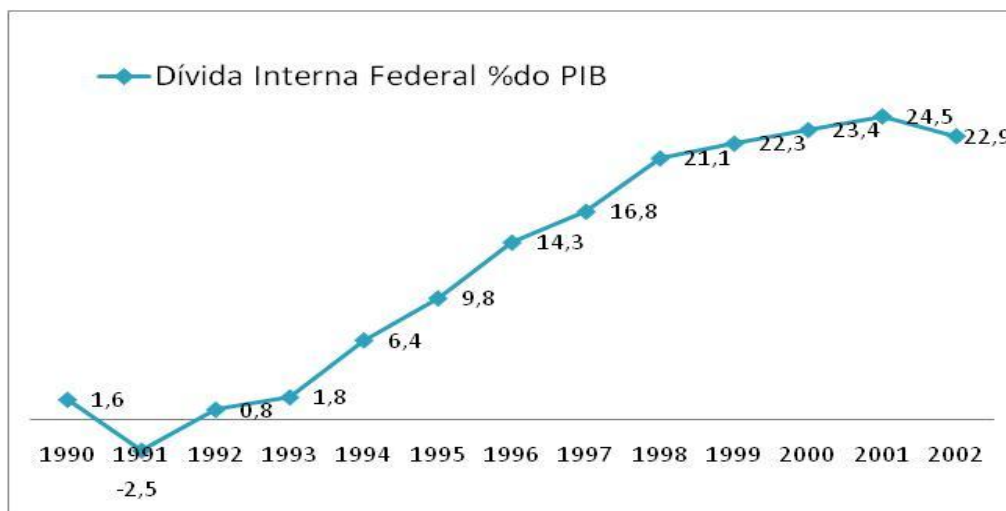
Há um consenso entre os estudiosos desse período de que a necessidade de manter alta a taxa de juros exerceu efeitos significativos sobre a dinâmica da dívida. Todavia, o temor do retorno da inflação e as crises em países como a do México em 1994, afetaram significativamente os mercados emergentes nos primeiros seis meses de 1995.

As crises da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998, e a intensa fuga de capitais foi proporcionada pelo aumento dos juros internacional. A taxa de juros americana saltou de 6% em 1993 para 8,35% em 1998. Todos esses fatores contribuíram para a manutenção das altas taxas dos juros nominais do Brasil, na época.

Carvalho (2003) nos mostra que não apenas os juros, o câmbio também teve participação ativa nesse processo.

Um cálculo aproximativo, baseado na evolução da participação relativa das dívidas indexadas às taxas de câmbio e juros no total da DLSP, no período 1996-2002, mostra que, do total de juros nominais acumulados, cerca de 65,7% decorreram conjuntamente da variação cambial e da taxa over-selic. Desse total, cerca de 32% são atribuídos ao efeito do câmbio e 33,7%, ao efeito dos juros. Essas estimativas corroboram a crença corrente segundo a qual a dívida líquida tem sido altamente sensível às variações cambiais e de juros, porém sugere que a taxa over-selic não tem sido muito mais importante que a taxa de câmbio para explicar a variação da DLSP. (CARVALHO *et al.*, 2003, p.14).

Gráfico 2 - Dívida Pública Interna Federal representada como porcentagem do PIB, 1990 - 2002



Fonte : Abreu (2014), Anexo Estatístico. Elaboração própria.

Finalmente, esta breve revisão de literatura nos permite concluir que a dívida pública tem assumido uma dinâmica de crescimento ao longo dos últimos dez anos. O Gráfico 2 nos ajuda a visualizar esse crescimento. A elevação do endividamento público, muitas vezes, negligenciado por autoridades públicas do país, passa a assumir um papel concentrador de renda e gerador de desigualdade social.

A ascensão da política neoliberal nos anos de 1970, aliada a convicção de que o estado não deveria intervir na economia, e as forças de mercado deveriam atuar livremente sem quaisquer mecanismos de intervenção, contribuiu para o processo de financeirização da economia.

A dívida pública encontrou nesse mecanismo uma maneira de se estabelecer e promover o seu crescimento, principalmente via taxa de juros, sabendo pois, que esta, quase sempre assumiu valores elevados, segundo alguns autores (uma vez que não há um consenso na literatura que as elevadas taxas de juros aplicadas no país controlem, de fato, a inflação), em vista das experiências com os altos níveis de inflação sofridas pelo país.

## **3 DÍVIDA PÚBLICA**

### **3.1 Base conceitual**

É fundamental conceituarmos nosso objeto de estudo, a fim de conferir maior embasamento e teor às análises que serão expostas no decorrer deste trabalho. Dessa forma, partiremos de uma conceituação geral e seguiremos com um refinamento dos conceitos através de pontos mais específicos do tema proposto.

A Secretaria do Tesouro Nacional (2016) define Dívida Pública Federal (DPF) de forma bem sistemática, atrelando em um único conceito a breve referência sobre o fato gerador dos dividendos e as possíveis formas de arrecadação de recursos. Assim, assinala que ela retrata a totalidade das dívidas do governo federal para financiamento do seu déficit orçamentário, incluindo nele o refinanciamento da própria dívida e operações com objetivos específicos determinados por lei.

Quanto à captação de recursos, a DPF pode ocorrer por emissão de títulos públicos (assumindo então o caráter de mobiliária), ou por contratos, firmados, principalmente, com organismos multilaterais (assumindo o caráter contratual). Em relação à moeda usada para fazer face a seus pagamentos, a dívida é classificada como interna quando os pagamentos são efetuados em moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro, o real, ou externa, quando os pagamentos são feitos em moeda estrangeira.

Atualmente, a Dívida Pública Federal (DPF) circulante é paga em real e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo, por isso, definida como Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi). Já a Dívida Pública Federal existente no mercado internacional é paga em dólar norte-americano e tem sido captada tanto por meio da emissão de títulos quanto por contratos, sendo por isso definida como Dívida Pública Federal Externa (DPFe).

A dívida pública, nesse sentido, pode ser entendida como denominação que compreende todas as obrigações do Estado para com seus credores, seja

qual for a sua origem, como caução, depósito, prestação de serviços, fianças, pensões, aposentadorias, fornecimento de bens, sentenças judiciais ordinatórias de pagamentos ou empréstimos.

Fonseca Neto (1999) resume, afirmando que na amplitude do sentido da dívida pública, esta compreende a dívida interna e externa, da administração direta (órgãos públicos ligados diretamente aos poderes executivos estadual, municipal e federal, que não exercem personalidade jurídica própria), da administração indireta (caracterizada por entidades que possuem personalidade jurídica própria, possuindo, portanto, patrimônio, autonomia administrativa e orçamento específico para seus fins e de responsabilidade de gestão), das suas formas monetária, mobiliária e contratual.

Contudo, tal conceito é constituído de elementos acentuadamente heterogêneos, de tal modo que os estudos acerca do tema normalmente desmembram o conceito conforme os objetivos pretendidos.

### **3.2 Dívida bruta e líquida do setor público**

A Dívida Pública Bruta (DPB), segundo consultoria da Câmara<sup>12</sup>, compreende a dívida do setor público junto as dívidas do Banco Central com sistema financeiro público e/ou privado, essa dívida pode ser contraída internamente ou externamente, Medeiros et al. (2009) restringe a análise da Dívida Pública Bruta (DPB) à da Dívida Pública Federal (DPF), alegando uma abordagem didática. O autor define DPF como a soma das dívidas interna e externa de responsabilidade do governo federal.

Ainda sobre a DPB, abordando agora o aspecto metodológico, Gobetti e Schettini (2010, p.10) afirmam que:

[...] a dívida bruta calculada pelo Bacen para efeitos de comparações internacionais se refere ao governo geral, o que exclui por definição todas as estatais e também o próprio banco. Ou seja, trata-se de um indicador que contabiliza apenas os passivos e aqueles sob responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais. Por uma particularidade institucional do Brasil, os títulos públicos emitidos para fins de política monetária são originários do Tesouro e, portanto, integram o cálculo da dívida bruta do governo geral – o que não ocorre em países nos quais a emissão compete ao Bacen.

---

<sup>12</sup>Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/caeat/conteudo/Conceitos%20Relevantes.pdf>. Acesso em: 06/05/2017.

Ainda segundo o autor, existem duas séries de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), divulgadas pelo Banco Central Brasileiro, seguindo duas metodologias diferentes. A primeira, segue os padrões internacionais, considerando na DBGG todos os títulos emitidos pelo Tesouro, inclusive os que ficam parados na carteira do Banco Central, não sendo utilizados na administração da política monetária. A segunda e mais recente, introduzida em 2008, considera no cálculo apenas os títulos do Tesouro que efetivamente lastreiam operações compromissadas.

Medeiros *et al.* (2009) corrobora com as assertivas de Gobetti e Schettini (2010) ao afirmar que a Dívida Bruta do Governo Geral:

Abrange o total das dívidas de responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor privado e o setor público financeiro. Destaca-se que as dívidas de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidas pelo conceito de DBGG. Embora o Banco Central não seja um ente cujos passivos constem desse indicador, suas operações compromissadas com o setor financeiro são registradas como dívida do governo geral. São deduzidos da dívida bruta os passivos de um ente cujo credor seja outro ente abrangido pela DBGG. Nesse sentido, são desconsiderados, por exemplo, créditos representados por títulos públicos que se encontram em poder de seus órgãos da administração direta e indireta de fundos públicos federais e dos demais entes da Federação. (MEDEIROS *et al.*, 2009, p.108)

Ainda segundo Medeiros *et al.* (2009), o referido indicador não considera os ativos dos entes governamentais. Ao excluí-los, a Dívida Bruta do Governo Geral não suscita discussões sobre sua qualidade, bem como sua correta precificação. Isto o torna mais conciso em seu conceito, permitindo comparações internacionais de forma mais eficiente.

Por seu turno, a Dívida Pública Líquida é a dívida pública bruta menos os créditos do setor público e do Banco Central. Dito de outra forma, Medeiros *et al.* (2009, p.103) refere-se a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) nos seguintes termos:

Esse conceito refere-se ao total das obrigações do setor público não financeiro, deduzido dos seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados. No caso brasileiro, é importante mencionar que, diferentemente de outros países, o conceito de dívida líquida considera os ativos e os passivos financeiros do Banco Central, incluindo, dentre outros itens, as reservas internacionais (ativo) e a base monetária (passivo).

A Dívida Líquida do Setor Público - DLSP é um dos conceitos mais comumente usados para fins de acompanhamento da sustentabilidade fiscal do país, a saber, a DLSP dividida pelo PIB e sua tendência, são fortes indicadores do equilíbrio das contas públicas.

O Banco Central divulga as estatísticas da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) onde o estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) é apurado pelo critério de competência<sup>13</sup>, dito de outra forma, os juros serão apurados na data de sua criação, ou seja, na data do fato gerador. Quando se trata da dívida externa, a contabilização se dá por meio do critério de caixa, apurando os juros de acordo com a data de ocorrência dos pagamentos.

Nas estatísticas divulgadas pelo Tesouro Nacional, tanto a DPMFi quanto a Dívida Pública Mobiliária Federal externa (DPMFe) são classificadas pelo critério de competência. O Fundo Monetário Internacional (FMI) defende inclusive a criação de um conceito mais abrangente que represente o patrimônio público, em seu sentido amplo, o qual incluiria ativos não financeiros, como ações de empresas estatais e imóveis, além dos passivos contingentes e outros itens.

Outro critério bastante utilizado, classifica a dívida pública quanto à origem, Interna ou Externa, como já visto antes. À primeira vista, este critério parece ser bem simples, porém, existem alguns nuances a serem considerados. O Brasil, segundo o Tesouro Nacional, entende como dívida interna, aquela denominada em moeda nacional, e externa, a dívida denominada em outra moeda corrente. Este método captura os riscos associados à dívida referente à moeda utilizada para negociação do título. Por esse critério, percebe-se melhor a pressão do fluxo gerado por uma dívida ao longo do tempo, sobre o balanço de pagamentos, bem como os riscos inerentes a uma possível crise cambial.

Outra forma utilizada para classificar a dívida, é considerar como interna aquela que está em poder de residentes e externa aquela que está em poder

---

<sup>13</sup>Entende-se Regime por Competência aquele onde o juros são contabilizados assim que são gerados e Regime de Caixa como sendo aquele onde o registro se dá no momento do pagamento do juros.

de não residentes. Essa classificação se adequa melhor em países onde há livre fluxo de capitais, a exemplo dos países da União Europeia.

Contudo, o critério é proposto pelo FMI para divulgação das estatísticas que revelam a saúde financeira dos países, em vista disso, existem claras dificuldades em conseguir com as centrais de liquidação e custódia internacionais informações sobre os detentores finais dos títulos, podendo comprometer as estatísticas geradas.

A Dívida pode ser analisada sobre o critério de natureza, sendo classificada em contratual e mobiliária, conforme Medeiros *et al.* (2009):

No primeiro caso, esta se origina a partir de um contrato, o qual define as características da dívida. No segundo caso, a dívida origina-se a partir da emissão de um título, que possui autonomia em relação ao fato que o originou. Atualmente no Brasil, a dívida contratual de responsabilidade do Tesouro Nacional refere-se exclusivamente à dívida externa, tendo em vista que a dívida contratual interna foi securitizada ao longo dos anos, passando a ser classificada como parte da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). As características dos títulos da DPMFi estão definidas em legislação específica. No caso da dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional, também conhecida como Dívida Pública Federal externa (DPFe), há necessidade de autorização para cada empréstimo externo, exceto em relação à dívida mobiliária, para a qual existe uma autorização geral para a emissão de títulos, que estabelece o montante máximo a ser emitido. (MEDEIROS *et al.*, 2009, p.106).

Por fim, e ainda segundo Medeiros *et al.* (2009), a DPMFi representa atualmente quase que a totalidade do estoque da Dívida Pública Federal em posse do público, em consonância com essa idéia, o governo federal alega reduzir a participação da dívida externa, minimizando o risco cambial. Além disso, a composição da DPMFi é um aspecto muito importante da sua estrutura porque está intrinsecamente associada ao risco de mercado e ao risco de refinanciamento.

Outro importante indicador de monitoramento contínuo da dívida, além de seu estoque, é o prazo médio, que corresponde ao tempo de permanência do título em circulação. Há um consenso entre os analistas de que quanto mais longa a permanência de um título no mercado, tão melhor será para o governo, dando mais tempo para a realização de receitas que correspondam aos estoques da dívida.

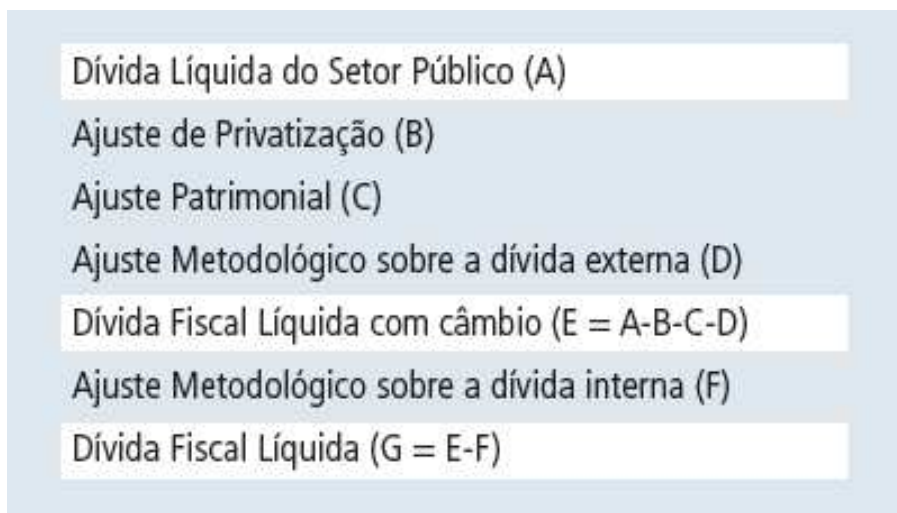


O custo médio de financiamento da dívida também é outro grande indicador que, segundo Medeiros *et al.* (2009), reflete melhor o comportamento do custo de financiamento da dívida pública ao longo do tempo. O autor complementa ainda, afirmando que o custo médio da DPMFi tem sido menos volátil que o da DPFe, tendo em vista possuir indicadores mais estáveis no curto prazo, atribuindo esse resultado, dentre outros fatores, à característica da DPMFi de possuir menos títulos atrelados à taxa de câmbio se comparado a DPFe.

### 3.3 Dívida Fiscal Líquida

Um conceito alternativo e bem mais restrito em termos de abrangência, porém, não menos importante, é o de Dívida Fiscal Líquida (DFL). Esta concepção corresponde a DLSP excluindo o efeito dos passivos contingentes, os tais "esqueletos" da dívida pública, já tratados anteriormente. Soma-se também as receitas provenientes de privatizações. Para simplificar, verifiquemos o quadro abaixo:

Quadro 1 - Dívida Fiscal Líquida Esquemática



Fonte: Tesouro Nacional.

Em outras palavras, a Dívida Fiscal Líquida ao excluir os efeitos dos ajustes patrimoniais e metodológicos está excluindo componentes que não representam o esforço fiscal despendido durante o período e que são computados no cálculo da necessidade de financiamento do setor público. O ajuste metodológico é pertinente aos efeitos da taxa de câmbio sobre a dívida,

o que não reflete, de fato, o que está sendo gasto em empreendimentos no país, mais fruto de um aumento ou diminuição do estoque da dívida em função da variação do câmbio.

Os ajustes patrimoniais são exatamente os passivos contingentes, "esqueletos" da dívida pública, os quais já tiveram seus efeitos macroeconômicos reverberados em períodos anteriores e por questões de ajustes contábeis, são registrados no presente.

As receitas de privatização (receita de vendas e transferências para o setor privado) também fazem parte do ajuste patrimonial, ou seja, receitas do passado que são contabilizadas atualmente, mascarando, assim, os verdadeiros valores do presente. Assim sendo, esse indicador é também um forte instrumento para análise da dívida pública ao longo do seu percurso.

### **3.4 Desempenho da dívida pública brasileira**

#### **3.4.1 Números da dívida**

Depois de explicar conceitualmente a dívida e o seu percurso, nos deteremos agora em analisar seus dados e o que os números nos informam a respeito do seu desempenho, além de observar como é praticada a distribuição desses valores e qual o seu impacto sobre a economia.

Até dezembro de 2015 a Dívida Interna<sup>14</sup> brasileira, representada pelo valor total de títulos públicos federais em poder do público, alcançou a soma de R\$ 3.936.680,8 milhões. Já a dívida externa<sup>15</sup>, constituída pela soma da dívida externa bruta acrescida das operações intercompanhia, no mesmo período, alcançou o valor de U\$ 545.353,16<sup>16</sup> milhões, segundo dados do Banco Central.

---

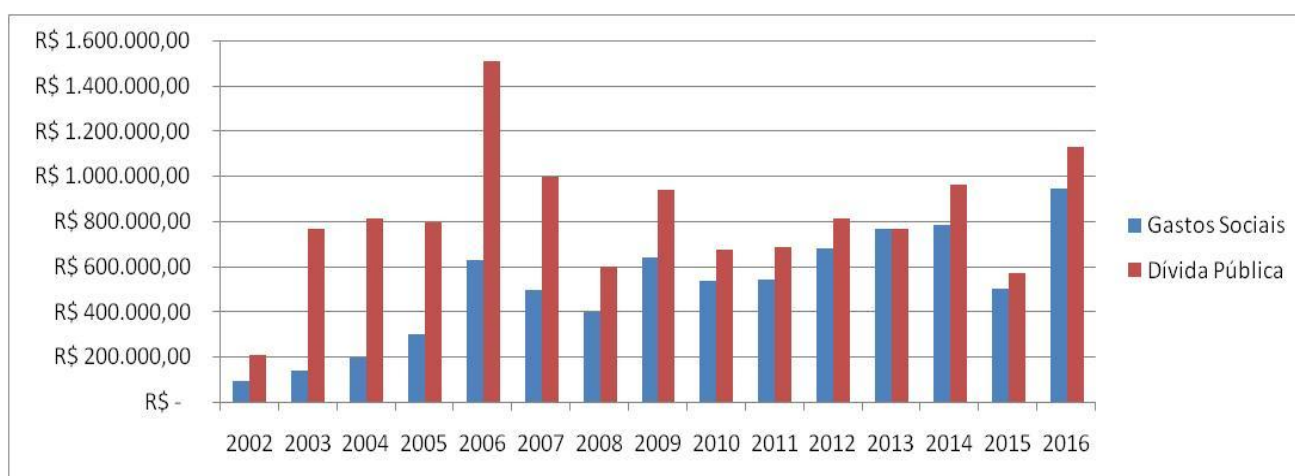
<sup>14</sup>O número informado corresponde ao total de títulos da dívida mobiliária federal, conforme publicado pelo Banco Central, na célula C51 do Quadro 36 (Quadro XXXVI – Títulos públicos federais) da planilha Excel Notimp3.xls (Notas econômico-financeiras para a imprensa – Política Fiscal), disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201601pfp.zip>. Acesso em : 21/01/2016.

<sup>15</sup>O número informado corresponde ao total publicado pelo Banco Central, na célula H46 do Quadro 22 (Quadro XXII – Dívida externa bruta) da planilha Excel Notimp1.xls (Notas econômico-financeiras para a imprensa – Setor Externo), disponível em: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201601sep.zip>. Acesso em : 21/01/2016

<sup>16</sup>Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201601sep.zip>

Para entendermos a magnitude dos números apresentados, estabelecemos uma comparação com o Produto Interno Bruto da economia, dessa forma, o valor da dívida interna representou 44,2% do PIB Brasileiro em 2015; se somarmos a dívida interna a externa (adotando a paridade de 1 dólar = 3 reais)<sup>17</sup> teremos que a dívida externa salta para o valor de R\$ 1.636.059,48 milhões um montante que, somado a dívida interna, corresponde a mais da metade do PIB brasileiro no mesmo ano.

Gráfico 3 - Evolução dos Gastos Sociais e da dívida pública 2002 - 2016 (milhões)



Fonte: LOA - Leis Orçamentárias Anuais. Elaboração própria.

A dívida pública representa uma grande fatia dos recursos da União desde 2002, ano de início do governo Lula até a conjuntura atual. Nesse período, tem-se um aumento considerável dos gastos sociais (segurança pública, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, transporte, desporto e lazer) conforme o Gráfico 3. Contudo, o aumento da dívida pública, composta por seus refinanciamentos, juros e amortizações, representa, de 2002 a 2006; mais da metade dos gastos sociais, nos anos seguintes, os recursos destinados à dívida pública continuam sempre maiores que as despesas sociais essenciais.

O Orçamento Geral da União no ano de 2009, mesmo com uma queda significativa do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), destinou R\$ 380

<sup>17</sup> Valor do dólar U\$3,18 em 28/10/2016 Fonte: <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/batch/taxas.asp?id=txdolar>

bilhões (valor sem o refinanciamento) para juros e amortizações da dívida pública, enquanto a Previdência Social, Saúde e Educação tiveram menor participação em 2009 em comparação com 2008.

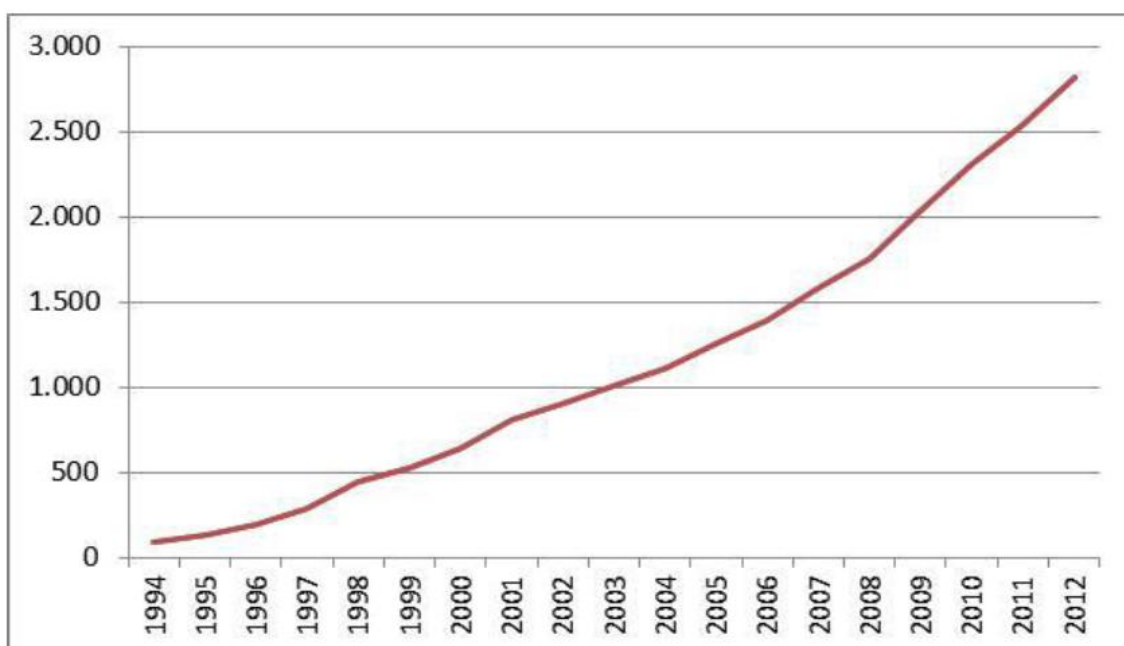
Fattorelli (2010) explica que para o ano de 2009, a previsão orçamentária de recursos destinados à políticas de combate à violência contra a mulher foi da ordem de R\$ 72 milhões e o montante efetivamente executado foi inferior a R\$ 15 milhões, correspondendo a um percentual de apenas 21% do que havia sido previsto, já a dívida pública contou com R\$ 380 milhões, aproximadamente 25.333 vezes o que foi efetivamente gasto com políticas de combate à violência contra a mulher.

O PIB em 2010 cresceu 7,5, segundo Abreu (2014), mostrando-se altivo em comparação com o ano de 2009, o qual teve um crescimento negativo de -0,3. Ainda de acordo com o autor, tal resultado é fruto de uma forte política de investimentos, os quais contaram com uma movimentação de R\$ 305 bilhões, mobilizados entre 2008 e 2010. A dívida pública nesse ano sofre um grande impulso, uma vez que grande parte dos investimentos vieram da emissão de títulos do tesouro nacional. Abreu (2014, p.377) nos ajuda a entender a relação entre o elevado crescimento do PIB e da dívida pública ao afirmar:

Para dissimular o impacto sobre as contas públicas, o governo decidiu partir para o subterfúgio da capitalização velada. O BNDES foi agraciado pelo Tesouro com empréstimos de 30 anos e juros pesadamente subsidiados. Para bancar tais empréstimos, o Tesouro teve de emitir dívida. E isso inflou a dívida bruta, mas não a dívida líquida, porque, ao calculá-la, o Tesouro se permitiu abater da dívida bruta, como ativos, os créditos de 30 anos que havia constituído junto ao BNDES. O governo passou a recorrer a esse subterfúgio, ano após ano. As estatísticas de dívida líquida do governo federal mostram que, em dezembro de 2010, os créditos do Tesouro junto ao BNDES haviam atingido cerca de R\$ 236 bilhões. Pode-se verificar que R\$ 28,8 bilhões foram acumulados ao longo de 2008, R\$ 93,8 bilhões em 2009 e R\$ 107,5 bilhões em 2010.

A dívida pública, conforme a citação do autor, aumenta anualmente com valores na cifra de bilhões, o resultado desse processo resulta na dominação financeira da economia por parte dos detentores da dívida. Benayon e Rezende (2006) afirmam que isto constitui uma forma de fragilizar a sociedade em seu âmbito socioeconômico, sendo a dívida comandada por agentes beneficiários do seu serviço e por conseguinte, acabam transformando o país em uma neocolônia dos centros financeiros internacionais.

Gráfico 4 - Estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi – R\$ bilhões - Atualizado até 31/12/2012 - R\$ 2,823 Trilhões



Fonte: Banco Central <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201302pfp.zip>- Quadro 36. Elaboração Auditoria Cidadã

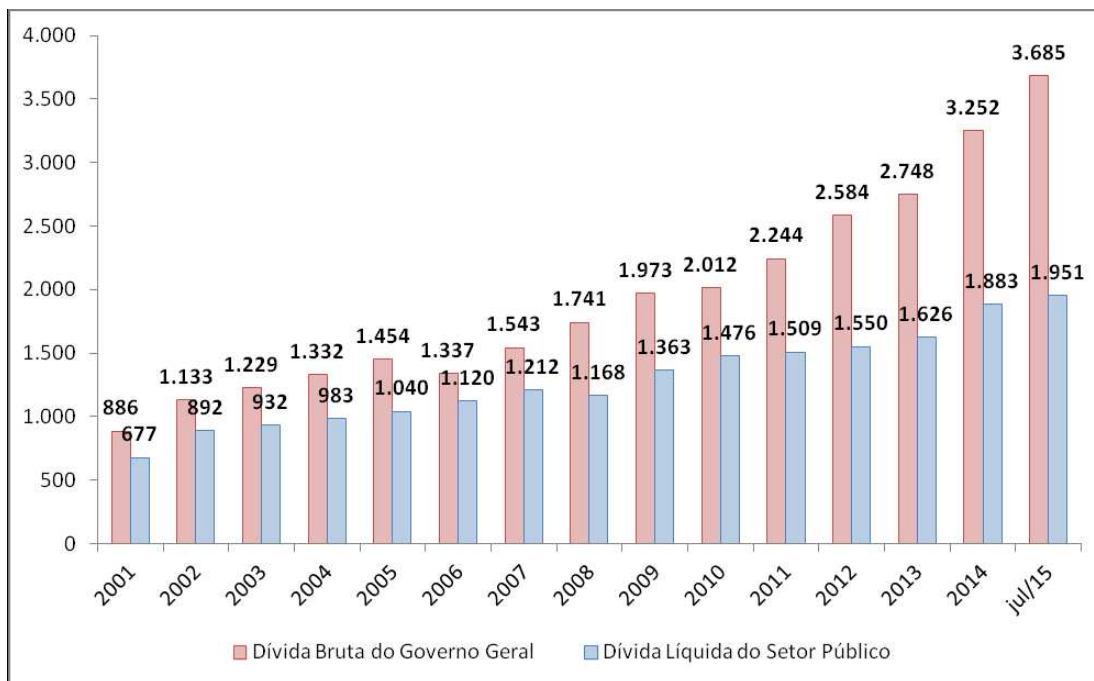
O Gráfico 4 mostra claramente um aumento contínuo da dívida pública representada por Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi. Contudo, a cada ano está sendo destinado quase metade do orçamento da união para pagamento de juros e amortizações que não estão refletindo a diminuição substancial e efetiva do estoque da dívida.

Uma forma utilizada pelo Banco Central e pelo Tesouro Nacional Brasileiro para tentar amenizar a opinião pública é divulgar os dados da dívida líquida, uma vez que estes valores são menores. No entanto, os juros nominais incidem sobre a dívida bruta, e esta é a que, de fato, é paga pela União. Como já exposto, a Dívida Líquida é Igual a Dívida Bruta deduzidos créditos internos e externos do governo geral<sup>18</sup>, dos títulos livres na carteira do Banco Central e

<sup>18</sup> Por exemplo, aplicações da Previdência Social, arrecadações a recolher, créditos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, créditos junto às estatais, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT na rede bancária, entre outros.

da equalização cambial<sup>19</sup>. O Gráfico 5 nos mostra a grande diferença entre o valor da Dívida Bruta e Líquida.

Gráfico 5 - Dívida Bruta do Governo Geral e Dívida Líquida do Setor Público (R\$ bilhões) 2001 a julho/2015



Fonte: BCB. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?DIVIDADLSP>>

Elaboração: DIEESE

O Gráfico 5 apresenta uma comparação entre Dívida Líquida do Setor Público e Dívida Bruta do Governo Geral. Em 2001 a dívida bruta estava em R\$ 886 bilhões enquanto a líquida R\$ 677 bilhões, ou seja, a dívida líquida representava 76,5% da bruta. Em Julho de 2015 a Dívida Bruta alcançou R\$ 3,68 trilhões e a Líquida R\$ 1,95 trilhões, representando 52,98% da Dívida Bruta. Assim sendo, podemos constatar que o BACEN e o Tesouro Nacional estão divulgando apenas a metade da dívida que temos no país atualmente. Ávila e Carneiro (2013, p.25) tem uma posição muito interessante sobre as amortizações e o valor divulgado pelas Instituições Financeiras Brasileiras, afirmando que:

Caso estivessem de fato ocorrendo amortizações dessa dívida, o seu estoque estaria caindo e não aumentando, [...]. Para não revelar o arranjo contábil que tem privilegiado a destinação de recursos para o pagamento de juros, não têm sido devidamente publicadas as

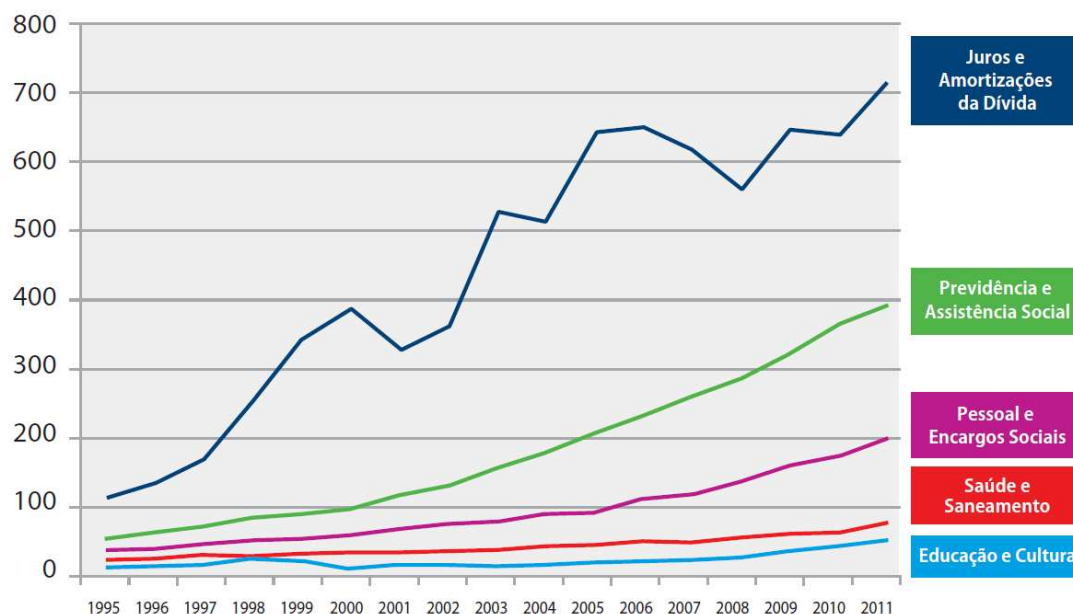
<sup>19</sup> Resultado financeiro das operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais BACEN (2016);

estatísticas relativas ao valor dos juros nominais incidentes sobre a DPMFi bruta. A maioria das estatísticas disponibilizadas tanto pelo BC como pela STN apresentam dados referentes à dívida “líquida”, que apresentam figuras ilusórias quanto ao efetivo comportamento da evolução da dívida mobiliária interna brasileira.

Ainda segundo Ávila e Carneiro (2013), o pagamento dos juros da dívida tem ocorrido por meio da emissão de mais títulos, causando assim um ciclo de aceleração contínuo do endividamento, uma vez que parte do juros são pagos, mas um novo principal é gerado para pagar os juros anteriores, promovendo o crescimento desenfreado da dívida. É importante perceber que não há uma contrapartida real, ou seja, o Estado não está se endividando para promover investimentos que gerem retornos de médio e longo prazo, esse endividamento é em função apenas da própria dívida.

Analisando o crescimento da dívida de 1995 a 2011 percebemos uma distância bem representativa entre os investimentos em previdência, assistência social, pessoal, saúde e saneamento, educação e cultura, os quais cresceram, respectivamente, 114,6%, 72,7%, 61,5% e 27,1% e os juros e encargos da dívida pública aumentaram 213%, Ávila e Carneiro (2013).

Gráfico 6 - Orçamento Geral da União - Gastos Selecionados (R\$ Bilhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - SIAFI.

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida<sup>20</sup>

Nota: Inclui o “refinanciamento” ou “rolagem”, pois a CPI da Dívida constatou que boa parte dos juros são contabilizados como tal, em obediência ao Princípio da Unicidade Orçamentária.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>. Acesso: 31/03/2017.

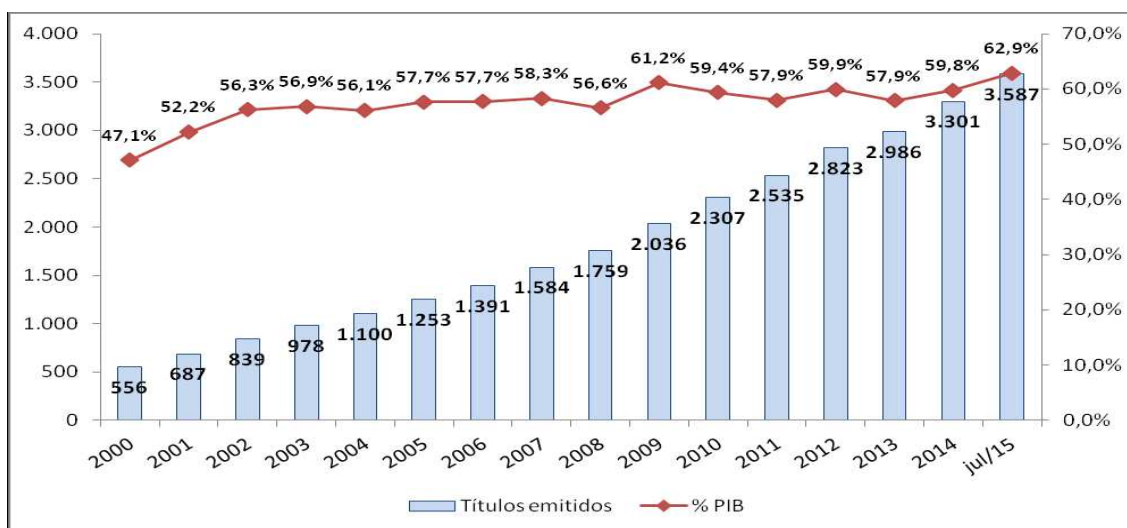


Analisando o período de 1995 a 2011, o Gráfico 6 reflete o custo efetivo da dívida pública. Vemos a trajetória de crescimento dos gastos com a dívida em detrimento de setores considerados essenciais como saúde, saneamento, educação e cultura. Tais informações, conforme mencionamos anteriormente, muitas vezes não são reveladas em boletins para a imprensa, notas técnicas ou textos para discussão, Ávila e Carneiro (2013, p.31) corroboram assim, ao afirmar:

Os arranjos contábeis detalhados em itens precedentes do presente relatório têm disfarçado o extorsivo montante de juros nominais que está sendo pago anualmente pelo governo federal aos detentores dos títulos da dívida, tanto com recursos provenientes da arrecadação de tributos como provenientes de fontes patrimoniais e financeiras, especialmente advindos da emissão de nova dívida, em flagrante desrespeito à Constituição Federal (arts. 37 e 167, III), e à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 12, parágrafo 2º). Nem mesmo a CPI da Dívida Pública conseguiu obter informações estatísticas ou contábeis sobre o valor de juros nominais incidentes sobre a DPMFi.

Detendo-se agora na dívida como porcentagem do Produto Interno Bruto Brasileiro - PIB temos:

Gráfico 7 - Orçamento Geral da União - Gastos Selecionados (R\$ Bilhões)



Fonte: BCB. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?DIVMOB>>

Elaboração: DIEESE

Nota: O estoque da DPMFi abrange também os títulos emitidos em poder do Banco Central.

É possível inferir que desde 2001 a dívida sempre correspondeu a mais da metade do PIB brasileiro, ou seja, de tudo que é produzido no país, mais da metade é destinado ao pagamento de uma dívida que, como vimos, não se esgota e exaure os recursos que deveriam ser empregados em áreas que de fato, configurem investimentos rentáveis de curto, médio e longo prazo.



Dessa forma, não há coerência entre o fato de o Brasil ostentar a nona<sup>21</sup> posição, como maior economia do mundo, e apresentar um quadro de miséria tão exacerbado a ponto de alcançarmos a 75<sup>a</sup><sup>22</sup> posição no ranking do IDH. Segundo Mazieiro (2015), a dívida pública brasileira está intimamente ligada à situação de pobreza e miséria existentes no país, condenando mais da metade da população a uma mera economia de subsistência e fazendo tábula rasa para com os direitos sociais, especialmente no campo da saúde pública.

### 3.4.2 O Papel dos juros na dívida pública

Os principais agentes que têm potencializado historicamente o desenvolvimento da dívida brasileira tem sido as elevadas taxas de juros. Além dos juros, há uma correção monetária vinculada a cada tipo de título, esse tipo de esclarecimento está presente quando o órgão define o título, Ávila e Carneiro (2003).

Quadro 2 - Títulos Públicos com Componentes de Atualização Monetária.

ATIVO	DESCRIÇÃO
BTN – Bônus do Tesouro Nacional	Atualização do valor nominal Opções no resgate: <b>correção monetária aplicada aos demais títulos da espécie ou</b> variação da cotação de venda do dólar dos Estados Unidos no mercado de câmbio de taxas livres, sendo consideradas as taxas médias das datas de emissão e de vencimento do título. Taxa de juros 6% a.a., aplicada sobre o Valor nominal
LFT Letras Financeiras do Tesouro.	Título de responsabilidade do Tesouro Nacional, emitido para a cobertura de déficit orçamentário, exclusivamente sob a forma escritural, no Selic. <b>Título de rentabilidade pós-fixada, definida pela Taxa Selic.</b>
Nota do Tesouro Nacional (NTN)	Título de responsabilidade do Tesouro Nacional, emitido para a cobertura de deficit orçamentário, exclusivamente sob a forma escritural, no SELIC. <b>Título de rentabilidade pós-fixada (a exceção da NTN-F), possuindo diversas séries, cada qual com índice de atualização próprio</b> (IGP-M, Dólar, TR etc).
Letra do Tesouro Nacional (LTN)	Título de responsabilidade do Tesouro Nacional, emitido para a cobertura de deficit orçamentário, exclusivamente sob a forma escritural, no SELIC. <b>Título de rentabilidade prefixada.</b>

Fonte : Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

<sup>21</sup> Segundo a revista exame. Fonte: <http://exame.abril.com.br/economia/pib-em-dolar-cai-25-e-brasil-cai-para-a-posicao-de-9a-economia-do-mundo/> Acesso em : 05/11/2016.

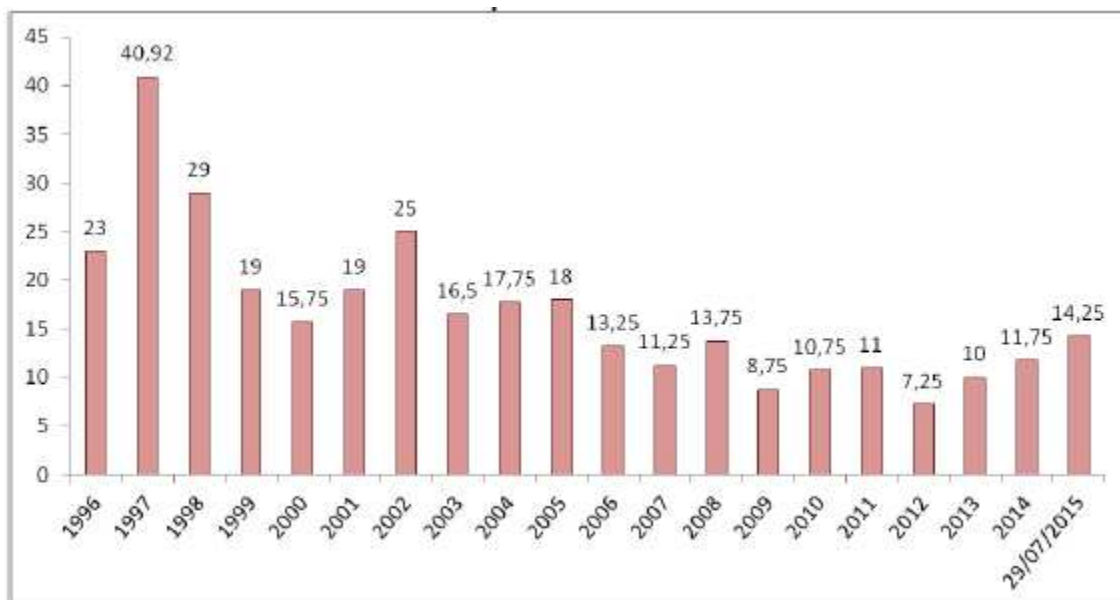
<sup>22</sup> Segundo a revista exame. Fonte: <http://exame.abril.com.br/brasil/brasil-melhora-idh-em-2014-mas-cai-uma-posicao-no-ranking-mundial/> Acesso em : 05/11/2016.

É possível verificar então, que além dos juros tem-se uma atualização monetária própria de cada título. Segundo Àvila e Carneiro (2003), esse entendimento também é compartilhado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, onde em Nota Técnica, Motta (1999, p.4) assinala:

ii) remuneração dos títulos: a remuneração da dívida pública é resultado da ponderação das remunerações dos diferentes títulos públicos que a compõem. Cada tipo de título possui características peculiares, ligadas ao prazo de resgate, ao tipo de indexador adotado para sua correção monetária, ao risco implícito na forma de remuneração adotada, à credibilidade da pessoa de direito público que o emite, etc. e tem finalidades específicas, como, por exemplo, o de ser instrumento de política monetária, de hedge cambial, ou de captação de recursos a longo prazo.

Já o Gráfico 8 nos mostra a variação da taxa de juros no período de 1996 a julho de 2015. Podemos inferir que a taxa de juros acompanha o processo inflacionário, ou seja, quando a inflação está alta, a taxa de juros é elevada, como forma de tentar conter o avanço do nível de preços.

Gráfico 8 - Taxa de juros Selic - fixada pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) no período - 1996-2015



Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE.

A taxa Selic, que em 1997 alcançou seu apogeu (dentro do período analisado) alcançando 40,92%, teve uma forte queda em 2000 para 15,75%, fruto de empréstimos concedidos pelo Fundo Monetário Internacional - FMI e

de várias restrições impostas por ele, inclusive um rigoroso aperto fiscal, mas, em 2002 a taxa volta a subir para 25%, principalmente, pela crise energética que o Brasil enfrentou em 2001.

Vale registrar que o período de 1996 a 2002 apresenta altos níveis de taxas de juros em vista do aumento do consumo que se mostrava presente naquele momento e do temor que o governo tinha de que os acontecimentos do plano cruzado se repetissem no Plano Real. Somado a isso, a diminuição das reservas internacionais que em junho de 1994 somavam U\$ 43 bilhões de dólares caindo para U\$ 32 bilhões em abril de 1995. Corrobora com essa ideia Giambiagi (2011, p.168) ao asseverar que:

o Plano Real foi salvo por dois fatores: a política monetária, pois sem os juros altos daquela época dificilmente ele teria escapado de sofrer o mesmo destino que os planos que o antecederam; e a situação do mercado financeiro internacional, pois se este não tivesse retornado à ampla liquidez e busca pela atratividade dos mercados emergentes, a política monetária por se provavelmente teria sido incapaz de assegurar o êxito do Plano.

Em todo período de 1996 a 2015, o seu menor valor ocorreu em 2012, com 7,25%. Contudo, sinais de aumento da inflação resultaram em um recomeço do ciclo de aumentos das taxas de juros.

Os altos juros alimentaram a dívida pública, uma vez que parcela significativa dos títulos da dívida remunera-se com base na taxa de juros Selic. Além disso, as implicações sobre o crescimento econômico e as preocupações com as elevações da taxa básica de juros também se explicitam no tocante à dívida pública. Ademais, o patamar da taxa de juros representa, enquanto índice que majoritariamente remunera os títulos da dívida assegurados pelo estado brasileiro, a taxa de retorno livre de risco do mercado e, portanto, a base de qualquer especulação financeira inerente ao atual modo de acumulação da riqueza, Dieese (2015). O Dieese (2015, p.17) é bem claro quanto aos efeitos dessa política de aumento dos juros.

Em acordo com o Prof. Alexandre Barbosa, as taxas de juros elevadas determinam um “patamar de rentabilidade mínimo para as empresas concessionárias de serviços públicos”, prejudicando o próprio governo no cumprimento dos objetivos referentes à execução de investimentos e na realização de preços compatíveis com a economia do país. Tem-se também uma “pressão de custos sobre o sistema produtivo”, que impede o crescimento do mercado de

capitais, relegando inteiramente ao BNDES desde as funções de financiamento dos investimentos em infraestrutura aos projetos de internacionalização das corporações brasileiras; e, como observado, impõe barreiras à expansão do gasto social por parte da União.

Nesse contexto, emergem várias críticas sobre os dados dos juros informados pelo Banco Central - BACEN e pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que são computados sobre o Valor Líquido o que não reflete o verdadeiro valor do juros pago.

O Gráfico 5, visto anteriormente, mostra, de maneira clara, que existe uma significativa distância de quase 50% entre o Valor Líquido e o Valor Bruto. Além disso, desde o plano real o governo tem divulgado apenas o valor dos juros que superam a atualização monetária pautada no IGP-M, conforme afirmam Ávila e Carneiro (2013, p.20), com o resultado do Tesouro Nacional<sup>23</sup>:

Os encargos com a dívida interna ascenderam a R\$ 867 milhões dos quais R\$ 841 milhões relativos à dívida mobiliária. O crescimento observado sobre agosto de 1994 explica-se por dois fatores. O primeiro, de caráter metodológico, deriva do fato de que a mensuração dos juros reais considera apenas os pagamentos excedentes sobre o IGP-M. Nos meses de julho e agosto do ano passado, esses pagamentos foram influenciados pelos efeitos estatísticos, sobre esse índice, da transição URV - Real. O segundo fator, associado à base de comparação, é a redução no estoque da dívida mobiliária em mercado, derivada da forte monetização verificada nos primeiros meses do Real.

Ainda segundo Ávila e Carneiro (2013), essa metodologia de contabilização apenas dos juros reais excedentes sobre o IGP-M constitui procedimento que transgrede os princípios fundamentais da Contabilidade do Setor Público e fere o artigo 37 da Constituição Federal que trata sobre os princípios da moralidade, publicidade e eficiência da Administração Pública, pois não corresponde ao registro dos fatos econômicos efetivamente verificados na prática.

As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público, constantes da Resolução CFC no. 1.128/2008, com as alterações introduzidas pela Resolução CFC no. 1.268/2009, afirmam que a contabilidade deve refletir

---

<sup>23</sup> Resultado do Tesouro em agosto/95 – Disponível em:  
<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/1995/ago1995.zip>

com fidedignidade os fatos para não alienar a tomada de decisões estratégicas do setor público.

Tabela 1 - Valor Estimado dos Juros Nominais sobre a DPMFi calculados com base no custo médio da dívida interna divulgado pelo Tesouro Nacional

Ano	Estoque da dívida interna no início do ano (R\$ milhões)	Custo médio da dívida interna (%)	Juros Nominais Estimado (%)	Juros Reais (constantes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária)	Diferença não computada como juros em cada ano
	(a)	(b)	c = (a x b)	(d)	e = (c-d)
2006	1.252.509,94	14,82	185.621,97	151.151,88	34.470,09
2007	1.390.693,79	12,88	179.121,36	140.078,87	39.042,49
2008	1.583.871,44	13,56	214.772,97	110.168,28	104.604,69
2009	1.759.134,19	10,69	188.051,44	124.180,42	63.871,02
2010	2.036.230,54	11,83	240.886,07	122.018,86	118.867,22
2011	2.307.143,00	12,54	289.315,73	131.036,56	158.279,17
2012	2.534.897,81	11,3	286.443,45	134.079,86	152.363,60

Fontes: Banco Central do Brasil<sup>24</sup>.  
Elaboração: Auditoria Cidadã.

A Tabela 1 evidencia de forma bem precisa o valor dos juros nominais, o qual efetivamente é pago e deveria ser informado e os juros reais disponíveis no relatório resumido da execução orçamentária dos anos de 2006 a 2012. É interessante observar que em 2012 o valor dos juros não contabilizados somam R\$ 152.363,60, (última coluna da tabela), superando o próprio valor informado como Juros Reais, R\$ 134.079,86. Daí então vale questionar, para onde vai esse valor que não está sendo computado como juros?

Segundo Ávila e Carneiro (2013), esses valores estão sendo contabilizados como amortizações, uma vez que esse mesmo valor corresponde a correção monetária própria de cada título. O autor explica que segundo o artigo 167 da Constituição Federal de 1988, operações de crédito só estarão autorizadas para pagamento de excedente de Despesa de Capital,

<sup>24</sup> Estoque da dívida no início do ano: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201301pfp.zip> - Quadro 36.

Custo Médio da Dívida Interna: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/divida-publica-federal/relatorio-mensal-da-divida> Relatório Resumido da Execução Orçamentária - [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/relatorio\\_resumido.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorio_resumido.asp) e [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/index.php?option=com\\_content&view=article&id=603&Itemid=641&lang=pt](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/index.php?option=com_content&view=article&id=603&Itemid=641&lang=pt)

contudo, sendo juros e correções monetárias despesas correntes, para a Despesa de Capital, encontra-se vedado a realização de operações de crédito, conforme o texto constitucional:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das **despesas de capital**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (BRASIL, 1988, p.106, grifo nosso)

Acompanhando o raciocínio junto ao texto normativo da Lei N.º 4.320, de 17 de março de 1964 em seu Art. 13 temos:

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

#### **DESPESAS CORRENTES**

##### **Despesas de Custeio**

Pessoa				Civil
Pessoal				Militar
Material		de		Consumo
Serviços		de		Terceiros
Encargos Diversos				

##### **Transferências Correntes**

Subvenções				Sociais
Subvenções				Econômicas
Inativos				
Pensionistas				
Salário	Família	e	Abono	Familiar
<b>Juros</b>	<b>da</b>		<b>Dívida</b>	<b>Pública</b>
Contribuições		de	Previdência	Social
Diversas Transferências Correntes.				

#### **DESPESAS DE CAPITAL**

##### **Investimentos**

Obras				Públicas
Serviços	em	Regime	de	Programação
Equipamentos			e	Instalações
Material				Permanente
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas				

### **Inversões Financeiras**

Aquisição de Imóveis  
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou  
Entidades Comerciais ou Financeiras  
Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em  
Funcionamento  
Constituição de Fundos Rotativos  
Concessão de Empréstimos  
Diversas Inversões Financeiras

### **Transferências de Capital**

**Amortização da Dívida Pública**  
Auxílios para Obras Públicas  
Auxílios para Equipamentos e Instalações  
Auxílios para Inversões Financeiras  
Outras Contribuições. (grifo nosso). (BRASIL, 1964, p.5-6, grifo nosso)

O art. 13, da Lei N.º 4.320, de 17 de março de 1964, deixa bem claro que os juros da dívida pública são despesas correntes, e o art.167 da Constituição Federal de 1988, com a mesma exatidão, afirma ser vedada operações de crédito para pagamento de dívida de qualquer outra natureza que não se enquadre nas despesas de capital.

Diante disso, tem-se verificado registros contábeis dos juros da dívida pública que estão sendo computados como amortização, com o propósito de garantir que o governo realize operações de crédito, ou seja, se endividando mais uma vez, principalmente por emissão de novos títulos, como tem ocorrido, para pagar juros da dívida pública, pagamentos que sequer reduzem o principal desse montante.

## **4 ROLAGEM DA DÍVIDA PÚBLICA**

Segundo o Dicionário de Economia,<sup>25</sup> a rolagem da dívida pública consiste no refinanciamento de papéis emitidos para cobrir rombos no orçamento do Governo. Nas contas do Tesouro Nacional, o aumento dos juros tem impacto negativo (aumento); e a diminuição dos juros tem impacto positivo (diminuição) na dívida pública. Esse processo de rolagem se deu no Brasil com processos de refinanciamento de débitos das entidades subnacionais e com programas de ajuste fiscal e privatizações mal sucedidas.

<sup>25</sup>[http://www.economiabr.net/dicionario/economes\\_r.html](http://www.economiabr.net/dicionario/economes_r.html)

Assim, o objetivo desse capítulo será voltado para o início do processo de refinanciamento das Dívidas Estaduais e dos programas que contribuíram de maneira ativa para o agravamento das contas públicas. Abordaremos também, nesse escopo, as privatizações de Bancos Estaduais e Empresas Estatais, verificando a contribuição desses processos para a situação do erário público.

## **5.1 Gênese do processo de rolagem: o refinanciamento**

Conforme já citado no capítulo anterior, o primeiro instrumento legal para refinanciamento da dívida pública se deu com a Lei nº 7.976/89, logo em seguida vieram as leis nº 8.388/91; 8.727/93 e 9496/97. Todas estas trataram de refinanciamentos, contudo, nos deteremos nessa última, pois ela trata, além do refinanciamento das dívidas, de programas de ajuste fiscal como o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF).

A Lei 9.496, de 1997, tratou também de programas de desestatização como o PED - Programa Estadual de Desestatização e PROES - Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária. É importante destacar que os Estados foram direcionados para esses programas de maneira quase coercitiva como bem expõe Fattorelli (2003, p.83):

"Adicionalmente os estados foram proibidos de acessar outros tipos de crédito junto a instituições financeiras federais, não lhes restando outra opção fora do pacote de programas acima citado".

### **4.1.1 Lei Nº 9.496/97 e os programas PAF, PED e PROES**

#### **I) PAF - Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados**

O PAF - Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, previsto pela Lei nº 9.496/97, foi implantado em duas etapas, segundo Fattorelli (2013), em primeiro lugar os estados teriam que apresentar um parecer sobre sua situação financeira, receitas, gastos, investimentos, metas,



estratégias e ações em um memorando que seria apresentado para o cumprimento do PAF. Em seguida, os Estados firmariam contratos com a União que tratam sobre a assunção de dívida contratual e mobiliária, ademais, é interessante atentar para um contrato firmado na época - Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívida.

Esse contrato fazia com que os estados assumissem, legalmente, estar de posse de débitos com a União. Esse primeiro momento é então marcado pela absorção da dívida dos Estados pela União conforme já estava previsto pela Lei 9.496 de 1997:

Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000, a: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001)

I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;

II - assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001)

III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;

IV - assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001)

V - refinar os créditos decorrentes da assunção a que se referem os incisos I e IV, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda; (BRASIL, 1997, p.1)

Dessa forma, a União assumiria as dívidas dos entes subnacionais e as refinanciaria sobre as seguintes condições: as dívidas poderiam ser pagas em até 360 prestações mensais, o que equivale a trinta anos, com atualização mensal pela variação positiva do IGP-DI, acrescida de juros que variam entre 6% e 7,5% ao ano, o sistema de amortização seria baseado na tabela Price. Segundo Fattorelli (2013, p.88) essa combinação representa taxas muito altas:

A combinação da atualização monetária mensal calculada pelo IGP-DI com juros reais de 6 a 7,5% perfaz uma taxa de juros nominais das maiores do mundo. A título ilustrativo, no ano de 2011 o Estado de Minas Gerais pagou à União juros de quase 20% ao ano. Inusitadamente, a mesma União tem emprestado bilhões de dólares ao governo norte-americano mediante a compra de títulos de sua dívida, que remuneram a juros próximos de zero.

Encontramos duras críticas a tais medidas por parte de Casarotto (2011), apontando várias irregularidades nesse processo, a saber: cobrança de juros acima de outras operações do BNDES; conforme súmula 121<sup>26</sup> do Supremo Tribunal Federal - STF a adoção da Tabela Price é ilegal pois capitaliza juros; o índice adotado para correção dos valores supera a inflação. Somado a isto, a União não estabeleceu cláusula que previsse um equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que era comum entre contratos administrativos já firmados anteriormente.

Tabela 2 - Rendimento por Aplicação Financeira

<b>Aplicação</b>	<b>Rendimento</b>
Aplicação com base na SELIC:	443,73%;
Aplicação em CDB/PRÉ:	391,21%;
Aplicação com base no IPCA+6:	274,11%
Aplicação na Poupança:	172,09%.

Fonte: Revista Febrakit 2011. Nota 1: Variação entre o saldo e o valor adotado como base, intervalo de 1999 até 2010, tomando como base o valor 100. Elaboração Própria.

<sup>26</sup> Súmula 121 do Supremo Tribunal Federal afirma que é vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.  
Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2000>  
Acesso: 26/01/2017.

A Tabela 2 estabelece uma comparação entre a variação de outros índices de mercado, todavia o IGP-DI (que não aparece na Tabela) alcança a incrível cifra de 471,67% de variação em 12 anos. Esse valor supera a variação da taxa de juros em 27,94%, a inflação em 197,56%, a aplicação CDB/PRÉ, em 80,46%, e a poupança em colossais 299,58%. Nesse mesmo período, a variação na apuração de ICMS, segundo Casarotto (2011), foi de 312,64%, ou seja, os estados pagaram mais do que arrecadaram. O autor vai ainda mais fundo quando analisa que de 471,67% de atualização da dívida estadual, 270,44% desse valor é referente a juros, o que chega a superar o próprio índice.

Pode-se acrescentar ainda, que segundo Casarotto (2011), esse índice é calculado por instituições privadas, sendo, o IGP/DI apurado pelo IBRE, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, ambas instituições privadas, além disso, é formado por outros três índices de variação de preços setoriais: o Índice de Preços ao Produtor Amplo, antigo Índice de Preços por Atacado (IPA), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC).

Tais características o tornam um índice extremamente volátil, sujeito à alterações contínuas, pois além de sofrer fortes pressões por decisões tomadas, agora no produtor e antes no atacado, é extremamente sensível às variações cambiais, tanto é que quando o Brasil tinha grande instabilidade cambial o IGP/DI chegou a ser aceito como medida oficial da inflação brasileira.

Dessa forma, fica claro que a escolha do IGP-DI teve importante função para alavancar a dívida dos estados e se mostrou altamente onerosa para as contas públicas. Segundo Casarotto (2011), a adoção do referido índice imposto pela lei nº 9.496/97, foi política e tecnicamente inadequada. Além disso, a referida lei é inconstitucional, uma vez que violou os princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade quando permitiu que a União contratasse juros e comprometimentos de receita diferentes para cada Unidade Federativa, apesar do fato de todas estarem em condições de indiscutível igualdade, que aliás, é reconhecida pela criação de um mesmo programa para solucionar um mesmo problema.

## **II) PED - Programa Estadual de Desestatização**

O Programa Estadual de Desestatização (PED), figurou como um dos componentes do pacote de medidas da Lei nº 9.496/97. Esse processo passou a ser formalizado em cada estado através de Leis estaduais. O processo de privatização que teve seu início, ainda muito incipiente no governo Collor, como é bem apontado por Giambiagi et al. (2011, p.136):

As políticas de intensificação da abertura econômica e de privatização do governo Collor se inseriam no contexto da chamada nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), lançada no início do governo. De acordo com Erber e Vermulm, a PICE foi concebida como uma “pinça”, com uma “perna” para incentivar a competição e outra para incentivar a competitividade.

Embora o incentivo à competitividade da indústria citado pelo autor não tenha ocorrido de fato, a privatização tem aqui seu processo iniciado, passando a assumir mais representatividade em 1995 com voto do Conselho Monetário Nacional - CMN nº162/95 e em 1997 com a Lei nº 9.496.

Fattorelli (2013, p.101) corrobora com magnífica clareza afirmando:

Evidencia-se, portanto, que a privatização do patrimônio dos estados não foi uma decisão política desses, mas sim o cumprimento de uma determinação da área financeira federal estabelecida desde 1995. Posteriormente essa determinação constou também na Lei nº 9.496/97, e de forma condicionada ao refinanciamento das dívidas dos referidos estados. Assim, embora as leis que aprovaram as privatizações fossem estaduais, as mesmas decorriam do compromisso assumido no âmbito federal. No caso do estado de São Paulo, por exemplo, foi editada a Lei nº 9.361, de 5 de julho de 1996. Cada estado editou suas próprias Leis sob a égide das determinações federais.

## **III) Efeitos do PED sobre a dívida pública.**

Traçamos um balanço sobre o Programa Estadual de Desestatização - PED e verificamos que os benefícios do processo de desestatização para o endividamento público parecem não corresponder aos esforços empreendidos pelo governo para privatizar suas estatais.

Segundo Biondi (1999), os estados, para tornarem suas estatais atrativas ao mercado, assumiram as dívidas e os juros dessas, antes de vendê-las; venderam sob condições onde boa parte do pagamento seria feito a prazo, além de permitir a utilização de títulos "podres" (Certificados de Privatização),

além de financiar boa parte da compra via empréstimos concedidos pelo BNDES.

O governo também investiu nas empresas antes de leiloá-las, não tendo o cuidado de limpar o caixa dessas antes de entregá-las ao setor privado, entre diversas outras perdas, como: impostos que deixaram de ser recebidos por longos períodos de tempo e encargos trabalhistas pagos pelo governo. Somado a isso, os estados não teriam mais os lucros das estatais para ajudar nas contas públicas.

Tabela 3 - Parcelamento dos Pagamentos das Empresas Estatais Privatizadas

Empresa	Parcela	Valor	Prazo	Juros	Correção monetária
Telebrás	30%	6,6 bi	Um ano	12% aa	IGP-DI
Telebrás	30%	6,6 bi	Um ano	12% aa	IGP-DI
RFF	85%	1,2 bi	30 anos	10/12% aa	Não tem (*)
Fepasa – SP	90%	0,2 bi	30 anos	10% aa	Não tem (*)
Tecon / Santos	60%	0,2 bi	25 anos	10% aa	Não tem (*)
TOTAL		14,8 bi			

Fonte: Biondi, 1999, p.67.

Os valores elencados na Tabela 3, segundo Biondi (1999), foram anunciados nos resultados do governo sendo que não haviam sido, sequer recebidos, somando o total de R\$ 14,8 bilhões de reais. Em outras palavras, houve manipulação de informações com o intuito de conter a especulação e a opinião pública.

Tabela 4 - Dívidas assumidas pelo governo e que deveriam ser transferidas para o setor privado junto com as estatais

Empresa	Ano	Valor	Anos	Quanto o governo perdeu, a juros de 15% ao ano?
Açominas	1993	0,4 bi	5 ½	0,3 bi
Cosipa	1993	1,6 bi	5 ½	1,3 bi
CSN	1993	1,0 bi	6	0,9 bi
Petroquímicas	1992	3,0 bi	7	3,1 bi
RFF	1997	3,8 bi	2	1,2 bi
Fepasa – SP	1997	3,0 bi	2	0,9 bi
Banej	1997	3,3 bi	2	1,0 bi
TOTAL		16,1 bi		8,7 bi

Fonte: Biondi, 1999, p.66.

Tabela 5 - Investimentos feitos antes de vender as Estatais

Empresa	Ano	Valor	Anos	Quanto o governo perdeu, a juros de 15% ao ano?
Açominas	1992-95	4,7 bi	3 ½	2,4 bi
CSN	1992-95	2,8 bi	3 ½	1,5 bi
Telebrás (*)	1996-98	2 1,0 bi	2 ½	5,0 bi
Totais		28,5 bi		8,9 bi
TOTAL:			Investimentos	mais juros: 37,4 bi

Fonte: Biondi, 1999, p.66.

Tabela 6 - Pagamentos feitos em certificados de privatização

	Total do Valor	Moedas "podres"	Quanto	BNDES emprestou?	Prazo
1991-1997	19,6 bi	8,9 bi	45%	nd	até 12 anos

Fonte: Biondi, 1999, p.66.

Tabela 7 - Valor em caixa das empresas privatizadas

Empresa	Valor em caixa.
Telesp	1,0 Bilhão
Vale do Rio Doce	0,7 Bilhões
<b>Total</b>	<b>1,7 Bilhões</b>

Fonte : Brasil Privatizado, 1999. Elaboração própria.

Tabela 8 - Total de valores entregues pelo governo para a privatização

Descrição de Investimentos e Facilidades Proporcionadas pelo Governo.	Valores em Bilhões.	
Dívidas que o governo assumiu	R\$	16,10
Juros de 15% sobre as dívidas que o governo assumiu	R\$	8,70
Vendas de Estatais a prazo	R\$	14,80
Investimentos feitos antes de cada privatização	R\$	28,50
Juros pagos sobre os investimentos feitos	R\$	8,90
Certificados de Privatização utilizados	R\$	8,90
Dinheiro deixado em caixa para os compradores	R\$	1,70
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>87,60</b>

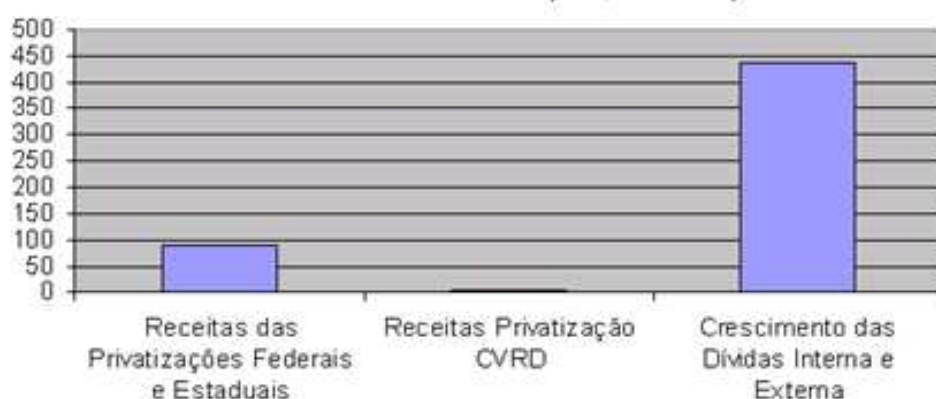
Fonte: Brasil Privatizado, 1999. Elaboração própria.

A tabela 8 sintetiza as informações das tabelas anteriores e revela a incrível cifra de R\$ 87,60 bilhões de reais gastos para tornar crível o processo de privatização, segundo Biondi (2003) o país arrecadou R\$ 85,2 bilhões com a privatização. No entanto, foram gastos R\$ 87,60 bilhões, restando, pois, o valor de 2,4 bilhões de déficit para as contas públicas.

Vale lembrar que não estão sendo contabilizados os valores referentes aos direitos trabalhistas, incorridos pelas demissões feitas pelo governo, além de fundos de pensão a aposentados. Somado a isto, podemos citar perdas dos impostos de renda que não seriam cobrados por períodos determinados nos contratos de desestatização às empresas recém privatizadas e o prejuízo com empréstimos feitos a iniciativa privada com juros subsidiados para sanear e tornar as estatais atrativas ao mercado.

As privatizações tiveram a maioria de seus "recursos" destinados para o pagamento da dívida, contudo, segundo Carneiro e Ávila (2009), mesmo tendo 80% dos recursos destinados ao pagamento da dívida interna e externa, hoje a dívida pública ainda é uma realidade bem expressiva.

Gráfico 9 - Receita de Privatização x Crescimento da Dívida 2005 - Bilhões



Fonte: Relatório de atividade do PND 2005 e Auditoria cidadã da dívida. Nota: considerando o valor de face das moedas podres utilizadas nas privatizações.

O Gráfico 9 nos mostra que as receitas de privatizações parecem não serem suficientes para aplacar o suntuoso crescimento da dívida pública. A primeira coluna, representa as Receitas das Privatizações Federais e Estaduais, a segunda coluna, refere-se à privatização da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, e a terceira mostra o volumoso crescimento da dívida interna e externa no ano de 2005.

Carneiro e Ávila (2009, p.9) corroboram com esse argumento, além de fazerem uma importante análise dos dados do Gráfico 9 ao afirmarem que:

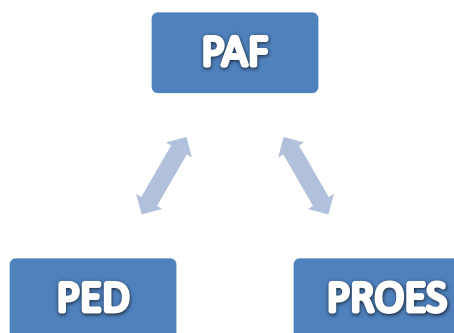
Porém, o crescimento da dívida foi tão assustador que superou em muitas vezes as receitas das privatizações [...]. Considerando-se que

o patrimônio da CVRD valha R\$ 92 bilhões, e aplicando-se o percentual de 45% (referente à redução da participação estatal na CVRD desde o leilão de privatização), verificamos que o prejuízo financeiro do país com a venda da Vale foi de R\$ 42 bilhões. Porém, o serviço da Dívida Pública Federal no período de 1997 a 2006 representou R\$ 1,179 trilhão, o que equivale a nada menos que 28 Leilões da CVRD, ou um Leilão da Vale a cada 4 meses!

#### **IV) PROES - Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária.**

O PROES pode ser entendido como um processo de saneamento dos Bancos estaduais com o objetivo de privatização. O PROES, assim como o PED, é um subgrupo do PAF - Programa de Ajuste Fiscal, conforme figura abaixo:

Figura 1 - Relação entre PAF, PED e PROES.



Fonte : Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados. Elaboração Própria.

Brandão (2009) argumenta no sentido de que o PROES, representou uma das mais importantes transformações nos rumos do sistema financeiro brasileiro. O autor expressa com clareza os objetivos do plano ao afirmar:

O objetivo era promover ajustes estruturais nas finanças do setor público, através da redução da participação dos bancos estaduais no sistema financeiro nacional, “preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em instituição não-financeira ou agência de fomento”. Os principais argumentos para a privatização dos bancos estaduais apontavam para problemas estruturais, devido à “excessiva concentração de créditos, com elevado grau de inadimplência” e ao grande volume de emissão de títulos públicos estaduais, “o que os torna altamente dependentes de recursos no mercado financeiro, a taxa que, geralmente se situam bem acima daquelas regularmente praticadas”.(BRANDÃO, 2009, p.7)



Todavia, conforme tratamos em seções anteriores, as condições para que os estados se voltassem para a emissão de títulos públicos como forma de endividamento veio do próprio Governo Federal que elencou medidas de concentração tributária para a União. No entanto, o PROES foi um programa inteiramente financiado por recursos públicos mediante a emissão de títulos pelo tesouro nacional. Conforme Brandão (2009), o PROES consumiu ao todo 73 Bilhões de reais, quase quatro vezes o que custou o PROER<sup>27</sup>.

Gutiérrez (2006) introduz muito bem o assunto, destacando a importância dos Bancos Estaduais (BEs) para o desenvolvimento econômico regional até o final da década de 1970.

A partir de 1980 começa a haver desequilíbrios financeiros que ameaçam o desempenho das contas públicas, há então um consenso entre os agentes econômicos: o governo, os setores acadêmicos e os órgãos importantes da burocracia estatal, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central. Tais agentes encontraram no PROES a saída para a crise financeira dos bancos Estaduais.

Brandão (2009, p.9 *apud* MINELLA, 2001, p.56) complementa essa ideia ao afirmar que havia interesses internacionais nesse processo de privatização dos Bancos estaduais, ao colocar categoricamente que:

O comprometimento com as privatizações dos bancos estaduais é reafirmado em diversos documentos do governo brasileiro encaminhados a instituições financeiras multilaterais como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI). No “Memorando de Política Econômica”, apresentado ao FMI, como parte do “Programa de Apoio Financeiro ao Governo Brasileiro” de agosto 1998, constava que o Brasil, naquele momento, realizava “o mais amplo programa de privatização da história”. Na terceira avaliação do acordo, realizada em junho de 1999, o governo brasileiro assegurava “continuidade à sua política de modernização e redução do papel dos bancos públicos na economia”. Pouco depois, na quarta avaliação, novamente são destacados “os avanços na área de privatização dos bancos estaduais”. Com base nos documentos encaminhados para o FMI, podemos perceber, portanto, que estavam “claras as metas propostas, embora o governo não tenha conseguido alcançá-las plenamente, pois a privatização de alguns bancos encontrou sérias

---

<sup>27</sup>BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 1º 2.208. “*Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)*”. Brasília, DF, 03 de Nov. de 1995. O PROER consistiu em um programa de socorro a bancos privados nacionais com dificuldades financeiras e administrativas, vinculando a sua reestruturação à transferência de controle acionário. Entre as instituições envolvidas no PROER estavam o Banco Nacional e o Banco Mercantil de Pernambuco (adquiridos pelo Unibanco); o Banco Econômico (adquirido pelo Banco Excel); o Banco Banorte (adquirido pelo Banco Rural) e o Banco Bamerindus (adquirido pelo HSBC). Brandão (2009, p.9-10) Notas de rodapé.

resistências sociais e políticas, além de entraves jurídicos para a sua execução (o caso mais notório foi o Banespa).

Todavia, a participação do Fundo Monetário Internacional (FMI), embora tenha influenciado a tomada de decisões por parte do governo brasileiro, não é o foco principal desse tópico. É importante atentar que a privatização dos bancos estaduais se deu em um cenário onde o poder público apresenta sinais de perda de controle sobre a dívida pública estadual, encontrando como possível solução a transferência desse setor para iniciativa privada.

## 4.2 Marco Legal do PROES

Segundo Fattorelli (2013), o PROES foi instituído por um conjunto de medidas provisórias editadas sequencialmente com início em 1997 e seguindo até 2001, sendo elas: Medidas Provisórias de número 1514, 1590, 1612, 1654, 1702, 1773, 1900, 1983, 2023, 2044, 2119, 2139 e 2192. O autor corrobora com argumentos citados anteriormente por Biondi (1999) e Brandão (2009), ao afirmar que antes de serem privatizadas, as estatais tiveram suas dívidas repassadas para os estados e refinanciadas pela União sobre condições extremamente onerosas<sup>28</sup>.

O Artigo 1º da Medida Provisória 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, apresenta o programa da seguinte forma:

Art. 1º A redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária será incentivada pelos mecanismos estabelecidos nesta Medida Provisória, e por normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, no âmbito de sua competência, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação de instituições financeiras sob controle acionário de Unidade da Federação em instituições financeiras dedicadas ao financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos no País, denominadas agências de fomento. (BRASIL, 2001, p.1)

No artigo 1º da referida medida provisória, o objetivo parece ser bem claro, " ... *preferencialmente mediante a privatização, extinção...*". Localizado então o marco legal que determina a desestatização, nos atentemos para as determinações do saneamento das estatais que têm continuidade nos incisos abaixo:

---

<sup>28</sup> Tais condições já foram tratadas anteriormente, a saber, a utilização da correção via IGP-DI +6% e adoção da tabela PRICE.

III - financiar os ajustes prévios imprescindíveis para a privatização da instituição financeira;

IV - adquirir créditos contratuais que a instituição financeira detenha contra seu controlador e entidades por este controladas e refinarciar os créditos assim adquiridos; (BRASIL, 2001, p.1)

Percebe-se que a medida não dá brecha para uma negociação por parte do estado que irá arcar com os rígidos critérios adotados pela então medida que afirma:

§ 2º Os créditos de que trata o inciso IV deste artigo serão aqueles existentes em 31 de março de 1996, acrescidos dos juros contratuais pro rata die até a data da aquisição, de acordo com as condições e encargos financeiros previstos nos contratos originais.

§ 3º O refinanciamento de que trata o inciso IV deste artigo será precedido da assunção, pela Unidade da Federação, das dívidas de responsabilidade das entidades por ela controladas. (BRASIL, 2001, p.1)

Os incisos deixam bem clara a situação de assunção de dívidas, em especial o inciso 3º, reforçando os argumentos anteriores de Biondi (1999), o qual afirmava que as estatais foram entregues para a iniciativa privada prontas para lucrarem. Nesse contexto, os bancos estaduais foram entregues aos bancos privados, aumentando a concentração no setor bancário e, por conseguinte, diminuindo a concorrência, e acima de tudo, proporcionando lucros exorbitantes aos compradores em detrimento de uma dívida pública que continua em ascensão. Dessa forma, Brandão (2009) conclui com grande inteligência, afirmando:

Assim, o processo de privatização dos bancos estaduais atendeu essencialmente aos interesses do grande capital financeiro nacional e internacional, na medida em que somente grupos financeiros poderiam participar dos leilões. Até o ano de 2005, como vimos, doze bancos estaduais passaram para o controle de grupos financeiros privados. O Bradesco adquiriu o BANE, CREDIREAL, BEA, BEM e o BEC e o Itaú comprou o BANERJ, BEMGE, BANESTADO e o BEG. Os bancos estrangeiros ficaram com o BANEPE e o PARAIBAN (este privatizado fora do PROES), comprados pelo holandês ABN-Amro, além do BANESPA, adquirido pelo espanhol Santander. Assim, o PROES não somente contribui para o processo de concentração do setor bancário, como também intensificou o processo de desnacionalização do sistema financeiro brasileiro, tendo em vista que dois grandes grupos financeiros estrangeiros, ABN-Amro e Santander, participaram ativamente dos leilões de privatização dos bancos estaduais, assumindo, inclusive, o controle do maior deles. (BRANDÃO, 2009, p.11)

Fattorelli (2013) corrobora com Brandão (2009), ao citar o professor Ary Minella, o qual afirma que os maiores beneficiários foram os dois grandes bancos privados nacionais, o Bradesco (cinco bancos)<sup>29</sup>, o Itaú (quatro bancos)<sup>30</sup>, o ABN Amro (dois)<sup>31</sup> e o espanhol Santander<sup>32</sup> que adquiriu o Banespa, o maior dos bancos privatizados que se encontrava sob o controle do governo federal.

É importante observar que os bancos desestatizados e ou extintos, passaram em sua maioria pelo processo de saneamento proposto pelas medidas provisórias, as quais incorreram em dívida mobiliária para o Governo Federal. Contudo, Gutiérrez (2006) afirma que esses valores foram devidamente reembolsados a União por parte dos Estados, seguindo as condições de refinanciamento impostas, onde o financiamento obtido pelos estados poderia ser amortizado em até o 30 anos, incidindo a taxa de juros de 6% a.a. mais a variação do IGP-DI, com as prestações limitadas pelo desempenho das receitas fiscais estaduais.

Gutiérrez (2006, p.42) analisa que:

Os dados históricos disponíveis no Banco Central atualizados até o ano de 2002, apontam para uma emissão total de aproximadamente R\$ 62 bilhões em títulos federais pelo programa (Proes), sendo que apenas o estado de São Paulo foi responsável pela emissão de R\$ 36 bilhões em títulos, correspondendo a 58% do total das emissões do programa [...]. No entanto, o impacto fiscal é substancialmente menor, pois, conforme os contratos celebrados, os Estados reembolsarão esses valores à União em parcelas mensais, conforme vêm ocorrendo.

---

<sup>29</sup> O Banco do estado da Bahia (BANEB), em 1999, O Credireal de Minas Gerais, em 1997, o Banco do Estado do Amazonas (BEA), em 2002, o Banco do Estado do Maranhão (BEM), em 2004 e o Banco do Estado do Ceara (BEC), em 2005, Fattorelli (2013).

<sup>30</sup> Banco Do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), em 1997, o Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE), em 1988, o Banco do Estado do Paraná (BANESTADO), em 2000, e no ano seguinte, o Banco do Estado de Goiás (BEG), instituição federalizada em 1999. (FATTORELLI, 2013, p.187).

<sup>31</sup> Adquiriu o Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE), em 1998 e o Banco do Estado da Paraíba em 2001.(FATTORELLI, 2013, p.187).

<sup>32</sup> Em 2000, adquiriu o Banespa, o maior dos bancos privatizados que se encontravam sob controle do governo federal. Em 1997 adquiriu o banco estatal federal Meridional que havia sido adquirido anteriormente pelo Banco Bozano-Simonsen, Fattorelli (2013).

A Tabela 9 sintetiza os gastos de cada estado com o PROES, segundo Gutiérrez (2006) essa soma chegou aos R\$ 61,9 bilhões de reais.

Tabela 9 - PROES por estado

Estado	Valor em Milhões	Estado	Valor em Milhões
Acre	131,07	Paraná	5.197,63
Alagos	502,00	Pernambuco	1.244,40
Amapá	28,85	Piauí	145,88
Amazonas	416,92	Rio de Janeiro	3.879,70
Bahia	1.711,00	Rio Grande do Norte	104,94
Ceará	984,72	Rio Grande do Sul	2.556,15
Espírito Santo	260,36	Rondônia	594,20
Goiás	601,35	Roraima	39,98
Maranhão	359,43	Santa Catarina	2.019,91
Mato Grosso	197,11	São Paulo	36.126,50
Minas Gerais	4.697,19	Sergipe	40,98
Pará	<b>127,41</b>	<b>Total</b>	<b>61.967,68</b>

Fonte: Banco Central. Elaboração do autor.<sup>33</sup>

Tabela 10 - Privatização dos Bancos Estaduais (Valores em milhões)

Estado	Instituição	Data	Preço Mínimo*	Preço de Venda*	Ágio(%)	Créditos Tributários*	Comprador
RJ	BANERJ	26/06/1997	310,00	311,00	0,32%		ITAÚ
MG	CREDIREAL	07/08/1997	121,00	127,30	5,21%	115,00	BCN/BRADESCO
MG	BEMGE	14/09/1998	314,00	583,00	85,67%	210,00	ITAÚ
PE	BANDEP	17/11/1998	183,00	183,00	0,00%	166,00	ABN/AMRO
BA	BANEB	24/08/1999	252,00	260,00	3,17%	300,00	BRADESCO
PR	BANESTADO	17/10/2000	403,00	1625,00	303,23%	1.447,00	ITAÚ
SP	BANESPA	20/11/2000	1.850,00	7050,00	281,08%		SANTANDER
PB	PARAIBAN	08/11/2001	50,18	76,50	52,45%		ABN/AMRO
GO	BEG	04/12/2001	300,72	665,00	121,14%		ITAÚ
AM	BEA	24/01/2002	182,91	182,91	0,00%		BRADESCO
MA	BEM	10/02/2004	77,17	78,00	1,07%		BRADESCO
CE	BEC	2005	576,50	700,00	21,42%		BRADESCO
		<b>Total</b>	<b>4.620,48</b>	<b>11.841,71</b>	<b>156,29%</b>	<b>2.238,00</b>	

Fonte: Banco Central. Elaboração do autor.<sup>34</sup>

<sup>33</sup>GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez. A REESTRUTURAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS PÓS-PROES ANÁLISE DO CASO BANRISUL. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói Rio de Janeiro 2006, p.43.

<sup>34</sup>GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez. A REESTRUTURAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS PÓS-PROES ANÁLISE DO CASO BANRISUL. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói Rio de Janeiro 2006, p.43-44

Ao analisar as Tabelas 9 e 10 podemos estabelecer uma comparação e ver que o Banespa e o Banestado, juntos, somam o valor de mais R\$ 8 bilhões de reais, correspondendo a 73,26% de todas as receitas oriundas da privatização dos bancos. Ao estabelecermos uma relação entre as despesas e receitas, simbolizada pelos dois gráficos, podemos ver que o erário ainda devia arcar com o valor de R\$ 50,12 bilhões, sabendo que desse valor não está sendo deduzido os valores de concessões tributárias que estão acima dos 2 bilhões de reais.

Contudo, é intrigante observar que para solucionar a situação financeira dos estados, o governo tenha que despender mais recursos, o que acaba resultando em uma troca, em uma transferência e até em um aumento da dívida pública de uma esfera de poder para outra.

Fattorelli (2013) cita algumas informações noticiadas por jornais e revistas da época que colaboram com o raciocínio desenvolvido no parágrafo anterior, em especial, a revista Istoé Dinheiro, afirma o seguinte:

No Proes, dos Bancos Estaduais, a união colocou R\$ 90 bilhões e não há idéia de quanto será recuperado. Os processos de liquidação mais antigos foram iniciados há décadas e só serão finalizados quando as infundáveis pendências judiciais forem resolvidas. Esses procedimentos são conduzidos por liquidantes designados pelo BC, em geral seus funcionários aposentados (FATTORELLI, 2013, p.190).

O jornal Folha de São Paulo complementa a citação anterior afirmando:

Grande parte dos R\$ 90 bilhões é resultado da elevada taxa de juros cobrada sobre a dívida, que torna o débito dos estados uma bola de neve que não para de aumentar. Mas poderia ser pior se o empréstimo do Tesouro aos Estados adotasse as taxas de juros praticadas no mercado financeiro. Pelo acordo, os Estados terão 30 anos para devolver o dinheiro, pagando juros de 6% acima da inflação. É uma taxa subsidiada, segundo o BC. Os juros de 6% são menores do que a taxa que o Tesouro Nacional paga para levantar esses recursos na prática. (FATTORELLI, 2013, p.190).

Assim sendo, podemos inferir que os programas do governo, PAF, PED e PROES criados a partir da Lei nº9.496/97, foram instrumentos que deram suporte para que a dívida pública alcançasse os patamares citados no capítulo 3 deste trabalho. No entanto, tal lei além de alavancar o endividamento, promoveu a dilapidação do patrimônio nacional através do seu

programa de desestatização, irrompendo em mais dividendos ao invés de contê-los.

No que tange ao processo de rolagem da dívida, o refinanciamento dos dividendos assumidas pelos Estados para com o Governo Federal sob condições extremamente onerosas se incumbiu de garantir a perpetuação do sistema que alimenta o déficit público e aumenta a dívida pública do país, conforme os números elencados no capítulo 3 deste trabalho.

## **5 DESIGUALDADE SOCIAL E DÍVIDA PÚBLICA**

A Dívida Pública, em sua concepção, deve ser usada como instrumento financiador e promotor do desenvolvimento, sendo esse, responsável pelo crescimento econômico do país de forma horizontal, atingindo a pluralidade e extensão dos agentes econômicos que participam do processo de crescimento do país. Somado a isso, os recursos adquiridos por meio do endividamento devem ser empregados com o intuito de serem produtivos ao ponto de gerar superávit suficiente para tornar o ambiente econômico superavitário e promover o pagamento da dívida e seus encargos.

Contudo, o presente capítulo, tem por objetivo maior mostrar que a dívida pública brasileira é responsável por concentrar boa parte dos recursos públicos que deveriam ser investidos em setores essenciais para o desenvolvimento do país, além de diminuir a desigualdade social.

### **5.1 Desigualdade social e Capitalismo**

Iniciamos esta seção tratando sobre os malefícios inerentes ao sistema capitalista e sua relação com o trato social, o que tem sido pauta de debates acadêmicos ao longo da história se estendendo até os dias atuais, nas palavras de Mészáros, citado por Tenenblat (2013):

Ao longo da história, o capital ultrapassou os obstáculos mais sagrados, superou regras morais e ideais seculares impostas pela sociedade, pela Igreja e pelas tradições. Também abriu caminhos para a

busca de riqueza pela riqueza, ignorando quaisquer limites nessa busca e sendo, por isso, considerado, por muito tempo, a forma mais “antinatural” de controlar a produção de riquezas. (TENENBLAT, 2013, p.331, *apud* Mészáros, 2002, p.117).

A Desigualdade Social é tão antiga quanto a história da civilização humana, seu surgimento se dá, entre outros fatores, quando o homem desenvolve o conceito de propriedade privada e o põe em prática. Almeida (2006, *apud* Rousseau, 1750) assevera que nas palavras de Rousseau a expressão “isto é meu”, marca a entrada da desigualdade no mundo social e, também, a degeneração e a impostura que o acompanha. O trecho é conhecido:

O primeiro que, tendo cercado um terreno, atreveu-se a dizer: isto é meu e encontrou pessoas simples o suficiente para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinios, quanta miséria e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, houvesse gritado aos seus semelhantes: evitai ouvir esse impostor. Estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não é de ninguém! (ALMEIDA, 2006, p.28, *apud* ROUSSEAU, 1750)<sup>35</sup>

Além de Rousseau, o grande pensador inglês John Locke em sua obra intitulada *Dois Tratados sobre Governo*, desenvolve a idéia de propriedade privada e de contrato social, um ideário revestido de liberalismo e despreendimento dos ideais de seus antecessores, a saber, Robert Filmer e Thomas Hobbes. Ao longo da história a questão social sofre grandes mudanças, todavia, há um consenso na literatura de que sua origem está intimamente ligada à saga do modo de produção capitalista.

Não pretendemos esgotar o assunto nesta seção em vista de sua grande extensão e profundidade. Nos deteremos, assim, a uma contextualização do modo de produção capitalista que, por seu turno, será suficiente para entendermos seu processo, desenvolvimento e relação com a desigualdade e a mecânica da dívida.

O contexto histórico nos remete a uma análise do modo de produção capitalista que surge a partir do século XVI, em seu estágio comercial, e tem se consolidado na presente época, por meio da estrutural industrial-concorrencial, atingindo a sociedade em uma esfera mundial, através dos notórios

---

<sup>35</sup>A edição utilizada para esta citação do texto de Rousseau de 1750 é a da Martins Fontes, 2005, tradução de Maria Ermantina Galvão, p. 203.



instrumentos de globalização e financeirização da economia. Tal processo está assentado em um conjunto de profundas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais, sucedidas a partir de um nível de desenvolvimento das forças produtivas (expresso com o advento da grande indústria), e até então, de novas relações sociais de produção, baseadas na emergência de novas classes sociais: a burguesia que, proprietária do capital e dos meios de produção, processualmente ascendeu à condição de classe dominante, tanto do ponto de vista econômico quanto político, e o proletariado como classe de trabalhadores que, a partir da separação entre os produtores diretos e os meios de produção, encontraram na venda de sua força de trabalho e na condição de assalariamento a mediação fundamental para a sua reprodução, Montenegro e Melo (2014).

O capitalismo, em sua essência, preocupa-se sumariamente com o lucro, sendo este seu objetivo fundamental, todavia, para alcançar tal objetivo, o meio desenvolvido foi a exploração do trabalho, antes servil e escravo (nas sociedades pré-capitalistas) e atualmente assalariado.

Sousa, Sobral e Macambira (2016, p.1, no prelo) reiteram a posição de que o capital além de objetivar imperiosamente o lucro, se utiliza da exploração do trabalho e da redução de garantias sociais.

A sanha do capital na busca pela elevação de suas taxas de lucro tem avançado implacavelmente sobre direitos conquistados pelas lutas de trabalhadores. A retirada de garantias legais, a dilapidação de mecanismos de proteção social e o aumento do grau de exploração do trabalho têm sido marcas do modo de produção capitalista nas últimas duas décadas do século XX e nas duas primeiras do século XXI.

A exploração no trabalho se dá prioritariamente através da Mais-Valia, conforme Montenegro e Melo (2014, p.15, *apud* Marx, 1985, p.105) “*a produção capitalista não é apenas produção de mercadoria, é essencialmente produção de mais-valia*” ainda segundo Montenegro e Melo (2014, p.16) desta vez citando MANDEL 1978, p.33, temos uma clara explicação sobre o termo mais-valia:

A mais-valia é a diferença “entre o valor produzido pelo operário e o valor de sua própria força de trabalho” (MANDEL, 1978, p. 33), visto tratar-se do valor produzido pelo trabalhador além do tempo de trabalho necessário. Se no tempo de trabalho necessário o

trabalhador produz o valor de sua força de trabalho e encontra no salário pago pelo capitalista sua contrapartida, no tempo de trabalho excedente o que se produz em termos de mais valor (mais-valia) é apropriado pelo capitalista sem contrapartida ao trabalhador. Daí ser possível caracterizar a relação entre capital/trabalho como fundada na exploração da força de trabalho.

A exploração do trabalho, sendo o meio pelo qual o modo de produção atual encontra sua subsistência, assume uma magnitude mundial através da financeirização e globalização da economia, promovendo uma desigualdade típica de sua natureza. Uma das formas de exploração expressas pelo capital é a terceirização do trabalho, um tema que renderia inúmeros trabalhos como este, contudo, vale analisar as conclusões de Sousa, Sobral e Macambira (no prelo) sobre a terceirização e suas implicações.

Os autores, ao citarem Kreine Teixeira (2016), deixam clara a ideia de que a financeirização, em sua ânsia por respostas de rentabilidade no curto prazo, seguindo os padrões do mercado financeiro, solapam a perspectiva de investimentos produtivos de longo prazo; a globalização materializada nos avanços em comunicações e transportes tornou viável a integração e solidificação de redes de subcontratação, reduzindo custos e primando os fins empresariais. Assim, a concorrência internacional e a busca por elevados níveis de produtividade levam as grandes firmas a submeterem os países periféricos aos ditames mundiais de gestão de processo de produção, agora sobre uma nova perspectiva de flexibilização e ajuste da força de trabalho que suprime o aparato social. Nas palavras dos autores Sousa, Sobral e Macambira (2016, p.7, *apud* Kreine Teixeira, 2016, p.114-116):

Sobre as formas de manifestação concernentes às relações de trabalho inerentes à terceirização, que provocam precarização dos trabalhadores, os referidos autores sublinham: repercussões negativas na remuneração e seus benefícios, sem necessariamente burlar a legislação do trabalho; contratação temporária de trabalhadores por meio de agências de intermediação, caracterizando relação de emprego triangular; contratação de cooperativas, pessoa jurídica, autônomo, trabalho estágio; trabalho informal; trabalho especializado sem necessariamente reduzir direitos trabalhistas; e trabalho “escravo”.

A terceirização parece ser uma grande inovação à medida que desenvolve vantagens comparativas e promove uma prestação de serviço com

significativo valor agregado, aumento do desenvolvimento de capital humano via parceria com universidades privadas, (terceirização típica da América Latina)<sup>36</sup>, otimizando custos e possibilitando manter escritórios de prestadores de serviços em vários países, promovendo o acesso a talentos e incentivos fiscais, seguindo os ditames do padrão da globalização e da flexibilização neoliberal, Sousa, Sobral e Macambira (no prelo).

Ainda segundo os autores, no Brasil a terceirização assume grande dimensão atingindo setores de base da estrutura produtiva, como: energia, petróleo, portos, indústria naval, indústria de madeira, imóveis, metalurgia, indústria química, bancos, comunicações, telemarketing, comércio e serviços, e setor público. Sousa, Sobral e Macambira (no prelo), asseveram que essa "sanha do capital" favorece apenas a ele mesmo, destituindo o indivíduo de amparo social.

É consenso na literatura que a terceirização se constituiu numa das estratégias mais eficazes adotadas pela globalização neoliberal. Em efeito, esta única ofensiva possibilitou enfrentar dois problemas simultaneamente: diminuir o tamanho do Estado ao mesmo tempo em que se reorganizava a produção e impulsionava a produtividade, enxugando a estrutura produtiva, flexibilizando e reduzindo os custos do trabalho. Juridicamente não existe respaldo que, no geral, livre o trabalhador do conseqüente processo de precarização, considerando que o próprio Estado abriu os flancos do direito trabalhista para permitir o avanço da terceirização em praticamente todas as atividades produtivas, seja no setor privado, seja na oferta dos serviços públicos. (SOUSA, SOBRAL E MACAMBIRA, 2016, p.9, no prelo)

O segundo grande pilar do modo de produção capitalista, este diretamente ligado a desigualdade social, trata da acumulação do capital. Este fator é vital para a reprodução material do capitalismo, Montenegro e Melo (2014), afirmam que a disputa entre capitalistas promovem um aprimoramento da mais-valia, implicando em aumento da acumulação, por isso, afirmam os autores que a reprodução ampliada do capital conduz a concentração e centralização do mesmo que por seu turno, contribuem para a desigualdade social.

A reprodução do capital possui particularidades. No modo de produção capitalista, a reprodução ampliada do capital, constitui a forma típica de reprodução. Na reprodução ampliada do capital uma parte significativa da mais-valia extraída dos trabalhadores precisa ser reinvestida na produção, ou seja, capitalizada, reconvertida em capital mediante reinvestimentos em meios de produção e força de

---

<sup>36</sup>Ver Sousa, Sobral e Macambira (2016, p.7,no prelo)

trabalho. Nesse sentido, a reprodução ampliada é o consumo produtivo da mais-valia. Por sua vez, a “aplicação de mais-valia como capital ou retransformação de mais-valia em capital chama-se acumulação de capital” (MONTENEGRO e MELO, 2014, p.18, apud MARX, 1985, p.163).

O capital se mostra mais sensível ao avanço tecnológico, desenvolvendo e aprimorando o recolhimento da mais-valia à medida que há um aumento das forças produtivas e da produtividade do trabalho, aumentando a composição orgânica do capital. Este tipo de desenvolvimento reverbera negativamente na condição de trabalho e na vida dos trabalhadores, promovendo um exército de reserva nas fábricas e a pauperização absoluta e/ou relativa do trabalho. Por fim, esse processo tende a expansão pela globalização, produto de uma reengenharia de comunicações que, por seu turno, eliminou barreiras para o capital, proporcionando sua efetiva mundialização, para o que indica Sousa, Sobral e Macambira (2016, p.9, *apud* Mézszáros, 2002, p.111):

A “globalização” (tendência que emana da natureza do capital desde o seu início), muito idealizada em nossos dias, na realidade significa: o desenvolvimento necessário de um sistema internacional de dominação e subordinação. No plano da política totalizadora, corresponde ao estabelecimento de uma hierarquia de Estados nacionais mais, ou menos, poderosos que gozem – ou padeçam – da posição a eles atribuída pela relação de forças em vigor (mas de vez em quando, é inevitável, violentamente contestada) na ordem de poder do capital global.

Assim sendo, o capitalismo em sua essência, aspira impreterivelmente o lucro, seu canal direto para a obtenção desse objetivo é a exploração do trabalho assalariado. Este processo é crível através da mais-valia, instrumento extremamente sofisticado e silencioso que opera a exploração das massas. O capitalismo, portanto, tem sua hereditariedade marcada por sua tendência a acumulação, o que, por conseguinte, vai de encontro aos preceitos desejáveis de uma sociedade igualitária, corroborando diretamente com a desigualdade social.

Por fim, vale reproduzir as assertivas de Yamamoto (2013, p.330):

Sabemos que o capital é uma relação social por excelência que, na sua busca incessante de lucro, tende a expandir-se indefinidamente por meio da apropriação de trabalho não pago dos trabalhadores. Seu ciclo expansionista realiza-se por meio da ampliação da parcela do capital investida em meios de produção – capital constante – aumentando a produtividade do trabalho e reduzindo relativamente aquela investida em força de trabalho – capital variável. Outra condição e resultado contraditório desse mesmo processo é a

ampliação da superpopulação relativa – ou população “sobrante” para as necessidades médias de valorização do capital – fazendo crescer o desemprego e a precarização das relações de trabalho. Assim, o pauperismo como resultado do trabalho – do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social – é uma especificidade da produção fundada no capital (NETTO, 2001). Em outros termos, o processo de acumulação ao realizar-se faz crescer o fosso das desigualdades entre as classes sociais – a acumulação da riqueza e da pobreza - o que, por sua vez, restringe a capacidade de consumo das mercadorias produzidas.

Assim sendo, a relação entre o capitalismo e os mecanismos da dívida pública são evidentes. Sendo, contudo, o endividamento público um subproduto do modo de produção capitalista, e por que não dizer, um aprimoramento deste, tem seu processo de desenvolvimento pautado em uma mais-valia extremamente sofisticada, que até então, não tinha sido explorado em épocas pretéritas como está sendo feito na contemporaneidade.

## **5.2 Financeirização e Desigualdade Social**

A questão financeira, sem dúvida, surge como elemento crucial na nova configuração do capitalismo presente, seus avanços têm sido fruto de um encurtamento das fronteiras entre economias mundiais, oriundo dos avanços dos meios de pagamentos e comunicação , dito de outra forma, o capital parece ter se aliado à globalização financeira em prol de uma exploração do trabalho não só em nível mundial, mais aperfeiçoada através dos mecanismos de juros, encargos e correções monetárias, presentes na dívida pública e que se tornam fatores concentradores de renda.

A professora Mably Jane Trindade Tenenblat explora este assunto ao citar Iamamoto (2011) afirmando que, para o capital financeiro, a valorização produtiva contínua é imprescindível, porém a desregulamentação ocorrida em nível internacional deixou em posição de destaque a apropriação especulativa do mundo das finanças, em outras palavras, o capital financeiro passou a comandar o processo de acumulação por meio de processos sociais que enredam a economia, sociedade, política e cultura, com uma miscelânea significativa das formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais.

A efetiva mundialização da “sociedade global” é acionada pelos grandes grupos industriais transnacionais articulados ao mundo das finanças. Este tem como suporte as instituições financeiras que passam a operar com o capital que rende juros (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, fundos mútuos e sociedades financeiras de investimento), apoiadas na dívida pública e no mercado acionário das empresas. (TENEBLAT,2014, p.330, *apud* IAMAMOTO, 2011, p. 106-107).

Como marco inicial do processo de financeirização, temos o famoso Acordo de Bretton Woods, realizado pouco depois da Segunda Guerra Mundial em 1944. Esse, esperava restaurar o sistema monetário internacional, tomando as taxas de câmbio fixas e ajustáveis e buscando controlar o fluxo internacional de capitais. Nesse acordo é criado o Fundo Monetário Internacional - FMI, o qual tinha como pilar fundamental, monitorar as políticas econômicas nacionais e oferecer financiamento a fim de equilibrar o balanço de pagamentos de países com dificuldades financeiras. Todavia, os pacotes de auxílio fornecidos pelo fundo eram revestidos de exigências que condicionavam os países tomadores desses recursos aos ditames da política econômica internacional.

O professor Fernando José Pires de Sousa expõe com clareza ao afirmar, citando em parte Arrigui (1996):

Em 1944 é firmado, então, o famoso Acordo de Bretton Woods, que mudava a face do mundo desenvolvido com um desenvolvimento econômico jamais visto, graças à evolução harmoniosa das principais variáveis macroeconômicas que possibilitaram sustentar elevadas taxas de crescimento em longo prazo. A sua arquitetura institucional compreendia duas instâncias de peso na regulação econômica internacional: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (ARRIGHI, 1996). A primeira tinha como principal missão salvaguardar os países das crises em suas balanças de pagamentos por meio do aporte de divisas suficiente para manter um estoque de reservas capaz de honrar seus compromissos financeiros e comerciais; e a última estimulava os investimentos em longo prazo, como também disponibilizava recursos em caráter complementar. (SOUSA, 2010, p.28).

Nesse período, segundo Belluzzo (1997), a política financeira no Brasil era baseada no crédito financeiro com objetivos prioritariamente nacionais relacionados com o desempenho da economia e das empresas localizadas no país. As taxas fixas de câmbio, porém, passíveis de ajuste, impediam a transmissão de choques que pudessem causar instabilidade às taxas de juros domésticas. Ainda segundo o autor, os sistemas de crédito permitiam a segmentação e especialização de instituições financeiras, exigiam severos

requisitos prudenciais e regulamentação estrita das operações, estabeleciam tetos para taxas de captação de empréstimos e criação de linhas especiais de fomento. "Em contrapartida, as relações próximas entre os bancos centrais e os bancos privados correspondia a uma capacidade de resposta mais elástica à necessidade de liquidez do sistema bancário" Belluzzo (1997, p.168-169).

É importante registrar o surgimento do Plano Marshall, um plano criado, também no pós-guerra, com o intuito de financiar a reconstrução dos países afetados pelas intempéries da guerra, o que gerou a criação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Sousa et al. (2010). O autor ainda cita o suporte fornecido pela União Europeia de Pagamentos (UEP) e acha importante acrescentar a criação da ONU - Organização das Nações Unidas em 1945, com o intuito de promover a paz mundial, reforçar a paz entre os estados soberanos e o desenvolvimento socioeconômico das nações.

A crise do sistema de Bretton Woods, em 1971, abre precedentes para etapas que conduziram a mundialização financeira, pontua Ribeiro (2016), tendo sua primeira etapa marcada pela dissolução do sistema de Bretton Woods e a criação do euromercado de dólares e da reciclagem dos petrodólares; por seu turno, em um segundo momento, o autor aponta a posição da Inglaterra que adota uma política monetária restritiva. Nas palavras do autor:

Esta fase ainda é marcada pela expansão da securitização da dívida pública, da liberalização dos movimentos de capitais e das taxas de juros, o surgimento dos derivativos e do aumento da participação dos fundos de pensão; a terceira etapa, que inicia-se em 1986, é uma intensificação da segunda, mas com a incorporação de países emergentes na mundialização financeira. Ocorre uma explosão das atividades nos mercados de câmbio e dos derivativos, somados à desregulação dos mercados acionário e de títulos públicos (RIBEIRO,2016, p.31, apud CHERER, 1999, p. 84-85).

A crise do sistema de *Bretton Woods*, em 1971, permitiu e incentivou o ressurgimento das finanças anteriormente reprimidas. Assim, operações de empréstimos e depósitos que operavam nos mercados de eurodólares começaram a sair do controle dos bancos centrais. A reciclagem dos petrodólares ampliou substancialmente o volume de crédito internacional disponível para empréstimos. Esses empréstimos eram feitos por bancos comerciais internacionais para os governos da periferia do capitalismo, sem qualquer regulamentação ou controle dos bancos centrais. Esse movimento criou uma liquidez muito grande com um elevado prêmio de risco (BELLUZZO, 1995, p. 15).

Essa nova fase do capitalismo é marcada pelo predomínio das finanças, ou seja, o capital portador de juros. Ribeiro (2016), nas palavras de Chesnais (2005), aponta para a busca pelo "fazer dinheiro", sem se sair da esfera financeira, sobre a forma de juros e correções monetárias de empréstimos, pagamentos e financiamentos. Tenenblat (2014), por seu turno, afirma que a financeirização consolida-se definitivamente no cenário internacional em fins de 1990. Contudo, a América Latina sofre os rebatimentos prejudiciais desse processo desde o final da década de 1970. De fato, com a financeirização, as dívidas dos países latino-americanos – dolarizadas e atreladas às taxas de juros dos EUA – elevaram-se significativamente, tornando-se impagáveis. Dito de outra forma, o endividamento externo implicou a contínua transferência de recursos em favor dos países centrais, reforçando o estado de subordinação.

Utilizando as conclusões de Iamamoto (2013, p.332) temos um apanhado sobre os principais agentes de processo de financeirização, seguido de uma reflexão que traduz perfeitamente a lógica do capital financeiro e sua relação com a causa social.

Os principais agentes do processo de financeirização são os grupos industriais transnacionais e os investidores institucionais – bancos, companhias de seguros, sociedades financeiras de investimentos coletivos, fundos de pensão e fundos mútuos –, que se tornam proprietários acionários das empresas e passam a atuar independente delas. Através de operações realizadas no mercado financeiro, interferem no ritmo de investimentos dessas empresas, na repartição de suas receitas, na definição das formas de emprego assalariado e gestão da força de trabalho e no perfil do mercado de trabalho.(IAMAMOTO, 2013, p.332).

Iamamoto (2013) corrobora com a tese de que a elevação da taxa de juros, fato costumeiro na economia brasileira, tem favorecido o sistema bancário e os conglomerados financeiros, todavia, somado a isto, a política de superávit primário destinada quase que inteiramente para o pagamento de encargos da dívida pública, promove assim, o desmonte dos serviços da administração pública. O autor, portanto, deduz que a mundialização do capital financeiro tem múltiplas conseqüência e profundas repercussões na órbita de políticas sociais.



O capital financeiro impõe sua lógica de incessante crescimento, aprofunda desigualdades de toda a natureza e torna paradoxalmente invisível o trabalho vivo que cria a riqueza e os sujeitos que o realizam. Nesse contexto, a “questão social”, indissociável da exploração, desigualdade e pobreza, expressa a banalização da vida humana, resultante de indiferença frente à esfera das necessidades das grandes maiorias de trabalhadores e dos direitos a elas atinentes. Indiferença ante os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres, trabalhadores excedentes para as necessidades médias do capital. (IAMAMOTO, 2013, p.332).

Assim sendo, e caminhado para o fim desta análise, com o intuito de nos reportar diretamente a influência da dívida pública sobre a esfera social, temos as assertivas de Mézáros (2002a, p. 119) sabiamente citado por Tenenblat (2014), assegurando que “*o capital em si é absolutamente incapaz de se impor limites, não importando as consequências, nem mesmo a eliminação total da humanidade*”. A medida que o capitalismo avança em sua mais nova metamorfose, expressa na financeirização da economia mundial, torna o capital um artigo valorizado, tornando-o mais exigente e acirrando a concorrência entre capitalistas em âmbito mundial.

No tocante ao trabalho assalariado, como já visto, principal objeto de exploração por intermédio da mais-valia, lamamoto (2013, *apud* Silva, 2011) sintetiza alguns dados segundo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad/IBGE de 2009, que nos ajudam a perceber sua situação de decadência, sendo: desemprego prolongado; informalidade em grande proporção incluindo terceirização, trabalho temporário e subemprego; grande rotatividade no emprego e predominância de contratos até dois salários mínimos; desregulamentação dos direitos conquistados pelos trabalhadores, sobretudo no âmbito da seguridade social; queda do nível de renda média do trabalhador; redução da participação da renda do trabalho no conjunto da renda nacional e concentração da renda e do poder político.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2009, 10% dos mais ricos detinham 43% da renda nacional, enquanto os 10% mais pobres disputavam 1,1% dessa renda. Diante disso, vale a máxima de Chesnais:

O conceito de regime de acumulação com dominância financeira designa uma estreita relação com a mundialização do capital, uma

etapa particular do estágio do imperialismo compreendida como dominação interna e internacional do capital financeiro (TENENBLAT, 2014, p.332, apud CHESNAIS, 2003, p. 46).

Por fim, no bojo das transformações sofridas pela sociedade, sua relação como o modo de produção atual e o trato social, podemos inferir que o capitalismo em sua fase atual é marcado pela dominância da financeirização da economia em escala global, isto contudo, implica efeitos nefastos sobre as políticas sociais. No Brasil, a posição de supremacia do capital financeiro é claramente expressa pela voluptuosa soma de recursos que se destina ao pagamento de juros, encargos e amortizações da Dívida Pública, engendrando fortes restrições ao orçamento e aos recursos destinados a despesas sociais.

### **5.3 Desigualdades Sociais no Brasil**

O dilema da desigualdade social tem percorrido todo o processo de formação econômica do Brasil, desde antes da abolição da escravidão em 1888, permeando todo o período republicano, passando pelo processo de industrialização iniciado em 1930 e alcançando o período recente.

Da colonização aos dias de hoje, a riqueza social tem sido pessimamente repartida entre o conjunto da população. De acordo com o *Atlas da exclusão social – os ricos no Brasil* (Cortez, 2004), percebe-se a continuidade secular no grau de concentração, desde a data em que passa a haver algum registro contábil da riqueza no país. Ao longo do seu processo histórico, o Brasil percorreu distintas fases: Colônia (1500-1822), Império (1822-1889), República (após 1889). Mas não houve modificação substancial de seu perfil distributivo. Apesar do aparecimento de novos personagens ricos, que se diferenciaram das famílias tradicionalmente assentadas na riqueza primário exportadora, protagonizando o capitalismo industrial (1930-80) e a financeirização (em curso desde 1981), a desigualdade de renda permaneceu estável. Uma pequena parcela da população apropria-se de muito, enquanto a maior parte dos brasileiros fica com bem pouco. (POCHMANN, 2007, p.1, grifo do autor).

Entretanto, o Brasil não é o único a lidar com esse problema, um levantamento realizado pelo Fórum Econômico Internacional em 2013 apontou que o aumento da desigualdade de renda, por exemplo, foi classificado como o segundo maior desafio a ser enfrentado, atrás somente dos conflitos sociais e religiosos no Oriente Médio e no Norte da África, como aponta Oliveira (2014).

Segundo Medeiros (2016), o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, uma vez que o 1% mais rico tem aproximadamente 25% de toda a renda do país. Fattorelli (2010) aponta para a grande contradição brasileira,

onde atualmente, segundo dados do Banco Mundial, o Brasil está entre as dez maiores economias do mundo e apresenta a 75ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) global, além disso o país assume a 8ª pior distribuição de renda do mundo, medidos pelo coeficiente de Gini<sup>37</sup>.

O resultado prático dessas posições é comprovado pelos 13 milhões de analfabetos no país<sup>38</sup>, o número representa 8,7% da população acima de 15 anos. Somado a isso, aproximadamente 12,9 milhões de desempregados<sup>39</sup>, um déficit de 6 milhões de moradias<sup>40</sup> e mais de 2 milhões sob condições de extrema pobreza<sup>41</sup>, além disso, mais de 6 milhões de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza<sup>42</sup>. A linha de pobreza considerada nesse último dado, é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS.

Resultados como esses provam que no Brasil a desigualdade social é uma realidade recente. O produto dessa desigualdade promove uma desvalorização do trabalho acentuando a diferença de renda entre as classes, tornando mais instável o processo de crescimento econômico provocando distorções na representação política dos cidadãos e enviesando o processo de formulação de políticas públicas, Oliveira (2014).

---

<sup>37</sup>É um dado estatístico utilizado para avaliar a distribuição das riquezas de um determinado lugar. Esse índice recebe esse nome em homenagem ao seu desenvolvedor, o estatístico italiano Corrado Gini, que elaborou tal conceito em 1912. É mensurado em um número que vai de 0 a 1, de forma que 0 representa um país totalmente igualitário – isto é, em que toda a sua população possui a mesma renda –, e 1 representa um país totalmente desigual, em que apenas um indivíduo ou uma parcela muito restrita de pessoas concentra toda a renda existente.

<sup>38</sup>Fonte: Portal G1. Disponível em :<http://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2015/07/brasil-tem-13-milhoes-de-analfabetos.html> Acesso em: 08/05/2017.

<sup>39</sup>Fonte: Valor Econômico. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4880486/numero-de-desempregados-aumenta-para-129-milhoes-em-janeiro-diz-ibge>. Acesso em: 08/05/2017.

<sup>40</sup>Fonte: Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>. Acesso em: 08/05/2017, página 29.

<sup>41</sup> Fonte: IPEA - DATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 08/05/2017.

<sup>42</sup> Fonte: IPEA - DATA . Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 08/05/2017.

Ribeiro (2016) interpreta a desigualdade social como sendo produto do neoliberalismo presente na sociedade na forma de um movimento de capital financeiro global. Dessa forma, uma das maneiras que o sistema financeiro encontrou para restabelecer seus rendimentos foi através da dívida pública.

Ribeiro (2016, *apud* Bin, 2010) aponta que o neoliberalismo, como forma de restabelecer seus rendimentos prejudicados pela inflação, adota medidas de aumento das taxas de juros, favorecendo a apropriação da riqueza socialmente produzida pelo ciclo financeiro.

Podemos inferir, portanto, que a dívida pública tem tornado-se objeto de promoção da desigualdade social no Brasil. Basta recorrer aos números para obter essa conclusão. Em 2016, foram gastos em serviços sociais como: segurança pública, assistência social, previdência, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos de cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, transporte, desporto e lazer, cerca de R\$ 887,12 Bilhões<sup>43</sup> de reais. A dívida pública, no entanto, contou com R\$ 1.059,18 Bilhões de reais, ou seja, na ausência da referida dívida, teríamos o dobro de recursos para investir nos serviços sociais citados, e ainda restaria uma soma de R\$ 172,06 Bilhões de reais.

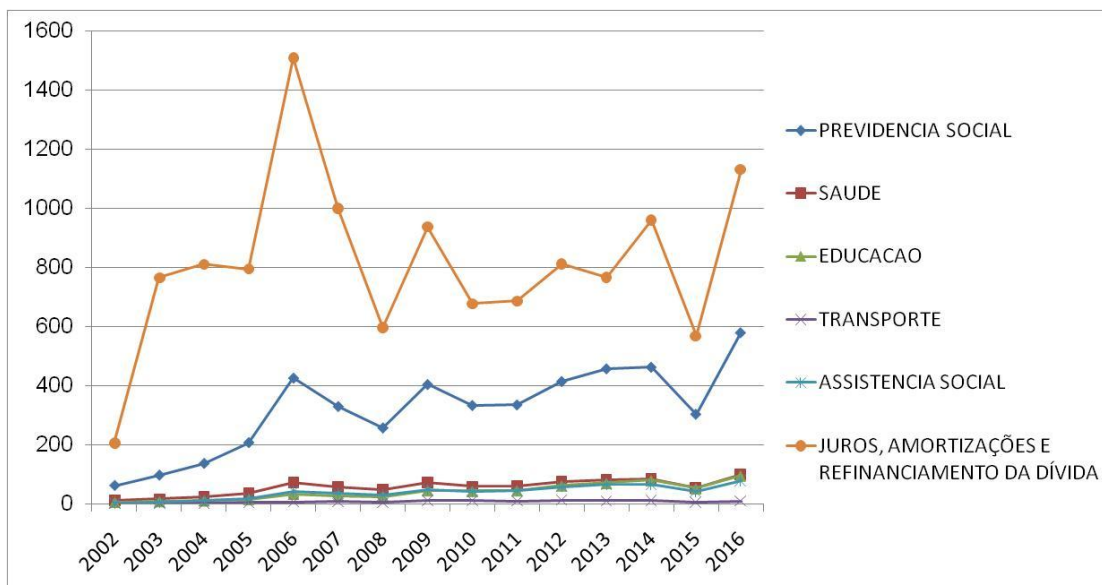
### **5.3 Progressão das despesas sociais em comparação com os gastos com a dívida pública**

A dívida pública tem assumido um papel de grande importância para o agravamento da desigualdade social no Brasil. Isto se dá por sua precípua função de destinar voluptuosas quantias para o pagamento de juros, amortizações e encargos. O Gráfico 10 mostra o que foi efetivamente pago à dívida pública ao longo dos últimos quinze anos. Ao compararmos esses gastos com as despesas pagas em saúde e educação é nítida a distância que as separa.

---

<sup>43</sup> Dados deflacionados, sem a inflação medida pelo IPCA.

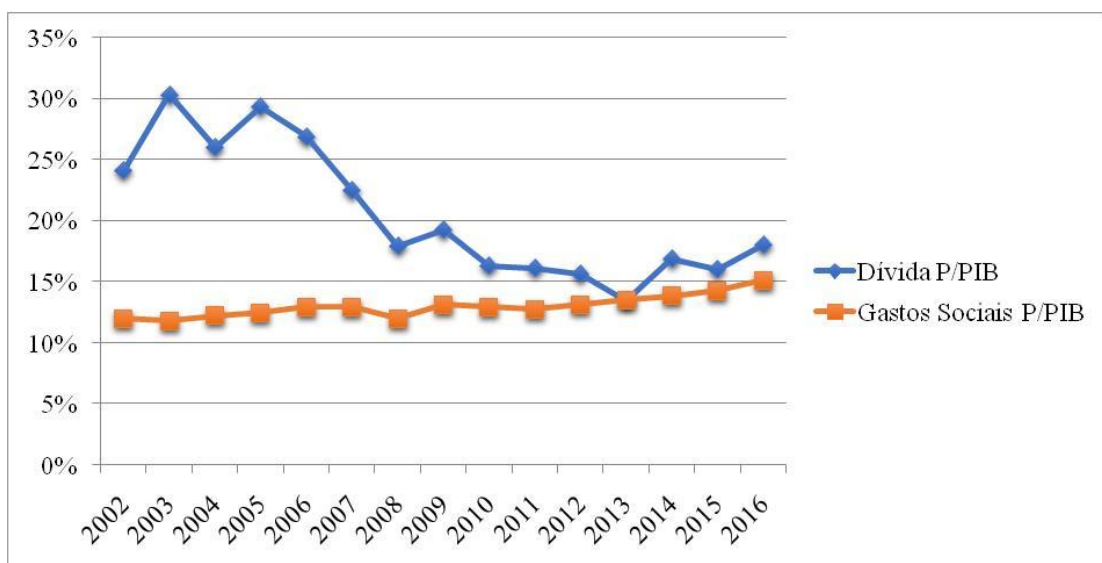
Gráfico 10 - Progressão dos gastos sociais e os gastos com a dívida de 2002-2016 (Bilhões)



Fonte: LOA - Leis Orçamentárias Anuais. Nota: Elaboração própria.

Podemos destacar também que a previdência social, muitas vezes tipificada como sinônimo de déficit para as contas públicas, não chega a representar 50% do que foi gasto com a dívida pública no período descrito no gráfico 10, por fim, os gastos com transportes e assistência social no Brasil de 2002 até 2016, juntos, somam por volta de R\$ 697,83 Bilhões, contudo, a dívida pública, somente no ano de 2003, consumiu R\$ 764,37 Bilhões de reais.

Gráfico 11 - Participação da Dívida Pública e dos Gastos Sociais no PIB 2002-16



Fonte: IBGE, SIGA. Nota : Elaboração Própria.

A dívida pública tem assumido percentuais do PIB maiores do que gastos sociais, de acordo com o Gráfico 11. Em média, o endividamento tem assumido 21% do PIB no período destacado no gráfico, enquanto os gastos com segurança, assistência social, previdência, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, transporte, desporto e lazer, os quais compõem os gastos sociais descritos no gráfico 11, representando uma média de 13% do PIB.

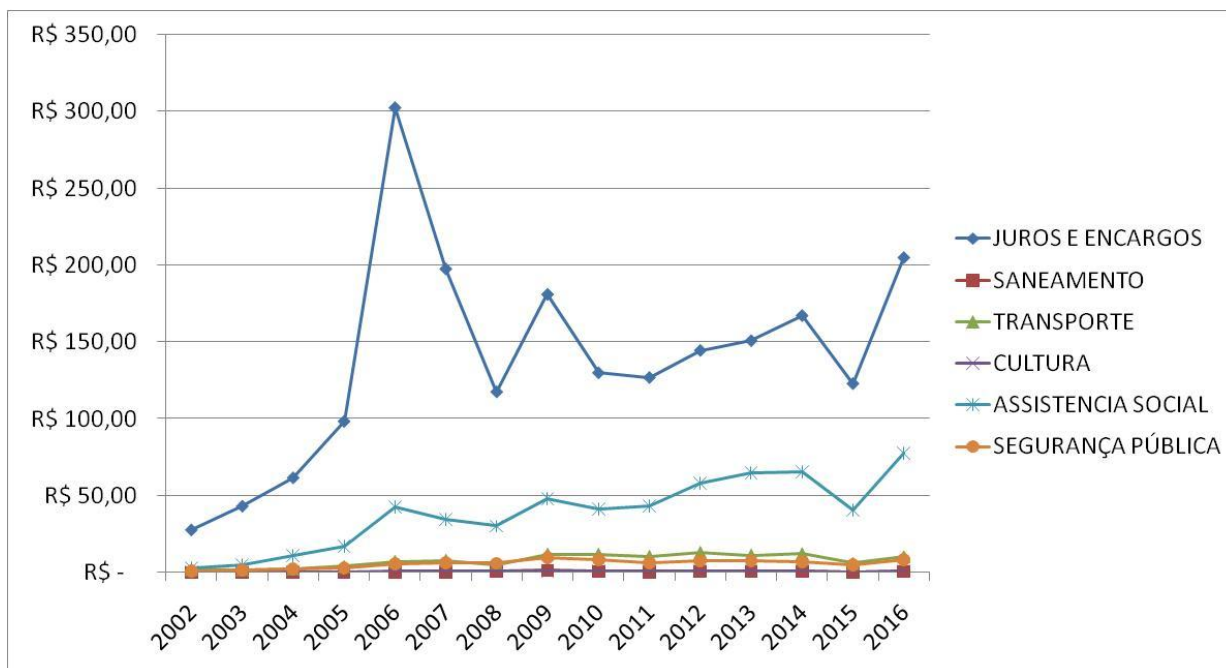
O endividamento público tem funcionado como um sistema, alcançando todo o mundo, operando por meio de um arcabouço de privilégios que são comandados pelo capital financeiro privado em prejuízo de direitos sociais, agravando a grande dívida social presente no país, Fattorelli (2013).

Ribeiro (2016, *apud* Nakatani, 2006) analisa que o mercado, traduzido como uma aliança da classe dominante sob a égide do capital financeiro internacional, busca um equilíbrio na política cambial e monetária, além da redução de déficits fiscais com o objetivo de promover superávits primários para pagamento do juro da dívida.

A participação do estado influi diretamente nesse processo, explica Ribeiro (2016, *apud* Bin, 2010), uma vez que seu papel na regulamentação das relações econômicas e sociais tem fomentado um sistema tributário, onde a riqueza arrecadada desigualmente é transferida para a dívida pública, em outras palavras, da classe produtora para a classe apropriadora.

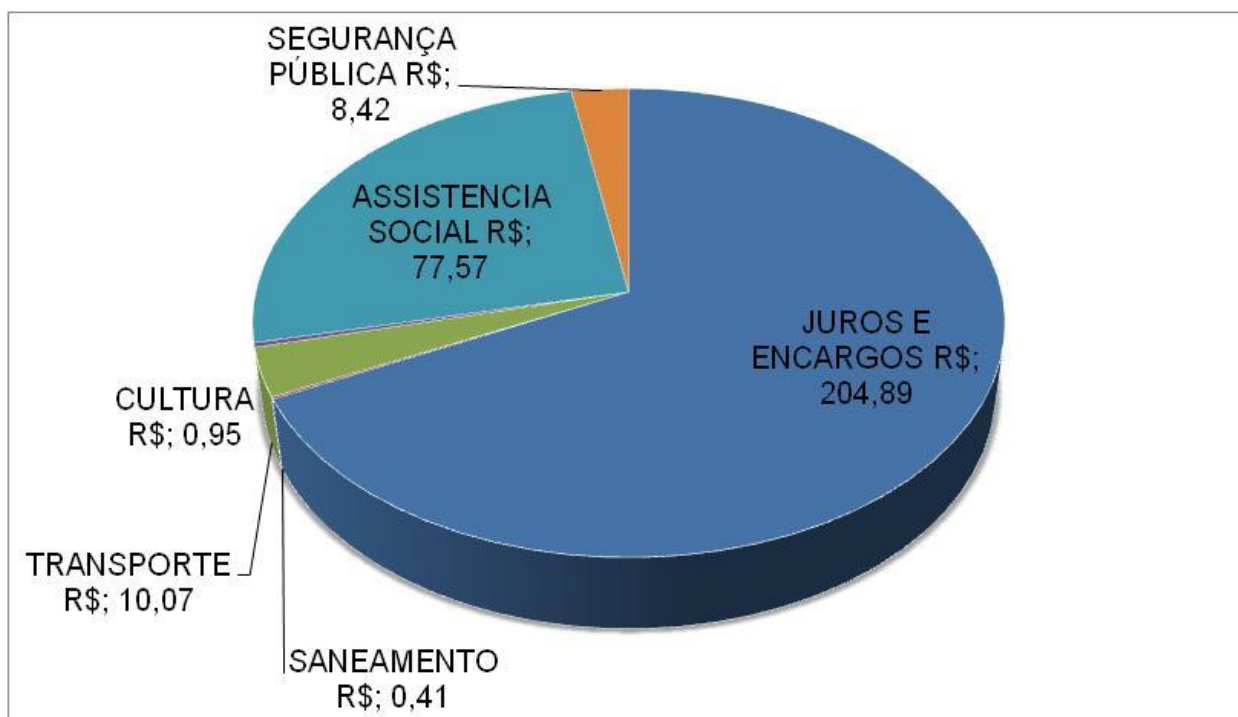
Em uma sociedade concreta, a definição de classes assume uma função complexa. Onde existem modos e formas variadas de produção, existem variadas classes. No regime financeiro de acumulação, a classe dominante não é proprietária dos meios de produção, nem da força de trabalho; ela é proprietária do capital em forma de dinheiro, que por meio de juros se apropria de parte da mais-valia socialmente produzida. A relação de classes usada no presente trabalho é a relação entre devedores e credores da dívida pública como meio de exploração do trabalho, sem relação direta de trabalho. Trata-se de uma exploração indireta mediada pelo Estado. Dessa forma, o mercado financeiro é um meio de transferência de riqueza entre classes (RIBEIRO, 2016, p.61-62, *apud* BIN, 2010, p. 111-112).

Gráfico 12 - Despesas com Saneamento, Transporte, Cultura, Assistência Social, Segurança Pública e Juros da Dívida Pública 2002-2016 (Bilhões)



Fonte: LOA's - Leis Orçamentárias Anuais. Nota : Elaboração própria.

Gráfico 13 - Gastos com juros e encargos em 2016 (Valores em bilhões)



Fonte: LOA - Lei Orçamentária Anual. Nota : Elaboração própria.

Os juros pagos pelo governo federal em 2016 chegam a ser maiores que os gastos com segurança pública, saneamento, transportes, cultura e assistência social juntos, segundo o Gráfico 13, assumindo uma trajetória crescente, conforme Gráfico 12. A dívida pública, caracterizada por esse representativo volume de recursos, atua como mecanismo de concentração de renda na sociedade, recebendo um significativo auxílio do sistema tributário regressivo brasileiro, sendo que os impostos indiretos têm uma grande representatividade, os pobres acabam pagando proporcionalmente mais impostos do que os ricos, Ribeiro (2016).

A dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira. Ancorados na alegada condição de credores do setor público, os maiores detentores dos títulos do governo tratam de esconder sua condição de beneficiados permanentes pela forma como a política econômica trata a taxa de juros e a rolagem da dívida. O setor público transfere permanentemente enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, concentra renda e riqueza e dificulta o crescimento econômico sustentado. (RIBEIRO, 2016, p.64, apud CARVALHO, 2007, p.99).

Visando manter a estabilidade e os rendimentos da dívida pública e a preservação dos juros, sua principal fonte de renda, foram criados mecanismos como: o superávit primário e a elevação da carga tributária, sendo esses, fundamentais para a manutenção da dívida pública Ribeiro (2016, apud Carvalho, 2007).

Os juros pagos são destinados, na maioria das vezes, para grandes instituições financeiras detentoras de títulos, as quais têm preferência na aquisição de tais ativos, é o caso dos Dealers<sup>44</sup>. Segundo Fattorelli (2013), além de ter preferência na compra, colocam o tesouro nacional a serviço da dívida, pois por se tratar de um grupo restrito de instituições, essas poderão combinar quando comprar os títulos, ou comprar apenas em situações favoráveis aos seus interesses.

---

<sup>44</sup>Os *dealers* são instituições financeiras credenciadas pelo Tesouro Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Os *dealers* atuam tanto nas emissões primárias de títulos públicos federais como na negociação no mercado secundário desses títulos. Atualmente, o Tesouro Nacional possui 12 *dealers*, dos quais dez são bancos e dois são corretoras ou distribuidoras independentes. Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/dealers> Acesso em: 23/03/2017.



### Quadro 3 - Relação de Dealers 2015

INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS A OPERAR COM O DEMAB E COM A CODIP	
Período de Avaliação: 10/2/2015 a 31/7/2015	
Nome da Instituição	
BANCO BRADESCO S.A.	
BANCO BTG PACTUAL S.A.	
BANCO CITIBANK S.A.	
BANCO DE INVESTIMENTOS CREDIT SUISSE (BRASIL) S.A.	
BANCO DO BRASIL S.A.	
BANCO SAFRA S.A.	
BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A.	
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	
CM CAPITAL MARKETS CORRETORA DE CâMBIO, TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS LTDA.	
GOLDMAN SACHS DO BRASIL BANCO MÚLTIPLO S.A.	
ITAU UNIBANCO S.A.	
RENASCENÇA DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS LTDA.	
<b>Referência Legal:</b>	
Decisão-Conjunta nº 18, de 10/2/2010, e Ato Normativo Conjunto nº 30, de 30/1/2015.	

Fonte : Banco Central

Dentro dessa lógica, a dívida pública se torna um instrumento utilizado pelo sistema financeiro para transferir recursos da maioria da população para uma minoria, caracterizando, assim, a desigualdade entre classes sociais. Ribeiro (2016) reforça esse argumento ao discorrer sobre a característica presente no endividamento de privilegiar o pagamento de juros em detrimento de políticas públicas sociais. Obrigando, dessa forma, o governo a realizar superávit primário para o pagamento de juros da dívida, transferindo impostos para os detentores da dívida pública, como vimos no Quadro 3, uma minoria, sendo os bancos estrangeiros parte deles.

Rocha e Macário (2014, p.196) colocam precisamente que:

Pela mediação do endividamento público, o capital rentista<sup>45</sup> impõe sua lógica sobre a política macroeconômica e, em particular, sobre a política monetária e fiscal, reforçando o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, e, todavia, deslocando fundos públicos da sua função precípua de financiamento de políticas sociais em favor do pagamento dos serviços e rolagem da referida dívida.

Assim sendo, pode-se estabelecer uma perfeita relação entre dívida pública e desigualdade social, onde a primeira age como mecanismo de absorção de boa parte dos recursos do país por meio das altas taxas de juros, amortizações e refinanciamentos, atuando como instrumento de transferência de renda para as finanças privadas de uma minoria. Sabendo, assim, que os principais detentores da dívida pública são bancos e fundos mútuos, os quais

<sup>45</sup> Classe burguesa detentora dos títulos públicos.

também são os grandes detentores da maior parte da riqueza produzida pela sociedade.

## **6 DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS**

A dívida pública dos estados tem passado por uma série de transformações ao longo dos anos, principalmente a partir 1964, onde com o início da ditadura militar podemos inferir diversas medidas que fomentaram o seu crescimento.

Nesse tópico iremos abordar as principais causas do surgimento da dívida dos estados e os fatores que contribuíram para o seu alargamento. Examinaremos algumas resoluções do senado federal que autorizam o endividamento dos estados e o processo de refinanciamento que contribuiu sobremaneira para o crescimento dos déficits públicos.

### **6.1 Origem da Dívida dos Estados**

Identificamos um processo de endividamento dos entes subnacionais de maneira bem expressiva a partir de 1970, todavia, é importante entendermos todo o contexto social, político e econômico pelo qual passava o país naquela época. Em seguida, procederemos com uma análise pautada nas Resoluções do Senado Federal, uma vez que segundo a Constituição Brasileira de 1988, compete ao Senado autorizar operações relacionadas ao endividamento público.

Em 1964 é implantado o regime militar no país, nesse período os militares assumem o poder ante um cenário onde a inflação já se mostrava preocupante. Nesse contexto é criado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Esse plano foi o responsável por direcionar o país para diversas reformas econômicas e estruturais, entre elas a reforma tributária de 1966 e a reforma administrativa em 1967.

O Governo assume nesse período uma política de controle de gastos e expansão tributária, além disso, a reforma assume um caráter fortemente centralizador que aumenta a arrecadação e concentra boa parte desses recursos nos cofres da União. A restrição dos gastos do tesouro nacional como forma de combate à inflação restringiu os repasses aos entes federados e

cortou subsídios para às empresas públicas ao mesmo tempo em que liberou o reajuste de tarifas como forma de compensar o corte e garantir a sobrevivência daquelas empresas.

Cardoso (2013, p.177-178) resume bem o parágrafo acima, quando afirma:

Entre abril de 1964 e o final de 1965, corrigiram-se as tarifas de serviços de utilidade pública, de transportes, de combustíveis, e os aluguéis residenciais sujeitos a controles por muitos anos, o que constituiu uma pressão de curto prazo sobre a inflação já elevada.[...]Do lado fiscal, a redução do déficit da União deveu-se: à eliminação de subsídios às importações de trigo, petróleo e papel de imprensa; à suspensão de subvenções a autarquias e sociedades de economia mista, devido à correção de tarifas; ao corte de investimentos não prioritários; à contenção dos vencimentos do funcionalismo a partir de 1965; ao aumento de impostos sobre consumo e renda; à melhoria dos métodos de arrecadação e fiscalização, decorrente da introdução da correção monetária sobre débitos atrasados. Como resultado dessas medidas, o déficit da União caiu de 4,2% do PIB em 1963 para 1,1% em 1966.

Nesse contexto, o Banco Central adota medidas para possibilitar a criação de mecanismos que possibilitariam a União fazer gastos sem a emissão de papel moeda, ou seja, o governo nesse momento analisa que se não há expansão monetária, não há aumento da inflação.

É nesse momento histórico, envolto por esses objetivos de manutenção dos níveis monetários, que é criada a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional - ORTN<sup>46</sup> e logo depois os títulos do tesouro Nacional, possibilitando a União expandir gastos através de endividamento, sem emitir papel moeda. Contudo, boa parte desse endividamento foi utilizado para pagar a própria Dívida Pública Federal Interna - DPFi, como afirma Pedras (2009, p.61, grifo nosso).

Àquela época, as ORTNs representavam o único instrumento disponível ao governo para execução tanto da política monetária quanto da política de dívida. Na medida em que o mercado ganhou volume suficiente no início da década de 1970, o Banco Central

---

<sup>46</sup>Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional. Título público federal emitido com a característica de pagar remuneração acrescida de correção monetária. O valor unitário do título passou a representar indexador largamente utilizado na economia brasileira. O Plano Cruzado (Decreto-Lei 2.284/86) mudou a denominação da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) para Obrigação do Tesouro Nacional (OTN) e congelou o valor desta em Cr\$ 106,40, no período de março/86 a fevereiro/87. Fonte: <https://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=673&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>. Acesso em : 12/12/2016.

julgou importante a criação de outro título mais apropriado às funções de política monetária. Assim, foram editados o Decreto-Lei nº 1.079, de 29/01/1970, e a Resolução nº 150 do CMN, de 22/07/1970, que criava as Letras do Tesouro Nacional (LTNs) para fins de política monetária.

Ainda nos primeiros anos da década de 1970, a participação das LTNs experimentou um vigoroso aumento no total da dívida, reflexo do maior uso desse instrumento na execução da política monetária, associado ao fato de que ele passou a ser mais ativamente usado por meio de operações de mercado aberto. ***De fato, enquanto ao final de 1970 as LTNs representavam apenas 5% do estoque da dívida, em 1972 já representariam 33,6% (e sua participação continuaria a crescer até a segunda metade da década).***

Fattorelli (2013) corrobora com a colocação acima ao afirmar que tais reformas se encaixam perfeitamente na conjuntura da época, marcada por uma inanição dos recursos provocada pelos drásticos cortes de gastos e investimentos públicos, fruto do combate à inflação, criando um ambiente favorável à busca de recursos através do endividamento público.

Outra forma de endividamento recorrente nesse período foi por meio de empréstimos feitos em bancos internacionais, facilitados pela Resolução nº 63, de 21 de agosto de 1967 do Banco Central, que autoriza os estados a contratarem empréstimos em bancos estrangeiros. Essa resolução parece estar em consonância com a abundância de oferta de crédito internacional criando um cenário propício ao endividamento.

Esse aumento do crédito internacional é fruto do fim da paridade Ouro-dólar, firmada em 1944 com o início de Bretton Woods<sup>47</sup> e os artigos do acordo firmados com o Fundo Monetário Internacional - FMI. O fim da paridade deu liberdade ao Banco Central Americano para aumentar a oferta de dólares e consequentemente o fluxo de empréstimos ao público internacional. Somado a isso, tem-se o advento dos petrodólares<sup>48</sup> que aumentou ainda mais a liquidez

---

<sup>47</sup> Acordo firmado em Bretton Woods, New Hampshire em 1944, pautado nos artigos de acordo com FMI. O sistema criado visava manter taxas fixas de câmbio em relação ao dólar norte americano e um preço de ouro em dólar invariável. Dessa forma, tratava-se de um padrão câmbio-ouro, tendo o dólar como principal moeda reserva.

<sup>48</sup> As dificuldades dos países em desenvolvimento no comércio internacional foram aliviadas, paradoxalmente, por outro efeito do choque do petróleo: a forte entrada de “petrodólares” no mercado financeiro internacional. A partir de 1974, as receitas de exportação dos países membros da OPEP começaram a migrar para os países industrializados, em busca de retorno financeiro. O ingresso de capital estrangeiro nesses países promoveu forte expansão dos recursos à disposição dos bancos locais, estimulando seu “apetite” por investimentos de maior risco, já que, naquele período, a regulamentação financeira impunha “tetos” às taxas de juros

internacional, propiciando, por seu turno, o financiamento de déficits e despesas de nações endividadas, como o Brasil. Moura (2002, p.5, grifo nosso), reitera:

O endividamento estadual iniciou-se na década de 70 como alternativa à gestão tributária centralizadora, característica do governo militar. **A Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967 participaram do processo de esvaziamento político-econômico dos governos subnacionais.** Paralelamente, mudanças observadas, em 1965, na oferta de crédito associadas ao nascente mercado de títulos governamentais, aos fundos federais de investimento e ao endividamento no exterior permitiram a **expansão da dívida do setor público.**

Pode-se facilmente perceber a sutil contradição que começa a surgir no período analisado. De um lado o governo promove um forte ajuste monetário e fiscal através das reformas: Tributária de 1966 e Administrativa em 1967 e, por outro, dá liberdade para entidades nacionais se utilizarem do crédito internacional. Moura (2002, p.5, grifo nosso) resume assim, essa análise:

Como “o efeito da regulamentação sobre os estados é o oposto ao formalmente estabelecido” [Rezende (1982)], o endividamento dos estados cresceu significativamente após 1975 **fortemente influenciado pelas peculiaridades da legislação** que deveria teoricamente controlá-lo. Uma vez que os governos estaduais defrontavam-se com restrição orçamentária resultante da estratégia centralizadora da União, a oferta de recursos, condicionada ao uso em acordo com as diretrizes federais e mediante contrapartida dos governos estaduais, **motivou as UFs a contratarem operações de crédito extra limites e externas.** A concessão de crédito funcionou como um instrumento a mais de dominação política do governo federal.

## 6.2 Características que impulsionaram o endividamento estadual

Abordaremos quatro dos principais fatores que potencializaram e deram sustentação ao endividamento estadual até os dias atuais, são eles: a estrutura tributária, que centralizava os recursos em âmbito federal; a contratação de dívida mobiliária e dívida externa pelos estados, permitida pelo aparato jurídico gerado na época, a exemplo disso as resoluções do Senado Federal; a abundância da oferta de crédito internacional e por último, os mecanismos de rolagem e refinanciamento que agravaram sobremaneira o problema do endividamento estadual.

---

das operações domésticas. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas, Teoria e Prática no Brasil. 4 edição, 2011, Rio de Janeiro, p.77.

## 6.2.1 Estrutura Tributária

O período de 1966 a 1967 é marcado por reformas estruturais que segundo Pires (1996), tinha como um dos objetivos eliminar o déficit do governo federal através da centralização dos recursos captados por meio dos impostos; Fattorelli (2013, p.122) analisa esse fato como um "cerceamento da autonomia administrativa das esferas estadual e municipal".

Giambiagi *et al.* (2011, p.55) confirma e complementa as proposições acima, quando discorre:

Outra característica da reforma tributária foi o seu caráter centralizador, do ponto de vista federativo. Foi limitado o direito dos estados e municípios legislarem sobre tributação. Esses direitos ficaram restritos ao imposto sobre transmissão de imóveis (de baixa arrecadação) e ao ICM, no caso dos estados, e ao ISS e IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana), no caso dos municípios. Além disso, a reforma atribuiu exclusivamente à União o poder de decisão sobre o percentual das transferências através do FPEM; conferiu à União o poder de ingerência sobre a alocação de parte desses recursos (50% dos recursos deveriam ser alocados a investimentos) e eliminou o princípio da anualidade, pelo qual novos tributos só podem entrar em vigor no ano seguinte à sua aprovação pelo Congresso, para impostos indiretos (principal alvo do aumento da carga tributária) e contribuições.

A competência de impostos nas esferas governamentais ficou distribuída conforme o Quadro 4:

Quadro 4 - Destinação de Impostos a partir da Reforma Fiscal de 1966

<b>Destinação</b>	<b>Imposto</b>
<b>Esfera Federal</b>	Imposto de Renda (pessoa física e jurídica)
	Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI
	Imposto único sobre combustíveis e lubrificantes
	Imposto único sobre energia elétrica
	Imposto único sobre minerais
	Imposto sobre Operações Financeiras - IOF
	Imposto sobre serviços de transporte e comunicação
	Imposto territorial rural (antes dos Municípios)
	Imposto sobre importação
	Imposto sobre exportação (antes dos estados)
<b>Esfera Estadual</b>	Imposto sobre Circulação de mercadorias - ICMS
	Imposto sobre transferências de bens imóveis
<b>Esfera Municipal</b>	Imposto Sobre Serviços - ISS
	Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU

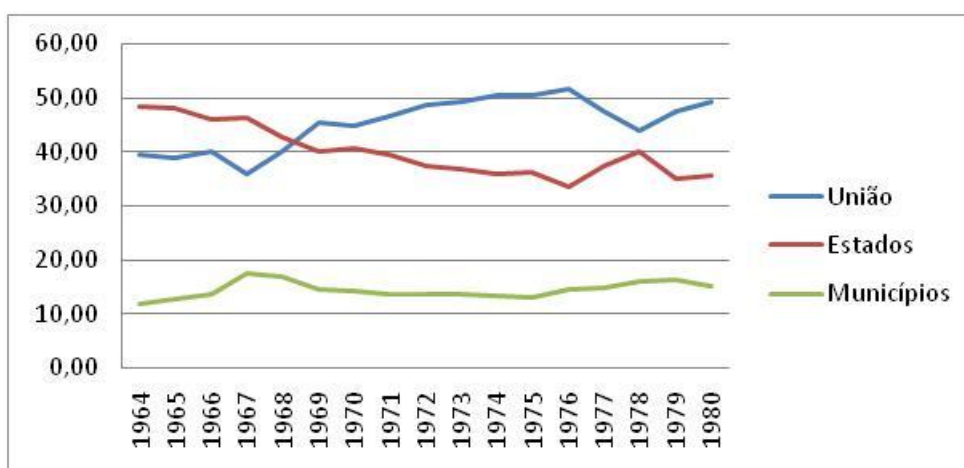
Fonte: Pires, 1996, p.152 e Fattorelli, 2013, p.122. Elaboração Própria.

Tabela 11 - Distribuição de recursos entre as três esferas de governo (%) 1964-80

Ano	União	Estados	Municípios
1964	39,60	48,50	11,90
1965	39,00	48,10	12,90
1966	40,20	46,00	13,80
1967	36,00	46,40	17,60
1968	40,20	42,90	16,90
1969	45,40	40,10	14,50
1970	45,00	40,70	14,30
1971	46,80	39,40	13,80
1972	48,80	37,50	13,70
1973	49,40	36,90	13,70
1974	50,50	36,00	13,50
1975	50,50	36,30	13,20
1976	51,80	33,50	14,70
1977	47,60	37,50	14,90
1978	44,00	40,00	16,00
1979	47,60	35,00	16,30
1980	49,30	35,50	15,20

Fonte: Pires 1996, p.152.

Gráfico 14 - Distribuição dos recursos entre as esferas do governo de 1964-80



Nota: Elaboração própria a partir dos dados da tabela 11. Elaboração própria.

Os dados são bem elucidativas quando mostram que boa parte dos recursos são destinados à União. No Quadro 4, dos 14 impostos elencados, 10 são de competência Federal e apenas 4 são divididos entre Estados e Municípios, representando para a União cerca de 71,42% dos impostos existentes. A Tabela 11 representa o total de recursos coletados via arrecadação tributária e sua divisão entre as esferas de governo, (sabendo que a soma em cada linha é igual a 100, os valores estão dispostos em porcentagem).

O Gráfico 14, baseado na mesma tabela, nos mostra claramente um aumento na participação da União na arrecadação tributária, principalmente entre 1968 e 1976, em detrimento da Estadual, a qual mostra uma queda no mesmo intervalo de tempo analisado. Todavia, essa redução de recursos destinados aos estados é um motivo impulsionador do endividamento.

### **6.2.2 Abundância de crédito internacional, endividamento estadual e crise**

Em 15 de agosto de 1971, o então presidente americano Richard M. Nixon decreta que os Estados Unidos não venderia mais ouro aos bancos internacionais em troca de dólares. Nesse momento temos, na prática, o rompimento do padrão ouro dólar. Essa medida, segundo Fattorelli (2013), permitiu ao banco central americano a emissão ilimitada de papel moeda, a matéria prima fundamental para promover empréstimos a economias emergentes endividadas.

Por volta de 1974 há uma abundância de recursos advindos dos países produtores de petróleo para os principais bancos mundiais, esse afluxo de recursos ficou conhecido como petrodólares, Lestienne (1999, p.14) complementa dizendo:

Com o aumento do preço do petróleo, em 1974, rios de “petrodólares” – quase um trilhão de dólares! – foram depositados nos bancos dos países ricos pelos países produtores de petróleo e pelas empresas petrolíferas transnacionais. Os banqueiros então saíram pelo mundo oferecendo empréstimos a juros baixos, mas flutuantes, ou seja: juros que podem variar e que só são fixados depois do empréstimo realizado, portanto, segundo o interesse do credor!

Esse excesso de moeda passa então a ser ofertado pelos principais bancos internacionais via empréstimos com taxas que variavam de 4% a 6% ao ano, todavia, eram atreladas à variação das taxas Internacionais Prime<sup>49</sup> e Libor<sup>50</sup>, ou seja, os bancos internacionais que controlavam as taxas de variação dos empréstimos são os mesmos credores que forneciam esses empréstimos ao Brasil. Como observa Fattorelli (2013, p.124), *"No final da década de 70, as*

---

<sup>49</sup> Taxa estipulada pelos bancos privados norte-americanos que compunham o FED - Federal Reserve, Banco Central Norte Americano.

<sup>50</sup> Taxa estipulada pela associação de bancos privados de Londres.



*taxas Libor e Prime foram elevadas abruptamente alcançando o patamar de 20,5% ao ano, o que provocou a crise financeira de 1982".*

Com o aumento massivo das taxas de juros, a dívida cresceu exponencialmente chegando a U\$ 105 bilhões de dólares em 1985. Nesse contexto surge o FMI, o qual já vinha atuando na economia brasileira fornecendo empréstimos que tinham como condição principal mudanças na política econômica do país. Tais mudanças visavam garantir que o Brasil honrasse a dívida pública que alimentava o grande Sistema Financeiro Internacional, conforme Abreu (2010, p. 267):

O financiamento do balanço de pagamentos brasileiro para a segunda metade de 1982 e para o ano seguinte faria parte de uma operação de emergência, que havia começado com o auxílio ao México. A operação envolvia fundos de emergência para evitar suspensões unilaterais de pagamentos por carência de divisas estrangeiras, um acordo com o FMI baseado em um programa para reduzir as necessidades de divisas do país e o comprometimento dos credores privados com "pacotes" financeiros, que contribuíssem para impedir a completa ruptura do sistema financeiro internacional.

Em meio a esse processo, os estados que já estavam mergulhados no crédito internacional, facilitados pela Resolução 62 do Senado Federal e pela Lei 7.614/87, além de outros dispositivos legais, agora estavam adquirindo empréstimos junto ao FMI. O Quadro 5 contém alguns exemplos de resoluções editadas na época e que facilitaram o endividamento estadual.

Quadro 5 - Resoluções do Senado Federal que regulamentam o endividamento externo

ATO LEGAL	DESCRIÇÃO
RESOLUÇÃO N.º 80, DE 1975	Autoriza o Governo do Estado do Ceará a reescalonar financiamento externo contratado com o The Deeltc Banking Corporation Limited, de Nassau, Bahamas.
RESOLUÇÃO Nº 61, DE 1975	Altera a Resolução nº 28, de 1974, do Senado Federal, que autoriza o Governo do Estado do Pará a realizar operação de empréstimo externo no valor de US\$15,000,000.00 (quinze milhões de dólares norte-americano) destinado a financiar construção de rodovia estadual.
RESOLUÇÃO Nº 147, DE 1977	Autoriza o Governo do Estado do Rio Grande do Sul a realizar operação de empréstimo externo, no valor de US\$ 20,000,000.00 (vinte milhões de dólares norte-americanos), para o fim que especifica.
RESOLUÇÃO Nº 60, DE 1978	Autoriza o Governo do Estado do Paraná a contratar empréstimo externo no valor de US\$60,000,000.00 (sessenta milhões de dólares norte-americanos).

Fonte: Senado Federal.

Nesse momento da história brasileira ,entre os anos 1980 e 1990, o país enfrenta sérios problemas, pois, além da inflação, a dívida absorvia recursos que poderiam ser destinados a investimentos produtivos no país. Moura (2002, p.6) descreve bem o que aconteceu:

O desequilíbrio financeiro observado na década de 70 foi agravado pela crise do padrão de financiamento na década de 80. A adoção pelo governo federal do programa de ajuste fiscal preconizado pelo FMI em 1982 dificultou o financiamento do setor público por meio de endividamento interno, já que uma das metas estava associada ao déficit público. Mesmo assim, o desempenho das finanças estaduais foi alvo de críticas do Fundo na medida em que tornava impeditivo o cumprimento das metas do programa. Em 1983, a Resolução 831 do Banco Central impôs limites nominais ao crescimento do financiamento do setor público junto ao sistema financeiro nacional, o que mais uma vez atingiu os governos subnacionais. Os impactos da ruptura do padrão de financiamento do setor público repercutiram direta e indiretamente sobre o setor público estadual. Os estados assistiram então a cortes no fluxo de recursos externos e queda na receita fiscal (devido às implicações recessivas do ajuste sobre a economia e pela redução das transferências federais como consequência da maior restrição orçamentária federal).

Já Gutiérrez (2006, p.15) argumenta que mesmo num cenário de crise provocado pelo endividamento, este não conseguiu ser parado:

Os Estados nos primeiros anos da década 1980, apesar da política de contenção de crédito anunciada pelo ministro Delfim Netto, conseguiram manter e contratar novos créditos, além de reciclar antigas dívidas. As instituições públicas e bancos privados expandiram o crédito em 1981 em 20,4%, 8,9% e 1982 em 40%, 159,7% respectivamente, conforme Lopreato (2004, p.149). Quer dizer, num primeiro momento, houve um desencontro entre a política econômica recessiva do governo federal e a ação dos governos estaduais, que somente ocorreu em razão do processo de transição política com a primeira eleição para governador (1982) depois de iniciada a ditadura militar, e a tentativa do regime militar se legitimar no processo eleitoral.

Dessa forma, a abundância de oferta de moeda internacional, produto do fim do padrão ouro e do advento dos petrodólares, foi um dos fatores que contribuiu para o endividamento estadual. Todavia, é válido lembrar que aliado a esses fatores, os ajustes fiscais da época, a redução das receitas estaduais e a permissão, via resoluções do Senado Federal, para contratação de empréstimos junto ao exterior foram determinantes para o endividamento dos estados.

### **6.2.3 Aparato jurídico que determinou o agravamento do endividamento estadual**

#### **a) Resolução do Banco Central nº 63, de 21 de agosto de 1967**

Podemos citar, de início, a Resolução nº 63, de 21 de agosto de 1967 do Banco Central, a qual já foi mencionada anteriormente, que autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a realizar captação de recursos externos, incentivando o endividamento externo. Conforme segue abaixo:

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma da deliberação do Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em 17.8.1967, de acordo com o disposto nos arts. 4º, inciso V, e 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e art. 29 da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965.

R E S O L V E:

I - Facultar aos bancos de investimento ou de desenvolvimento privados e aos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio a contratação direta de empréstimos externos destinados a ser repassados a empresas no país, quer para financiamento de capital fixo, quer de capital de movimento, observado o disposto nesta Resolução e nas demais normas legais e regulamentares em vigor; (Incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico pela Resolução 64, de 23/08/1967). (BRASIL, 1967, p.1).

Dessa forma, tem-se uma autorização formal permitindo então que o BNDES assumira empréstimos no exterior. Boa parte desses recursos é destinada aos bancos estaduais como parte de uma estratégia de captação de recursos externos para repasse a tomadores domésticos, tendo como intermediários não apenas o BNDES e os bancos de investimento, mas também os bancos comerciais, Macarini (2007).

#### **b) Resolução do Senado Federal nº 62, de 1975**

Em 1975, o Senado Federal edita a Resolução nº 62 que permite o aumento dos limites das dívidas estaduais. Em seu Artigo 2º tem-se uma determinação de limites para o montante da dívida, contudo, o Artigo 3º dá liberdade aos estados de alargarem esses limites já fixados. O leitor atento

pode perceber que existe um contra-senso na Resolução 62, pois são estabelecidos limites que não limitam o endividamento.

**Art. 3º.** Os Estados e Municípios poderão pleitear que os limites fixados no art. 2º desta Resolução sejam temporariamente elevados, a fim de realizarem operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou ainda, em casos de excepcional necessidade e urgência, apresentada, em qualquer hipótese, cabal e minuciosa fundamentação. (BRASIL, 1975, p.1)

### **c) Resolução do Senado Federal nº 87, de 1987**

Julgando não ser suficiente o artigo 3º da resolução 62, em 1987 o Senado Federal edita a resolução nº 87, de 1987 que autoriza mais uma elevação dos limites de endividamento previstos na resolução nº 62, como segue abaixo em seu artigo primeiro:

**Art. 1º** É autorizada a elevação temporária dos limites a que se refere a Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975, pelo prazo de 6 (seis) meses, até o montante certo e apurado pelo Ministério da Fazenda, para que o Banco do Brasil S/A, por conta e risco do Tesouro Nacional, realize operações de crédito, com o fim específico de rolar as dívidas dos Estados e Municípios, mediante suprimentos específicos adiantados pelo Banco Central do Brasil. (BRASIL, 1987, p.1)

Analisando os argumentos expostos nos tópicos anteriores e nos parágrafos acima, é bem notável a formação de um ambiente jurídico favorável ao endividamento. Percebe-se que a conjuntura política vivida pelo Brasil naquele momento e a facilidade de crédito oferecida pelos países da Europa e Estados Unidos (EUA), propiciaram a formação da dívida pública dos estados. Todavia, algumas leis e resoluções foram criadas para garantir a manutenção dessa dívida.

### **d) Lei nº7.614, de 14 de julho de 1987**

Caracterizando bem esse sistema de conservação da dívida, segundo Fattorelli (2013), essa lei, autorizou, por conta e risco do tesouro nacional, operações de crédito interno, a saber, a emissão de títulos, por estados e municípios junto ao Banco do Brasil para pagamento e rolagem da dívida

pública. Em outras palavras, a referida lei autoriza a emissão de dívida pública para pagamento da própria dívida pública.

Vejamos o que diz a Lei nº 7.614, em seus principais textos:

**Art. 1º O Banco do Brasil S.A., à conta e risco do Tesouro Nacional, poderá realizar, em caráter extraordinário, operações de crédito interno aos Estados e Municípios, mediante suprimento específico adiantado pelo Banco Central do Brasil.**

**Art. 2º** As operações de que trata o art. 1º terão como finalidade:

**I - atender, total ou parcialmente, o serviço da dívida interna contratada até 30 de abril de 1987, bem como o refinanciamento de obrigações autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional até a data da publicação desta Lei, compreendendo valores referentes a principal e encargos, inclusive moratórios, vencidos e não pagos, bem como vincendos até 31 de dezembro de 1987;**

II - suprir recursos para atender, total ou parcialmente, o *déficit* relativo a despesas correntes de exercícios financeiros anteriores e de 1987, limitados a valores a serem definidos pelo Ministro da Fazenda.

§ 1º As operações de crédito de que trata os incisos I e II somente poderão ser contratadas até 31 de dezembro de 1987 e terão os encargos estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º As operações de que trata o inciso II ficam condicionadas à aprovação, pelo Ministro da Fazenda, de plano de saneamento financeiro apresentado pelo Estado ou Município, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional.

**§ 3º A critério do Ministro da Fazenda, as operações a que se refere o art. 1º desta Lei poderão ser substituídas pela autorização, aos Estados e Municípios, de emissão de novos títulos de dívida mobiliária. (BRASIL, 1987, p.1, grifo nosso)**

É importante destacar que as operações se darão a "*conta e risco do Tesouro Nacional*". O texto legal deixa bem claro em seu artigo segundo, inciso primeiro, que as operações de crédito devem atender ao serviço da dívida. Ainda no artigo segundo, capítulo dois, alínea três, o texto autoriza a emissão de dívida mobiliária para pagamento de dívida pública, ou seja, começa um ciclo sem fim, onde novas dívidas são geradas para pagar dívidas antigas, aumentando-as cada vez mais.

#### **e) Lei 7.976, de 27 de dezembro de 1989**

Em sequência, essa Lei promoveu o primeiro ato legal de refinanciamento, pela União, de dívidas dos entes federados. O seu texto é bem explícito ao afirmar:

Art. 1º O Poder Executivo refinanciará, no prazo de 20 (vinte) anos, em prestações semestrais, as dívidas de entidades da Administração Direta e Indireta, estadual e municipal, derivadas de empréstimos que lhes tenham sido concedidos pela União, com a finalidade de honrar compromissos financeiros decorrentes de operações de crédito externo, garantidas pelo Tesouro Nacional.(BRASIL, 1989, p.1)

Fattorelli (2013) explica que os contratos de refinanciamento teriam que ser firmados com o Banco do Brasil, sendo esse, agente do Tesouro Nacional, tendo entre outras cláusulas de caráter obrigatório, a de correção monetária e juros, sendo os tais equivalentes aos pagos pelo Governo Federal.

#### **f) Lei 8.388, de 30 de dezembro de 1991**

Dois anos depois é editada a Lei nº 8.388, que diferente da anterior, tratou de estabelecer diretrizes para os saldos devedores de obrigações decorrentes de operações de crédito interno.

Art. 1º O Poder Executivo garantirá, nos termos desta lei, o refinanciamento dos saldos devedores, apurados em 30 de setembro de 1991, de obrigações decorrentes de operações de crédito interno, bem assim da dívida pública mobiliária, vencidas e vincendas de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário, junto a órgãos e entidades controlados, direta ou indiretamente, pela União, exclusive aquelas decorrentes de contratos de capital de giro ou de natureza mercantil.(BRASIL,1991, p.1)

Fattorelli (2013) explica que o refinanciamento das obrigações vincendas equivale ao pagamento antecipado das mesmas, sem contar com nenhuma contrapartida de desconto ou negociação para redução do valor integral, uma vez que o pagamento está sendo à vista. A Lei 8.388/91 também determina que a atualização monetária seja dada pelo IGPM - Índice Geral de Preços do Mercado.

§ 3º Excetuado o disposto no art. 7º desta lei, o refinanciamento será efetuado com base na metodologia de cálculo Tabela Price, com taxas de juros de seis por cento ao ano incidente sobre o saldo devedor atualizado monetariamente pela variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro que venha a substituí-lo.(BRASIL,1991, p.1)

Para tomarmos conhecimento de quão dispendioso são os efeitos da adoção do IGPM, Casarotto (2011, p.16, grifo nosso) chama de subsídio dos Estados à União a adoção do IGPM, conforme suas palavras:

**O valor do empréstimo que era, segundo o BGU de 1998, de R\$ 93,24 bi, gerou, apesar de mais de doze anos de pagamento de prestações mensais, um saldo devedor, em dezembro de 2010, de R\$ 350,11 bi.** Se atualizarmos o valor do empréstimo (R\$ 93,24 bi) pelo índice oficial da inflação (IPCA), capitalizado nos doze anos em exame (1999/2010), obteremos um valor de R\$204,35 bi. Atualizando-se, também pelo mesmo período e índice, o valor de R\$135,21 bi que é a soma dos pagamentos dos Estados nos doze anos analisados, teremos o valor de R\$ 171,68 bi. Assim, a valores de dezembro de 2010, os Estados receberam R\$ 204,35 bi, pagaram R\$ 171,68 bi e ainda estão devendo R\$ 350,11 bi. Um formidável subsídio dos Estados para a União de R\$ 317,44 bilhões. Em números relativos: os Estados pagaram 84,01% e ainda estão devendo 171,33%, do valor recebido.

O autor demonstra que a adoção do IGPM no lugar do IPCA, tem provocado aumento da dívida. Além de ser elaborado por uma instituição privada, é considerado extremamente volátil, em vista de sofrer com variações no câmbio e por ser composto por outros três índices de variação de preços setoriais: o Índice de Preços ao Produtor Amplo - IPCA, antigo Índice de Preços por Atacado - IPA, o Índice de Preços ao Consumidor - IPC e o Índice Nacional de Custo da Construção - INCC.

#### **g) Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993**

Podemos encontrar mais um programa de refinanciamento na Lei 8.727/93 que visa o refinanciamento de dívidas dos entes federados e de empresas públicas, inclusive, parcelas da dívida externa.

Art. 1º Serão refinanciados pela União, nos termos desta lei, os saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas, observado o disposto no art. 7º, de todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela

União, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário, ainda que tenham sido posteriormente repactuadas.

§ 1º A critério dos devedores, poderá ser incorporado aos saldos a serem refinanciados o montante da dívida existente em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas, observado o disposto no art. 7º, de responsabilidade das entidades de que trata o caput deste artigo, decorrente de obrigações financeiras garantidas **pela União junto a bancos comerciais estrangeiros**, substituídas por títulos emitidos pela República Federativa do Brasil em conformidade com o acordo denominado Brazil Investment Bond Exchange Agreement-BIBs, firmado em 22 de setembro de 1988. (BRASIL, 1993, p.1, grifo nosso)

#### **h) Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**

Além de uma nova forma de refinanciamento, a Lei 9.496/97 fez com que a União assumisse a dívida dos Bancos Estaduais, política advinda do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), direcionando o patrimônio estadual para a privatização. Somado a isso, essa lei também discorre sobre a adesão ao Programa de Ajuste Fiscal (PAF) com o intuito de tentar conter o acelerado crescimento das dívidas estaduais refinanciadas.

Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000.

**I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal**, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994; [grifo meu]

**II - assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal**, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, **outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999;** (BRASIL, 1997, p.1, grifo nosso)

Pelo visto, até aqui tivemos três Resoluções e cinco Leis que impulsionaram, com sucesso, a dívida dos Estados, as quais estão resumidas no Quadro 6.



## Quadro 6 - Principais atos legais que influenciaram a dívida pública

<b>ATO LEGAL</b>	<b>DISPOSITIVO</b>	<b>CONSEQUÊNCIA</b>
Lei nº 4.357/1964 c/c Decreto-Lei 328/1967	Art. 1º	Autorizou a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, que pagariam juros de até 10%. Concedeu benesses tributárias aos portadores de títulos da dívida.
Decreto-Lei nº 200/1967	Art. 27, parágrafo único	Possibilitou que entidades da administração indireta (como os bancos estaduais) pudessem funcionar como se fossem privadas.
Resolução nº 63/1967, do Banco Central		Autorizou os bancos estaduais a realizarem captação de recursos externos, incentivando-os ao endividamento.
Resolução nº 62/1975, do Senado Federal		Permitiu alargamento dos limites das dívidas dos entes federados.
Lei nº 7.614/1987	Art. 1º, Art. 2º, § 3º	Autorizou a realização, à conta e risco do Tesouro Nacional, de operações de crédito interno aos Estados e Municípios, junto ao Banco do Brasil S/A, e mediante suprimento específico adiantado pelo Banco Central. A critério do Ministro da Fazenda, essas operações poderiam ser substituídas pela autorização, aos estados e municípios, de emissão de novos títulos de dívida mobiliária.
Resolução nº 87/1987, do Senado Federal	Art. 1º, § 1º, IV	Possibilitou a assunção de dívida privadas junto ao setor bancário.
Lei nº 7.976/1989		Consolidou e refinanciou dívidas anteriormente contraídas, inclusive "empacotando" as irregularidades.
Lei nº 8.388/1991	Art. 1º, Art. 8º	Refinanciou a dívida mobiliária de estados e municípios, inclusive as parcelas vincendas, por meio da imposição do vencimento antecipado de todos os títulos.
Lei nº 8.727/1993	Art. 1º	Refinanciou, novamente, a dívida dos estados, permitindo até mesmo a inclusão da dívida externa garantida pela União.
Lei nº 9.496/1997		Refinanciou, novamente, a dívida mobiliária dos estados, em um pacote que levou os estados a assumirem a dívida dos bancos estaduais no âmbito do PROES, e os obrigou a privatizar o patrimônio estadual (PED), além de assumir rigoroso programa de ajuste fiscal (PAF) para possibilitar o pagamento das onerosas condições do refinanciamento.

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados.

O Quadro 6 resume bem os atos legais que serviram de alicerce para o endividamento estadual. Podemos destacar que a dívida em mãos do público, que representa a dívida em títulos, tem assumido uma trajetória crescente desde o início da ditadura em 1964. Se nos atentarmos, mais especificamente nos anos entre 1994 e 2000, uma vez que nesse período o Real já estava em vigor, podemos notar um aumento de 726,61% em 6 anos, segundo Boletim do

Banco Central<sup>51</sup>. Moura (2002, p.8) corrobora com essa idéia de crescimento do endividamento, quando afirma:

No entanto, a dívida líquida do setor subnacional atingiu, em 1996, R\$ 134 bilhões. Não obstante o moderado crescimento da dívida renegociada e o equacionamento do passivo externo, o endividamento subnacional encontrava-se 85% superior àquele do início da década de 90. Como resultado dessa trajetória, observou-se o aumento do peso da dívida líquida subnacional na total. O principal foco de aceleração da DLSP subnacional, segundo informações do Banco Central, foi a dívida mobiliária, que, a despeito da Emenda Constitucional 3/93, entre janeiro de 1991 e dezembro de 1996, explicou R\$ 50 bilhões do aumento total de R\$ 60 bilhões [...]. Com uma taxa de crescimento média de 21% a.a., a dívida mobiliária dos estados assumiu uma velocidade superior à contratual e, em 1996, representava 57% da dívida interna.

É, portanto, notório o crescimento da Dívida Pública Estadual desde 1964, tendo, conforme analisado ao longo deste capítulo, um cenário de direcionamento ao crédito fácil e abundante da época, resultado de início, de uma redução das receitas tributárias dos estados. Somado a isso, os atos legais, que além de permitirem empréstimos a bancos estrangeiros, garantiram a rolagem e o crescimento do endividamento por meio dos sucessivos refinanciamentos e pagamentos via emissão de títulos por Bancos Estaduais.

#### **6.2.4 Crise dos estados e a disputa por recursos na conjuntura recente**

Atualmente a crise dos Estados está refletida na disputa por recursos entre os governos Estaduais, Municipais e a União, os quais buscam a todo custo recursos para tentar suprir as lacunas deixadas pelos volumosos valores que são destinados a dívida pública.

A discussão é pautada na fragilidade financeira pela qual passa, principalmente, os maiores e mais desenvolvidos estados do país, a saber: Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

No estado do Rio Grande do Sul, o pagamento do 13º salário dos funcionários públicos só foram pagos em junho de 2016, prejudicando o serviço público como um todo. Em novembro de 2016, o Estado decretou calamidade financeira na administração pública estadual, de acordo com o Jornal Valor

---

<sup>51</sup> Boletim do Banco Central do Brasil. In: IPEA. Ipea data: base de dados macroeconômicos. Disponível em :<<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em : 12/12/2016.

Econômico<sup>52</sup>. Segundo o Portal de notícias G1<sup>53</sup>, além do déficit previdenciário e do custo total de gastos com pessoal acima do teto da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o governo alimentou por anos uma dívida com a União que, atualmente, corresponde a R\$ 51,6 bilhões. De acordo com a Secretaria da Fazenda, o passivo foi contratado em 1998 por R\$ 9,2 bilhões. Desde então, R\$ 24,8 bilhões já foram pagos ao governo federal e ainda resta 26,8 bilhões a serem pagos.

No Rio de Janeiro, tem-se obras paradas, salários atrasados, fornecedores sem receber, uma absoluta incerteza quanto ao futuro e quase nenhuma perspectiva de melhora, afirmam os periódicos<sup>54</sup>. Críticos do assunto apontam para o fato de que o estado do Rio de Janeiro decretou estado de calamidade pública como forma de acelerar o envio de recursos do Governo Federal em vista da iminência das olimpíadas de 2016.

Em Minas Gerais a situação é semelhante, o estado enfrenta uma das piores crises financeiras dos últimos 30 anos, segundo o então governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel (PT), o pagamento do 13º salário do funcionalismo público sofreu longos atrasos, além disso, os trabalhadores ainda enfrentam parcelamento de salários e o estado apresenta sérias dificuldades para pagar fornecedores.

Segundo o portal de notícias G1, no início do ano de 2016, o governador anunciou que o estado cortaria R\$ 2 bilhões do orçamento. No plano de contingenciamento, a segurança pública foi o setor que teve maior corte de recursos – R\$ 360 milhões, na saúde o corte foi R\$ 198 milhões. Já o setor de transporte perdeu R\$ 157 milhões e o departamento de planejamento e gestão teve redução de R\$ 69 milhões. A lei orçamentária do estado previu mais de R\$ 92 bilhões para 2016, sendo que 90% desse valor ficou comprometido com

---

<sup>52</sup>Valor Econômico. Governo do RS decreta calamidade financeira na administração pública Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4783655/governo-do-rs-decreta-calamidade-financeira-na-administracao-publica>. Acesso em: 22/04/2017

<sup>53</sup> G1 - Falta de recursos para contas do mês ameaça 13º de servidores do RS notícias em Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/riograndedossul/noticia/2016/11/faltaderecursosparacontasdomesameaca13deservidoresdors>. Acesso em: 22/04/2017.

<sup>54</sup> G1 - Em estado de calamidade, RJ entrará em 2017 com rombo de R\$ 17 bilhões notícias em Rio de Janeiro. Disponível em: <http://g1.globo.com/riodejaneiro/noticia/2016/11/emestadodecalamidaderjentraraem2017comromboder17milhoes.html>. Acesso em: 21/04/2017.

folha de pagamento, precatórios e cumprimento constitucional em saúde e educação.

Em São Paulo, o déficit estadual tem afetado principalmente investimentos em infra-estrutura, promovendo a paralisação de obras importantes como o Metrô que irá ligar o centro à região da Brasilândia, na Zona Norte de São Paulo.

Questionamentos são levantados no meio político sobre a especial atenção que está sendo dada aos referidos estados que se concentram na região Sul e Sudeste (especialmente na região Sudeste) do país, em detrimento dos demais estados, aponta o governador do estado de Mato Grosso, Pedro Taques (PDT), em entrevista à TV Senado<sup>55</sup>, além disso, segundo Revista do Senado, Em Discussão!<sup>56</sup>, o governador aponta críticas a concentração de recursos na União, obrigando os estados a sempre recorrerem ao Governo Federal em vista de sua insuficiência de recursos fruto de uma centralização tributária advinda da Reforma Fiscal de 1966, conforme mostramos no Quadro 4.

Um importante ponto a ser considerado no debate sobre a crise dos estados e que vem assumindo maior proporção no meio político contemporâneo é a criação de um novo Pacto Federativo. O Pacto Federativo ou ainda o Federalismo Fiscal, pressupõe a fragmentação do poder político em diferentes níveis, mesmo admitindo que setores do governo irão desempenhar funções exclusivas como segurança nacional, isto não o torna superior hierarquicamente aos demais. A Constituição, assume, portanto, o papel de atribuir competências aos entes federados conferindo a cada um autonomia suficiente para exercício de suas responsabilidades.

Barbosa *et al.* (1998) complementa o conceito de federalismo quando cita Oates (1972). O autor coloca nas seguintes palavras:

---

<sup>55</sup>TV Senado. Governadores do Norte, Nordeste e Centro-Oeste querem renegociar dívidas com a União. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/TV/Video.asp?v=437310> Acesso em : 22/04/2017.

<sup>56</sup>Revista Em Discussão. Equilíbrio das finanças de estados e municípios pode levar a acordo. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pactofederativo/contexto/redesenhofinanceirocomrepercussoespoliticas>. Acesso em: 22/04/2017.

Num livro clássico sobre federalismo fiscal, Oates (1972) contrapõe ao estado unitário um estado anárquico, que seria um estado completamente descentralizado, e usa o termo federalismo num sentido mais amplo, para designar aquelas formas de organização que representam um meio termo entre os dois extremos, a anarquia e o centralismo unitário. No sentido de Oates mesmo os estados unitários existentes podem ser considerados formas de organização de um sistema federalista. A definição de uma organização federal de governo, segundo Oates [(1972) p.17], é a seguinte: “É um setor público com níveis decisórios tanto centralizados como descentralizados, nos quais as escolhas feitas a cada nível, relativas a provisão de serviços públicos, são determinadas em grande parte pela demanda destes serviços por parte dos residentes ( e talvez de outros que aí desenvolvem suas atividades) das respectivas jurisdições.” Isto é, a característica básica de um regime federalista é a preferência por uma estrutura de governo a mais descentralizada possível que seja capaz de internalizar todas externalidades econômicas que existam na produção de bens e serviços públicos. (BARBOSA *et al.*,1998, p.2)

Assim sendo, o Federalismo deve ser pautado em políticas de alocação eficiente dos recursos nacionais, promovendo um aumento da participação política da sociedade e a proteção das liberdades básicas e constitucionais dos indivíduos. Todavia, a insuficiência de recursos para manter o sistema público funcionando tem sido uma realidade presente em alguns estados, como Rio de Janeiro e Rio grande do Sul, colocando em pauta a necessidade de discussão sobre o sistema de Federalismo adotado atualmente.

Dessa forma, o novo Pacto Federativo atualmente discutido, busca, em linhas gerais, dissolver o poder econômico concentrado no âmbito do Governo Federal e distribuir entre os estados, dando assim, mais autonomia aos mesmos e livrando a União de acusações de beneficiar os estados do Sul e Sudeste em detrimento dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Balheiro (2012) ao traçar considerações sobre o artigo 161 inciso II<sup>57</sup> da constituição de 1988, que trata sobre o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios, assevera que o equilíbrio o qual se refere a carta magna brasileira, está no âmbito dos serviços públicos prestadas, no tocante ao

---

<sup>57</sup> **Art. 161.** Cabe à lei complementar: I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I; II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios; (BRASIL, 1988, p.102)

acesso gratuito a educação de qualidade, a saúde, a saneamento, a segurança pública e a outros arranjos sociais que deveriam ser proporcionados igualmente pelos estados. O autor não considera ser objetivo das transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Estados e Municípios - FPE, FPM) a promoção do desenvolvimento capaz de reduzir a desigualdade de renda entre os estados, ou colocar os Estados em pé de igualdade no que diz respeito a participação na formação do PIB Brasileiro. Nas palavras do autor temos :

A propósito da natureza do FPE, Mendes (2011) faz várias observações concernentes ao significado da expressão “equilíbrio socioeconômico”. As transferências provenientes desse fundo não têm aptidão para elevar a qualidade de vida e a renda *per capita* dos Estados menos desenvolvidos, de modo a que alcancem a média dos mais desenvolvidos ou que se promova a aproximação entre Estados e regiões geográficas. A literatura econômica mostra que o desenvolvimento de regiões retardatárias decorre de investimentos em infraestrutura, que são feitos com maior eficiência pelo Governo Federal, cabendo papel apenas secundário aos governos estaduais. Assim, não se deve esperar que o FPE seja uma ferramenta capaz de reduzir a desigualdade regional de renda. Além disso, as transferências do FPE não se realizam diretamente a pessoas, mas ocorrem entre unidades da federação, a União e os Estados. Por isso, o fundo não é apropriado para a distribuição pessoal de renda, finalidade para a qual existem meios mais adequados (Programa Bolsa Família; políticas de promoção da educação). Por isso, o FPE não deve ser usado como forma de redistribuição de renda privada (das famílias). (BALIEIRO, 2012, p.32)

Outra questão apontada como importante no debate sobre o Pacto Federativo, é que o federalismo presente hoje, desenvolveu um ambiente propício ao advento de Guerras Fiscais. Nascimento (2008) nos ajuda a entender o termo guerra fiscal quando coloca:

Com a Constituição de 1988, logrou êxito um movimento em prol da maior autonomia fiscal dos Estados e municípios. Na busca pelos investimentos privados, estas Unidades Federativas (UF) estimularam as empresas a efetuarem o que se pode chamar de “leilão” para definir o Estado e o município que iria sediar suas novas plantas industriais. Este leilão foi vencido por quem ofereceu o maior pacote de benefícios à empresa. Estes benefícios vão desde a isenção, ou postergação nos recolhimentos do ICMS, ou do Imposto sobre Serviços (ISS), até a doação de terrenos, infra-estrutura e financiamentos de longo prazo. Esta disputa entre os entes da Federação foi apelidada de “guerra fiscal” e é assim chamada por ter como instrumento de negociação a arrecadação futura de tributos, normalmente, o ICMS para os Estados e o ISS para os municípios.

Não está pautada apenas em questões fiscais, mas também contempla benefícios financeiros.(NASCIMENTO, 2008, p.678).

Segundo o autor, as concessões podem se dar de várias formas, a saber: concessões prévias, como doações de terrenos; facilidades de infraestrutura; benefícios creditícios, através da concessão de empréstimos com juros subsidiados, e de longas parcelas; benefícios tributários que vão desde a redução e postergação do recolhimento de impostos até a própria renúncia fiscal.

Os incentivos fiscais, em um primeiro momento, parecem assumir um caráter positivo, à medida que atraem empresas para o seu território, promovendo assim, emprego e renda para a população, contudo, Nascimento (2008) ao citar (FERREIRA, 2000, p. 1) e (LENGRUBER, 1999) coloca que esta prática configura um grande dano ao ente federado no longo prazo.

Esta “Guerra” gera conflitos na Federação. No curto prazo, o Estado que deflagra a guerra se beneficia. No longo prazo, a generalização do conflito faz com que os ganhos iniciais desapareçam, pois os incentivos fiscais perdem o seu poder de estímulo e se transformam em meras renúncias de arrecadação (FERREIRA, 2000, p. 1); além disto, os Estados que mais perderão serão os mais pobres, que, curiosamente, são os que mais concedem incentivos, uma vez que, paralelo ao desenvolvimento atraído para o seu território, desencadeia-se a contrapartida natural, ou seja, o crescimento das demandas por serviços públicos, tais como: educação, saúde, transporte, segurança, saneamento básico, entre outras despesas provenientes do crescimento populacional e da elevação da renda *per capita* (LENGRUBER, 1999).(NASCIMENTO, 2008, p.680).

No bojo das mudanças incorridas pelo Governo Federal para tentar recuperar os estados da atual crise financeira, tem sido pauta de discussão o Projeto De Lei Complementar 343 de 2017, o qual tem proposto medidas de ajuste muito semelhantes às adotadas pelo PAF – Programa de Ajuste Fiscal em 1997. De acordo com o próprio texto base do projeto de Lei, temos as seguintes propostas em seu artigo segundo que declara :

Art. 2º O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que deseja aderir ao Regime de Recuperação Fiscal e por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e o detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o caput deverá implementar as seguintes medidas:

I -a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia e de saneamento, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;

II -a elevação da alíquota de contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores ativos, inativos e pensionistas para, no mínimo, catorze por cento e a instituição, se necessário para financiar o Regime Próprio de Previdência Social, de alíquota previdenciária extraordinária e temporária;

IV – a redução dos incentivos ou dos benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, vinte por cento ao ano, ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do caput do art. 155 da Constituição; (BRASIL,2017, p.1)

O projeto de Lei parece apontar como solução medidas que se mostram caducas, em vista das experiências frustradas com tais práticas ao longo da história do país, como tem apontado este trabalho. Conforme trecho do projeto de Lei, as medidas se resumem basicamente em privatização, aumento de alíquotas de contribuição, e aperto fiscal via redução de incentivos e benefícios tributários. Somado a isso, contribui para a crise financeira dos estados o recrudescimento das receitas fruto da diminuição da arrecadação em vista dos já conhecidos fatores oriundos de Guerras Fiscais e da recessão econômica. Nas palavras de Cardoso (2017, p.2):

Há um crescimento vegetativo das despesas, inclusive de pessoal, e, num momento de queda significativa na receita as contas se agravam. Um dos efeitos da queda da arrecadação real dos estados, foi a queda nos investimentos, bastante grave. Frente a 2014, ano em que teve início a trajetória de queda da atividade econômica, os estados reduziram os investimentos em R\$ 34,8 bilhões em 2016, queda de 53,4% em termos reais. O resultado foi que, em 2016, o investimento médio dos estados chegou ao menor patamar dos últimos nove anos, 5,3% da RCL (dados do estudo da Firjan: Situação Fiscal dos Estados Brasileiros, abril de 2017).

Cardoso (2017) pondera que tais medidas configuram mais uma vez uma tentativa de transferir o ônus da crise financeira dos estados para a massa de contribuintes na figura dos trabalhadores. Dito de outra forma, o autor atribui a dívida pública e a sua mecânica financeira a autoria da dita crise dos estados, que além de sacrificar a população assalariada por meio de



sucessivos ajustes fiscais ao longo da história, não combate o problema de frente, nem mesmo ensaiando uma auditoria da dívida o que provaria sua ilegitimidade. Desta feita, afirma Cardoso (2017, p.3):

As medidas têm objetivos bastante ousados e definidos: a) reduzir salários reais nos setores público e privado; b) implodir a Carta Magna de 1988; c) transformar direitos sociais em serviços pagos; d) destruir a CLT (o projeto de reforma trabalhista não deixa dúvidas); e) privatizar o que restou de patrimônio público (CEF, BB, BNDES, Petrobrás); f) reduzir ao mínimo a Seguridade Social (de preferência, acabar); g) entregar o mais importante, a jazida do pré sal, o passaporte do Brasil para o desenvolvimento.

Diante da abordagem sobre os diversos ângulos de discussões que permeiam as relações entre os entes nacionais, o país se depara com desafios de promover o desenvolvimento nacional igualitário, com uma equidade na distribuição dos serviços públicos, sofrendo contudo, com as barreiras impostas pelos pesados honorários cobrados pela dívida pública. Somado a isto, a redefinição de um novo Pacto Federativo tendo como função precípua, a redistribuição tributária visando a descentralização de recursos no Governo Federal, conferindo mais autonomia aos estados, e a distribuição de atribuições de acordo com suas receitas, segundo reza os conceitos de federalismo abordados , visando assim, uma redução das desigualdades entre as unidades subnacionais.

Essa seria uma possível solução para a crise dos estados apontada por discussões políticas da atualidade. Contudo, acrescentaríamos ao conjunto de soluções embutidas no novo pacto federativo, o estabelecimento de limites para o endividamento público, e a promoção de auditoria obrigatória da dívida pública estadual, como tentativas de combater não só o endividamento, mas também, a crise estadual.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou estabelecer uma relação entre a dívida pública brasileira e as suas implicações sobre a economia dos estados, antes, contudo, analisando o contexto histórico, político e social, desde a abertura comercial em 1990 até 2002. O objetivo de tal exame foi deixar claro o contexto no qual se deu o processo de endividamento. Exploramos conceitualmente a dívida além de averiguar como se deu sua rolagem e os meios jurídicos que respaldaram esse processo de posse de informações sobre o trajeto percorrido pela dívida pública, estabelecemos seus efeitos sobre a sociedade trazendo uma discussão sobre a atual situação financeira dos estados brasileiros.

A dívida pública tem sido um dos maiores destinos de recursos públicos da história econômica do país. Sua sustentação se dá principalmente pela política de altos juros praticados por economias emergentes como o Brasil. Somado a isto, a financeirização da economia fruto do advento do neoliberalismo econômico tem criado processos que permitem ao país pagar a dívida pública ou seus encargos, com a emissão de mais dívida, representada por títulos públicos.

Pode-se agregar ao sistema de acúmulo da dívida, os processos de desestatização de bancos e empresas públicas que ocorreram com o emprego de programas como o PED e PROER, os quais incorreram em profundos déficits para o país, pois assim como demonstramos, boa parte dos recursos das privatizações não foram suficientes para conter o avanço da dívida. Demonstramos também que o aparato jurídico, criado ao longo dos anos 90, deu suporte para a formação e acúmulo do endividamento público, legalizando e respaldando sua prática.

Depreende-se, portanto, que a dívida pública tem conseguido prioridade no orçamento da União, colocando os pagamentos com juros e amortizações acima, em termos de importância, de investimentos e gastos com políticas sociais. Tal processo tem contribuído de forma contundente para a

concentração de recursos em uma minoria de famílias ricas, reduzido assim, a mobilidade de classes e promovendo uma grave dívida social. No tocante a questão dos estados, tem-se um federalismo caduco que não consegue alinhar a situação fiscal dos estados e nem estabelecer limites às práticas de guerra fiscal, revelando assim um pacto federativo frágil e uma economia subnacional solapada pelas intempéries da dívida pública estadual.

Diante da análise realizada por este trabalho, entendemos como possível solução para o problema da Dívida Pública brasileira, sua submissão à auditoria através de comissão mista, conforme prevê a Constituição Brasileira em seu Art. 26 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Mediante o processo de auditoria, se constatado de respaldo jurídico, por meio de contratos válidos, proceder com o pagamento dentro dos padrões jurídicos nacionais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso, dois séculos de política econômica no país.** Nova Edição, Rio de Janeiro, Elsevier, 2014.

ALMEIDA, Fábio. **A exata medida do humano: o direito à propriedade privada.** CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais Número 10 – Março de 2006 Pág. 28-34. Disponível em :<<http://www.cchla.ufpb.br/caos/fabioalmeida.pdf>>. Acesso em : 29/04/2017.

ARAÚJO, André Barros. **O Novo Pacto Federativo: Porque a apresentação de uma emenda possibilitou uma discussão na redefinição da federação brasileira.** Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Instituições Políticas e Processo Legislativo. Brasília, 2012.

ÁVILA, Rodrigo Vieira de; CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli. **Relatório Específico de Auditoria Cidadã da Dívida no 1/2013, Exame Específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações.** Brasília (DF), 29 de maio de 2013.

BALIEIRO, Hilton Silva. **FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS EQUILÍBRIO SOCIAL E ECONÔMICO.** Câmara dos Deputados. TCC apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público, 4ª edição. Brasília, 2012.

BARBOSA, Fernando de Holanda et al. **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma Proposta de Reforma Tributária.** Fundação Nacional do Fisco Estadual - FENAFISCO. Fundação Getúlio Vargas - FGV, Brasília, 1998.

BARBOSA, Fernando de Holanda; SIMOSEM, Mario Henrique; CARNEIRO, Dionísio Dias et al. **A Economia Pós - Plano Collor.** Revista Brasileira de Economia, 1º ed. Rio de Janeiro, 1991.

Banco Central do Brasil. **Instituições credenciadas a operar com o DEMAB e com a CODIP. Dealers.** Disponível em : [http://www4.bcb.gov.br/Pom/demab/dealers/rel\\_dealers\\_100814\\_310115.pdf](http://www4.bcb.gov.br/Pom/demab/dealers/rel_dealers_100814_310115.pdf). Acesso em : 23/03/2017.

Banco Central do Brasil. **GLOSSÁRIO.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/demab/ma200010/glossario.pdf>. Acesso em : 06/11/2016.

Banco Central do Brasil. **Resolução 63 de 1967.** Disponível em :<[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/39996/Res\\_0063\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/39996/Res_0063_v1_O.pdf)> Acesso em : 09/12/2016.

Banco Central do Brasil. **Resolução nº 63, de 21 de agosto de 1967.**

Disponível em:

<[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1967/pdf/res\\_0063\\_v7\\_L.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1967/pdf/res_0063_v7_L.pdf)>

Acesso em : 23/12/2016.

BANCO MUNDIAL. **Ranking das maiores economia do mundo em 2015.**

Disponível em :<<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>

Acesso em : 18/03/2017.

BELLUZZO, L. G. M. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, M. D.C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 151-194.

BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. **Anatomia de uma Fraude a constituição.** Brasília, Agosto de 2006. Disponível em :<

<http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac.html>> Acesso em : 02/11/2016.

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

BIN, D. **Dívida Pública, classes e democracia Pós-Real.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Brasília: Universidade de Brasília - UnB, 2010.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **O PROES E A PRIVATIZAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS: O CASO DO BANCO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.** Polis - Laboratório de História Econômica e Social. Texto para Discussão nº 17. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal Fluminense. Texto discutido em 14/08/2009.

BRASIL.**Boletim do Banco Central do Brasil.** In: IPEA. Ipea data : base de dados macroeconômicos. Disponível em :<<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em : 12/12/2016.

BRASIL. **Constituição,1988.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)> Acesso em : 09/11/2016.

BRASIL. **Projeto De Lei Complementar 343 de 2017.** Mensagem nº 46/2017 Aviso nº 56/2017 - C. Civil. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Câmara dos deputados, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 Fev. 2007.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 2.192-70, de 24 de Agosto de 2001.**

Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1- Eletrônico - Edição Extra - 25/8/2001, Página 12 . Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2192-70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2192-70.htm)> Acesso em : 31/01/2016.

**BRASIL. Resolução do Banco Central nº 63, de 21 de agosto de 1967.**

Autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a realizar captação de recursos externos, incentivando o endividamento externo, e dá outras providências. Banco Central do Brasil, Rio de Janeiro, 21 de agosto de 1967. Disponível em :

[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/39996/Res\\_0063\\_v7\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/39996/Res_0063_v7_L.pdf) Acesso em : 03/02/2017.

**BRASIL. Resolução do Senado Federal nº62, de 1975.** Dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições e dá outras providências. Brasília, DCN ,Seção II, de 28-10-75 .Disponível em :

<https://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1975.pdf>. Acesso : 05/03/2017.

**BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 87, de 1987.** Autoriza, em caráter excepcional, a elevação temporária dos limites a que se refere a Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975, das operações que especifica e dá outras providências. Brasília, 6 jul. 1987, Seção II. Disponível em :

<https://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1987.pdf>. Acesso em : 07/03/2017.

**BRASIL. Lei 7.614, de 14 de julho de 1987.** Autoriza a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/7/1987, Página 11141.

**BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de Março de 1964.** Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados , dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/3/1964, Página 2745. Disponível em :

<http://w3.ufsm.br/proplan/images/stories/file/Lei%204.320-64.pdf>. Acesso em : 02/06/2017.

**BRASIL. Lei 7.976, de 27 de Dezembro de 1989.** Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/12/1989, Página 24569.

**BRASIL. Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991.** Estabelece diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 31/12/1991, Página 31179

**BRASIL. Lei nº8.727, de 5 de Novembro de 1993.** Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 17/11/1993, Página 17253.

BRASIL. **Lei nº9.496, de 11 de Setembro de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/9/1997, Página 20249.

BRASIL. **Orçamento Federal.** Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes>> Acesso em : 30/10/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 121.** Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 73.

BRITO, Carlos. **Em estado de calamidade, RJ entrará em 2017 com rombo de R\$ 17 bilhões.** G1 - Portal de Notícias. Rio de Janeiro, 11 de novembro, 2016. Disponível em : <http://g1.globo.com/riodejaneiro/noticia/2016/11/emestadodecalamidadederjentraraem2017comromboder17milhoes.html>. Acesso em : 21/04/2017.

CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli. ÁVILA, Rodrigo Vieira de. **A Dívida e as Privatizações.** Maio de 2007, Atualizado em Janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Divida-e-as-Privatizacoes.pdf>>. Acesso em : 31/01/2017.

CARVALHO, C. E. **Dívida pública, politizar o problema para derrotar a dominação dos credores.** In: SICSU, J. Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). São Paulo: Bontempo, 2007.

CARVALHO, Carlos Eduardo. **O Fracasso do Plano Collor : Erros de Execução ou de Concepção.** ECONOMIA, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.283-331, jul./dez. 2003.

CARVALHO, Marco Antônio de Souza. **PRIVATIZAÇÃO: ASPECTOS FISCAIS E DÍVIDA PÚBLICA.** Mestrado em Economia, Fundação Getulio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia - EPG, Rio de Janeiro, Fevereiro, 2001.

CARVALHO, Marco Antônio de Souza. **PRIVATIZAÇÃO, DÍVIDA E DÉFICIT PÚBLICOS NO BRASIL.** Texto para discussão Nº 487, Rio de Janeiro, novembro de 2001.

CARVALHO, José Carlos Jacop de et al. **Finanças Públicas Brasileiras : Algumas Questões e Desafios no Curto e no Médio Prazos.** Texto para discussão nº 977. Agosto de 2003. Disponível em < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0977.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0977.pdf)>. Acesso em : 27/09/2016.

CARDOSO, Renato Fragelli et al. **Desenvolvimento Econômico uma Perspectiva Brasileira.** Rio de Janeiro, 2013.

CARDOSO, José Álvaro de Lima. **Para compreender a falência dos Estados brasileiros**. Disponível em : <http://outraspalavras.net/brasil/para-compreender-a-falencia-dos-estados-brasileiros/>. Acesso em : 02/05/2017.

CASTRO, Paulo Rabello de. RONCI, Marcio. **A Equação Monetária: O Equívoco Central do Plano Collor**. Revista Brasileira de Economia, 1º ed. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em :<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/472/7597>. Acesso em : 08/04/2017.

CASAROTTO, João Pedro. **A Dívida dos Estados com a União, Refazimento do programa e aspectos inconstitucionais da lei Nº 9.496/97**. Encarte da Revista da FEBRAFITE2 ed. Ampliada, Atualizada e Revisada. Brasília, Junho de 2011.

CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção. **Déficit Habitacional no Brasil**. Fonte: Dados básicos: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-IBGE. Disponível em : <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil> . Acesso em : 19/03/2017.

CUNHA, Patrícia Helena F. **A Estabilização em Dois Registros**. Resenha, Est. econ., São Paulo, v. 36, n. 2, p. 383-402, Abril-Junho, 2006. Disponível em : [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612006000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612006000200008). Acesso em : 04/05/2017.

DIEESE. **Dez Perguntas e Respostas para Entender a Dívida Pública Brasileira**. Nota técnica n 14º/2006. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatecDividapublica.pdf>> Acesso em : 22/09/2016.

DIEESE. **Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: O que resta aos trabalhadores?**. Nota Técnica Número 148º/2015. Disponível em : <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec148divida.pdf>. Acesso em : 11/04/2017.

FAQ. **Dívida Pública - Conceitos Básicos : O que é a Dívida Pública Federal?** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>> Acesso em : 15/10/2016.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Como a Dívida Pública afeta o Orçamento da União e aprofunda as Desigualdades Sociais no Brasil**, 2010, Site, Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em:<<http://www.auditoriacidada.org.br/wpcontent/uploads/2012/07/DividaDesigualdade-10.101.pdf>> Acesso em : 12/03/2017.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. 1º ed. Brasília : Inove, 2013.

FERRER, Daniel; TAMASHIRO, Ricardo; JENSEN, Thomaz Ferreira. **Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: O que resta aos trabalhadores**. Nota Técnica Número 148. Dieese, 16 setembro 2015.



FERREIRA, Sérgio G.. **Reforma tributária Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho?** *Informe-se*, n. 4, jan. 2000.

Disponível em:

<[http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf\\_4.pdf](http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_4.pdf)>. Acesso em: 22/04/2017.

FERREIR, Alceu Conceição. **OS DONOS DA DÍVIDA UM ENFOQUE SOCIOPOLÍTICO DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA DURANTE O GOVERNO FHC**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, 2005.

FONSECA NETO, Fernando de Aquino. **A Estrutura da Dívida Pública no Brasil**. Brasília: ESAF, 1999. Monografia agraciada com menção honrosa no IV Prêmio de Monografia - Tesouro Nacional, Dívida Pública, Brasília (DF), 2000.

FREITAS, Denise Cavalcante. **Uma Análise da Dívida Pública durante o período do Plano Real**. Monografia apresentada para aprovação no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, Fevereiro de 2003.

GIAMBIAGI, Fabio. VILLELA, André. CASTRO, Lavínia Barros de. HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea 1945 - 2010**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, Fábio ; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas, Teoria e Prática no Brasil**. 4 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff .SCHETTINI, Bernardo Patta. **DÍVIDA LÍQUIDA E DÍVIDA BRUTA: UMA ABORDAGEM INTEGRADA PARA ANALISAR A TRAJETÓRIA E O CUSTO DO ENDIVIDAMENTO BRASILEIRO**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão 1514, Brasília, dezembro de 2010.

**GOVERNO do RS decreta calamidade financeira na administração pública**. G1 - Portal de Notícias. Rio Grande do Sul. 22 de janeiro, 2016. Agência, O Globo.

Disponível em : <http://www.valor.com.br/brasil/4783655/governo-do-rs-decreta-calamidade-financeira-na-administracao-publica>. Acesso em : 22/04/2017.

GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez. **A REESTRUTURAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS PÓS-PROES ANÁLISE DO CASO BANRISUL**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói Rio de Janeiro, 2006.

HEURICH, Joyce. **Falta de recursos para contas do mês ameaça 13º de servidores do RS notícias em Rio Grande do Sul**. G1 - Portal de Notícias. Rio Grande do Sul. 11 de Novembro, 2016. Disponível em : <http://g1.globo.com/rs/riograndedosul/noticia/2016/11/faltaderecursosparacontasdomesameaca13deservidoresdors>. Acesso em : 22/04/2017.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais.** SER social, Brasília, v.15, n. 33, p.261-384, jul. / dez. 2013. Disponível em :<[www.cressrn.org.br/files/arquivos/FaPa1Oy8kQ65voJ4T345.pdf](http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/FaPa1Oy8kQ65voJ4T345.pdf)>. Acesso em : 30/04/2014.

LEFORT, Fábio. **DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA E O PLANO BRADY.** Artigo Eletrônico, Universidade Prebiteriana Mackenzie. Disponível em : [http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/Publicacoes/Jovens\\_Pesquisadores/02/2\\_2\\_07.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/Publicacoes/Jovens_Pesquisadores/02/2_2_07.pdf). Acesso : 06/04/2016

LENGRUBER, A. **A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro.** 1999. 89 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

LESTIENNE, Pe. Bernard; FURTADO, Sabrina ; ARRUDA, Marcos; FATORELLI, Maria Lucia; ÀVILA, Rodrigo; QUINTELLA, Sandra et. al. **.Abc da dívida pública .** Rede Jubileu sul/brasil. Auditoria cidadã da dívida . 3ª edição. Disponível em :<<http://www.auditoriacidada.org.br/wpcontent/uploads/2012/08/ABC-da-D%C3%ADvida-3-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em : 15/01/2016.

LOA - Lei Orçamentária Anual. Orçamento da União. **Despesas Execução - Por Função/ Grupo de Despesa - GND.** Disponível em :<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=1915821>. Acesso em : 12/03/2017.

MAIA, Geraldo Villar Sampaio. **Reestruturação Bancária no Brasil: O Caso do Proer.** Notas Técnicas do Banco central do Brasil, Número 38, junho 2003.

MACARINI, José Pedro. **A política bancária do regime militar: o projeto de conglomerado (1967-1973).** Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 343-369, dez. 2007.

MARQUES, André Barbosa Coutinho ; MAYRINK, Carolina Freitas Pereira et al. **Série Perguntas mais Frequentes : Indicadores Fiscais. Banco Central.** Junho 2016. Disponível em :<<http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>> . Acesso em: 17/10/2016.

MAZIERO, Wilson. **A Auditoria da Dívida Pública como Ferramenta Eficaz para a Prestação dos Serviços de Saúde.** Brasília, 2015.

MELO, Mércia Cristina G.; MONTENEGRO, Cristiano Vieira. **CAPITALISMO E QUESTÃO SOCIAL.** Ciências Humanas e Sociais, Maceió, v. 2, n.2 , p. 13-24, Novembro, 2014. Disponível em :<<https://periodicos.set.edu.br/index.php/fitshumanas/article/download/1820/1058>> Acesso em : 29/04/2017.

MEDEIROS, Marcelo. **Brasil é mais desigual do que se imaginava, diz pesquisador.** Revista Exame, 2016. Disponível em :

<<http://exame.abril.com.br/economia/brasil-e-mais-desigual-do-que-se-imaginava-diz-pesquisador/>> Acesso em : 18/03/2017

MEDEIROS, Otavio Ladeira de et al.. **Dívida Pública : A Experiência Brasileira**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009. Disponível em : <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq> . Acesso em : 25/10/2016.

MINELLA, A. (1988). **Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/ANPOCS.

MOTTA, João Ricardo Santos Torres. **DIAGNÓSTICO SOBRE O CRESCIMENTO DA DÍVIDA INTERNA A PARTIR DE 1/1/95**. Nota Técnica. Consultoria Legislativa. Disponível em : <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/904462.pdf>>. Acesso em : 06/11/2016.

MOURA, Mônica . **FEDERALISMO E DÍVIDA ESTADUAL NO BRASIL**. Texto para discussão N° 866. Rio de Janeiro, março de 2002. Disponível em : [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2100/1/TD\\_866.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2100/1/TD_866.pdf) Acesso em : 16/12/2016.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira. **Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes**. Econ. aplic., São Paulo, v. 12, n. 4, p. 677-706, Outubro-Dezembro, 2008.

NAKATANI, P. **O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital**. Primer Simpósio Internacional Sobre Deu da Pública, Auditoria Popular Y Alternativas de Ahorro E Inversión Para Luiz Pueblos da América Latina. OID – Observatório Internacional da Dívida. Anais..., Caracas, Venezuela. Disponível em: <[http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Paulo\\_Nakatani.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Paulo_Nakatani.pdf)> . Acesso em : 21/02/ 2017.

Oates, Wallace E. **Fiscal Federalism**. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, Elisangela Carlota de. **Análise dos fatores responsáveis pelo crescimento da dívida pública interna brasileira durante o plano real no período de 1994 à 2002**. Monografia apresentada para aprovação no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Agosto de 2006.

OLIVEIRA, Tiago. DIEESE. **O avanço das desigualdades nos países desenvolvidos: lições para o Brasil**. Nota técnica n 138º/2014. Disponível em : < <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec138Desigualdade.pdf>> Acesso em : 18/03/2017.

PASTORE, Affonso Celso. **A Reforma e a Política Monetária**. Revista Brasileira de Economia, 1º ed. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em : [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/477/7589](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/477/7589). Acesso em : 08/04/2017.

PEDRAS,Guilherme Binato Villela. **Dívida Pública a Experiência Brasileira**. Brasília, 2009.

PÊGO FILHO, Bolivar ; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Os Passivos Contingentes e a Dívida Pública no Brasil : Evolução Recente (1996 - 2003) e Perspectivas (2004-2006)**. Texto para Discussão N°1007. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_1007.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_1007.pdf)>. Acesso em : 23/09/216.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEREIRA, Francisco. **Gasto Público : Análise da Despesa Não-financeira**. Brasília agosto de 1996. Texto para Discussão N° 431, IPEA.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?**. Artigo, 1999. Disponível em :<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Setor/Privatizacao/199910\\_30.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Privatizacao/199910_30.html)> Acesso em : 30/01/2017.

PIRES, Julio Manuel. **Distribuição da receita tributária entre os níveis de governo: perspectiva histórica e debate atual**. Artigo, Departamento de Economia da FEA-USP.Rio de Janeiro, 1996.

POCHMANN, M. O país dos desiguais. **Le monde diplomatique Brasil**, São Paulo, 6 de out. de 2007.

PNUD - Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento.Ranking IDH Global 2014. **Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2015**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html> Acesso em : 18/03/2017.

RIBEIRO, Rodolfo Gonçalves de Abreu. **O neoliberalismo e a financeirização: o papel da dívida pública na desigualdade econômica no Brasil (1990-2010)**. Dissertação (Mestrado em Economia Política). São Paulo : Pontifícia Universidade, Católica de São Paulo - PUC, 2016.

ROCHA, F. R. F.; MACÁRIO, E. A perversa concentração de renda via sistema tributário. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís - MA, v. 18, n. 1, p. 195-204, Jan.-Jun. 2014.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 1º edição. São Paulo, 1999.

SOUSA, Fernando José Pires de. SOBRAL, Fabio Maia. MACAMBIRA Júnior. **Terceirização no processo de acumulação capitalista, suas imbricações com as formas de trabalhos produtivo e improdutivo e manifestações**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Artigo, Dezembro, 2016.No Prelo.

Secretaria do Tesouro Nacional. **FAQ : Dívida Pública - Conceitos Básicos**. Disponível em : <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em : 12/11/2016.

Senado Federal. **Estados e municípios: endividados e com receita em queda.** Revista Em Discussão! Disponível em : <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/realidade-brasileira/endividados-e-com-receita-em-queda>. Acesso em : 21/04/2017.

SOUSA, Fernando José Pires de et al. **PODER E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA.** Editora Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza, 2010.

TENENBLAT, Mably Jane Trindade. **Financeirização do capital e questão social no contexto do novo-desenvolvimentismo.** SER social, Brasília, v.15, n. 33, p. 261-384, jul. / dez. 2013. Disponível em : [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/viewFile/10635/10637](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/10635/10637)> Acesso em : 30/04/2017.

TRAJANO, Humberto. **Em uma das piores crises, MG ainda não anunciou 13º dos funcionários.** G1 - Portal de Notícias. Minas Gerais. 11 de Novembro, 2016. Disponível em : <http://g1.globo.com/minasgerais/noticia/2016/11/emumadaspiorescrisesmgaindاناoanunciou13dosfuncionarios>. Acesso em : 21/04/2017.

TV Senado. **Governadores do Norte, Nordeste e Centro-Oeste querem renegociar dívidas com a União,** Outubro ,2016. Disponível em : <https://www.senado.gov.br/noticias/TV/Video.asp?v=437310> Acesso em : 22/04/2017.

VAZ, Flávio José Tonel li. **O Ajuste Fiscal Efetivado no Decorrer do Plano Real e suas Repercussões na Autonomia Federativa.** Brasília 2008. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

VERSIANI, Frederico Rabelo. **A Dívida Pública Interna e sua Trajetória Recente.** Texto para discussão N° 284, 2003. Disponível em <<http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/284Mar03FVersiani.pdf>>. Acesso em : 25/09/2016.