



CADERNO DA  
**REFORMA  
ADMINISTRATIVA**

**24.** Dominância Financeira e  
Privatização das Finanças Públicas  
no Brasil: arranjo normativo  
e nefastas implicações ao  
desenvolvimento nacional



**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado

**Brasília, Outubro de 2021**

**José Celso Cardoso Jr**

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

Expediente

**Realização:**

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Outubro, 2021)

**Autor:**

José Celso Cardoso Jr

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

**Diagramação:**

Diego Feitosa

**Apoio:**



**Servir**

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

## **Dominância Financeira e Privatização das Finanças Públicas no Brasil: arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional**

José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup>

### **Resumo:**

Este texto procura lançar luz sobre um tema bastante complexo para a economia brasileira contemporânea. Trata-se da transmutação do fundo público, entendido aqui como o conjunto de recursos reais (já criados pela dinâmica econômica pretérita) e potenciais (a serem criados ou antecipados no presente, além daqueles projetados a futuro) em poder do Estado nacional.

A origem do fundo público deriva de relações econômico-monetárias presentes em processos sociais, empresariais e estatais amplos, por meio dos quais toda a arrecadação primária do governo se realiza, mas cujo destino toma, crescentemente, o caminho da apropriação concentrada de parte considerável de tais recursos em poder de segmentos ou agentes econômicos pouco numerosos e desproporcionalmente privilegiados.

Assim, a transmutação do fundo público se processa, no caso brasileiro, por meio da montagem paulatina de um arranjo normativo e institucional que vem cristalizando formas financeiras de valorização dos fluxos de renda e estoques de riqueza para a

sua realização dinâmica intertemporal. Ela precisa, portanto, ser compreendida segundo uma dupla perspectiva. De um lado, significa transformação de recursos reais, derivados do sistema econômico produtivo por meio da arrecadação tributária primária, em recursos financeiros que a partir de então engendram mecanismos autônomos e endógenos de valorização aos quais chamamos de processo de financeirização, o qual ajuda a configurar no país um regime de dominância financeira fortemente intermediado pelas finanças públicas nacionais. De outro lado, a transmutação compreende a própria mudança de titularidade/propriedade do capital, de uns para outros agentes econômicos, processo esse que chamamos de privatização das finanças públicas.

Em muitos lugares do mundo, mas em particular no Brasil, isso assume um caráter disfuncional, pois aqui ocorre algo como uma socialização ampla e intensa da arrecadação/expropriação tributária no processo de formação do fundo público, ao mesmo tempo que uma destinação/apropriação privada do gasto público, igualmente intensa, porém concentrada em poucos e privilegiados setores/agentes econômicos, com consequências deletérias para o conjunto da população e para a própria dinâmica econômica capitalista no país.

**Palavras-chaves:** Dominância Financeira, Financeirização, Fundo Público, Privatização das Finanças Públicas, Subdesenvolvimento.

---

1 Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto. Agradecimento especial deve ser conferido à Victoria Evellyn C. Moraes Sousa pela ajuda na elaboração e atualização de dados e aos amigos Lício da Costa Raimundo, Bráulio Santiago Cerqueira e Paulo Kliass pela permissão de uso e reelaboração de partes específicas de textos escritos em coautoria com cada um anteriormente, isentando-os pelos erros e omissões aqui remanescentes. E a Leandro Couto e Júlia Rodrigues, coordenadores do projeto e livro sobre Governança Orçamentária no âmbito do Ipea, pela permissão de uso desse texto na série de Cadernos da Reforma Administrativa do Fonacate. Por fim, também agradeço críticas e sugestões dos seguintes colegas que, mui generosamente, leram e comentaram a versão ora publicada: Bruno Moretti, Daniel Conceição, Miguel Bruno e Ilan Lapyda, isentando-os por erros e omissões remanescentes no texto.

## Sumário

<b>1. Introdução: conceitos e contexto no Brasil.....</b>	<b>5</b>
<b>2. O Processo de Enrijecimento e Criminalização do gasto público real no Brasil .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Os Processos de Flexibilização e Blindagem do gasto público financeiro.....</b>	<b>16</b>
<b>4. À Guisa de Conclusão: implicações econômicas e sociais da privatização das finanças públicas no Brasil. ....</b>	<b>22</b>
<b>Anexo 1: Atos Normativos e Linha do Tempo da Privatização das Finanças Públicas no Brasil. ....</b>	<b>28</b>
<b>Referências .....</b>	<b>33</b>

## 1. Introdução: conceitos e contexto no Brasil

*“A expressão ‘financeirizado’ incomoda à esquerda e à direita. Os da esquerda imaginam que o capitalismo se dedica, sobretudo, à produção de mercadorias ao explorar a força de trabalho e os bancos existem para financiar os negócios produtivas. A turma da direita se aborrece ao constatar que o capitalismo financeiro é acusado de promover péssima alocação de recursos.”*

(L. G. Belluzzo, *Patrimonialismo Privatizante*, Carta Capital, 18 agosto 2021, pg. 41)

Este texto procura lançar luz sobre um tema bastante complexo para a economia brasileira contemporânea, vale dizer: para a sua dinâmica capitalista e algumas das suas implicações sociais, políticas e territoriais mais importantes. Trata-se da *transmutação do fundo público*, entendido aqui como o conjunto de recursos reais (já criados pela dinâmica econômica pretérita) e potenciais (a serem criados ou antecipados no presente, além daqueles projetados a futuro) em poder do Estado nacional.

A origem do fundo público deriva de relações econômico-monetárias presentes em processos sociais, empresariais e estatais amplos, por meio dos quais toda a arrecadação primária do governo se realiza, mas cujo destino toma, crescentemente, o

caminho da apropriação concentrada de parte considerável de tais recursos em poder de segmentos ou agentes econômicos pouco numerosos e desproporcionalmente privilegiados. Eles assim o são, frente aos demais segmentos, agentes econômicos e setores sociais que na verdade estão na base da criação do fundo público nacional. Desta maneira, a transmutação do fundo público se processa, no caso brasileiro, por meio da montagem paulatina de um arranjo normativo e institucional que vem cristalizando formas financeiras de valorização dos fluxos de renda e estoques de riqueza para a sua realização dinâmica intertemporal.

Dito isso, a transmutação do fundo público precisa ser compreendida segundo uma dupla perspectiva. De um lado, ela significa transformação de recursos reais, derivados do sistema econômico produtivo por meio da arrecadação tributária primária, em recursos financeiros que a partir de então engendram mecanismos autônomos e endógenos de valorização aos quais chamamos de processo de *financeirização*, o qual ajuda a configurar no país um regime de dominância financeira fortemente intermediado pelas finanças públicas nacionais.<sup>2</sup> De outro lado, a transmutação compreende a própria mudança de titularidade/propriedade do capital, de uns para outros agentes econômicos, processo esse que chamamos de *privatização* das finanças

2 Pierre Salama (2014) fala de duas faces das finanças no capitalismo: uma face “virtuosa”, desenvolvimentista; outra face “viciosa”, meramente rentista e parasitária: “Com o desenvolvimento da finança, com o desenvolvimento de produtos financeiros sofisticados, permite-se assim e em abstrato o desenvolvimento do capital, porque o ciclo do capital pode ocorrer somente se as atividades financeiras permitem que o capital produtivo seja valorizado. O desenvolvimento de um setor industrial cada vez mais sofisticado exige mais do que proporcionalmente o desenvolvimento do setor financeiro. O desenvolvimento das finanças, deste ponto de vista, é virtuoso. Por outro lado, as atividades financeiras também são parasitárias e predadoras. Com a globalização financeira e a liberalização dos mercados, a face “viciosa” da finança tende a prevalecer sobre a face virtuosa. Diz-se então que a finança, o financiamento das empresas tende a transformar-se em financeirização. Aí há uma viragem em direção à ‘financeirização’ quando o desenvolvimento destas atividades obedece sobretudo à: i) filosofia de valor para os acionistas e ao crescente poder dos acionistas; e ii) atração de novos produtos financeiros por si mesmos, ao invés do objetivo de reduzir o risco assumido no financiamento produtivo. Desta maneira, a concepção da empresa a favor da lógica do valor acionista foi rapidamente imposta durante estas duas últimas décadas. As relações entre os gestores e os acionistas mudaram. O principal objetivo da empresa é o de cada vez mais aumentar o valor das ações e dos dividendos pagos.” É, portanto, dessa dimensão viciosa da financeirização que estamos a tratar nesse estudo.

públicas.<sup>3</sup>

Em muitos lugares do mundo, mas em particular no Brasil, isso assume um caráter disfuncional, pois aqui ocorre algo como uma *socialização ampla e intensa da arrecadação/expropriação tributária* no processo de formação do fundo público, ao mesmo tempo que uma *destinação/apropriação privada do gasto público*, igualmente intensa, porém concentrada em poucos e privilegiados setores/agentes econômicos. Explico melhor o argumento, centrando o caso brasileiro apenas em termos do governo federal, com vistas a facilitar o entendimento geral do fenômeno.

O fundo público total de uma economia como a brasileira é formado pelo conjunto de tributos (impostos, contribuições sociais, taxas, multas etc.) que o governo consegue extrair de modo direto (leia-se: por meio da arrecadação primária) da coletividade, vale dizer: das pessoas físicas, famílias, empresas e até mesmo dos níveis subnacionais de governo. Ele é também composto por recursos potenciais (isto é, ainda não previamente existentes ou de-

correntes da tributação pretérita), os quais dependem, no entanto, da visão e postura mais ou menos ativa dos governantes acerca do uso da política monetária e fiscal para fins concretos. Por exemplo: a *emissão monetária* para financiar gastos públicos de combate a uma calamidade social ou ambiental qualquer, bem como a *emissão de dívida pública* (mediante a venda primária de títulos públicos contra a promessa de pagamento de juros positivos a futuro sobre os mesmos) para financiar um investimento novo ou simplesmente fazer rolar a dívida pública pretérita em novas bases (prazos e juros), são ambas, formas de antecipar poder de compra (leia-se: poder de gasto público) do futuro ao presente, razão pela qual tais recursos potenciais contidos nas políticas monetária e fiscal de um governo soberano (que emite sua própria moeda e cuja dívida pública está predominantemente lastreada na mesma moeda) devem ser também considerados partes integrantes do fundo público em dado momento do tempo.

Sabemos que, a rigor, em uma economia monetária da produção, cujo país emite

---

3 A construção teórico-histórica do conceito de *financeirização* pode ser vista ao longo dos trabalhos de CHESNAY (1996, 1998, 2005 e 2012) e num livro recente de LIN e NEELY (2019), que se propõe a demonstrar a correlação entre financeirização do capitalismo contemporâneo e explosão das desigualdades, tomando como exemplo empírico o caso dos EUA. Os autores mostram que o crescimento do setor financeiro transformou drasticamente a economia americana, redistribuindo recursos de trabalhadores e famílias para as mãos de proprietários, executivos e profissionais do mundo financeiro. Já os seus desdobramentos e aplicações ao caso brasileiro estão presentes em PAULANI (2008), TEIXEIRA e PINTO (2012), BRUNO e CAFÉ (2015 e 2017), LAVINAS e GENTIL (2018) e CARVALHO, MIRANDA e GAMBI (2017). Nesse último trabalho citado, em linha com o presente texto, os autores afirmam que: *"No Brasil, o processo de financeirização passa, necessariamente, pelo Estado e é liderado pelo endividamento público, considerado o eixo principal da acumulação rentista-patrimonial no país. Esse processo se intensificou, principalmente, a partir dos anos de 2000, devido à política de manutenção de taxa de juros elevadas e, conseqüentemente, intrincado às finanças do setor público, de modo que seus gastos financeiros favorecessem a transferência da riqueza aos detentores da dívida pública. O que se observou de 2008 a 2014 no país foi um aumento da transferência da receita do governo e do PIB para o pagamento de amortização e juros dessa dívida, o que tem conduzido a uma estrutura financeira-patrimonial mais frágil do setor público. Assim, os ajustes fiscais acabam por visar aos anseios dos credores do Estado e não necessariamente garantir o financiamento dos gastos sociais e do investimento público. O índice de fragilidade financeira aplicado ao setor público no período referido acima foi suficiente para constatar o processo de aumento da fragilidade do governo brasileiro. Os resultados obtidos permitem concluir que a fragilidade do setor público tende a aumentar, na medida em que se eleva a transferência de riqueza da economia real para os detentores dos títulos da dívida pública. A financeirização brasileira, ironicamente liderada pelo Estado, é a fonte de sua própria fragilidade financeira, de uma débil economia real, de uma insuficiente política social e de uma poderosa elite rentista."* (op. cit, pg. 27). É, portanto, dessa mudança/concentração de titularidade do capital financeirizado, que se opera, no caso brasileiro, em grande medida sob os auspícios do próprio Estado, que chamamos de privatização das finanças públicas nacionais.

sua própria moeda e as dívidas e demais haveres financeiros estão expressos nessa moeda, o governo não precisa arrecadar antes para gastar depois, pois em última instância ele sempre vai poder emitir para se autofinanciar, ainda que, em condições de pleno emprego dos fatores de produção, isso possa gerar inflação e desequilíbrios reais como resultado não desejável dessa prática.<sup>4</sup> De todo modo, mesmo sendo assim, é necessário que haja um sistema de tributação obrigatório (e preferencialmente progressivo, se um dos objetivos desse país for também produzir justiça tributária e redistributiva), a ser honrado nessa moeda de curso legal, de modo que os agentes econômicos tenham que demandar e usar essa moeda para pagar os respectivos tributos e também para realizar suas próprias transações privadas, legitimando-a como moeda nacional preferencial, ao mesmo tempo que reconhecem e legitimam o próprio poder político do Estado no campo da criação e gestão da moeda nesse espaço territorial.

No caso brasileiro, apesar da sua estrutura tributária diferenciadamente confusa, eventualmente onerosa e majoritariamente regressiva, a qual, dependendo do tributo em questão, penaliza proporcionalmente mais as camadas de mais baixa renda que as de média e altas rendas e riqueza do país, o fundo público total consegue, em função da diversidade de tributos, alíquotas e bases de incidência que possui, envolver praticamente a totalidade das atividades econômicas, fluxos monetários, estoques de riqueza, pessoas físicas, famílias e empresas no seu cômputo geral. Em outras palavras, isso significa que, a despeito dos problemas próprios da estrutura tributária brasileira, sobretudo em termos de sua incidência social e sua composição final, que

ao privilegiar mais a arrecadação indireta sobre bens e serviços que a direta sobre os fluxos de renda e estoques de riqueza (patrimônio), acaba produzindo um viés *anti-crescimento*, *anti-social* e *anti-federação* (OLIVEIRA, 2009), o fato concreto é que o fundo público dela derivado possui um caráter econômico, social e territorial bastante abrangente. Em suma: quase todos os segmentos econômicos, sociais e territoriais do país contribuem para a formação geral do fundo público nacional (aqui considerado apenas aquele em âmbito federal, para fins didáticos).

Mas dito isso, é importante entender que, em termos lógicos, uma vez composto o fundo público real ou primário, uma parte dele é convertida em custeio permanente da própria máquina pública, outra é convertida em políticas, gastos e investimentos públicos correspondentes ao arco total de programas e ações governamentais, supostamente portadores do projeto desejado de transformação ou manutenção do desenvolvimento nacional, e uma terceira parte é destinada correntemente à rolagem e/ou amortização da dívida pública federal. Enquanto as duas primeiras partes podem ser explicadas, ainda em termos lógicos, como a *transmutação* do fundo público arrecadado de toda a sociedade em gastos reais específicos (vale dizer: gastos sociais, setoriais e territoriais específicos), a terceira parte corresponde, por sua vez, ao montante do fundo público real/primário que se *transmuta* em gasto público financeiro necessário à rolagem e/ou abatimento da dívida governamental contraída. Desde sempre, seja para financiar/alavancar (por meio da antecipação de poder de compra estatal que ela representa em sua origem) seus gastos reais destinados originalmente às duas partes citadas no início, seja para

4 De modo muito resumido, este é um dos fundamentos da MMT, a chamada teoria monetária moderna. A respeito, ver em DALTO ET ALLI (2020) um resumo bastante didático da mesma. E para uma crítica correta, ver BELLUZZO, RAIMUNDO e ABOUSCHEDID (2021).

(auto)financiar/rolar, de modo permanente – e tendencialmente crescente – ao longo do tempo, em função do processo da *financeirização* que se vai tornando dominante nesta economia, os gastos financeiros do governo contra si mesmo, mas a favor de seus credores, os quais são um subconjunto desde sempre reduzido, privilegiado e poderoso em fazer valer tais compromissos creditícios-financeiros do Estado para consigo.

Deste modo, historicamente no Brasil, por exemplo desde 1964, com o PAEG, o Plano de Ação Econômica do Governo militar então instalado no poder, que para além dos objetivos contracionistas imediatos, visando combater a inflação do momento, implementou, dentre outras, reformas institucionais duradouras nos campos da tributação (alargamento das bases de arrecadação, aumento e centralização da carga tributária em âmbito federal) e do sistema financeiro nacional (criação do Banco Central do Brasil e fortalecimento da gestão monetária e da dívida pública), mas sobretudo desde a CF-1988, está em curso um processo (não linear, mas com direção definida) de *privatização das finanças públicas* federais, que se manifesta por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (BCB) e fiscal (STN) do país. Na antessala desse fenômeno, estão medidas de liberalização financeira, de consolidação de regras fiscais disfuncionais à gestão da demanda agregada e do pleno emprego, de estímulo à desindustrialização e de impulso à reprodução fictícia da riqueza, expressa nas altas lucratividades das atividades de intermediação financeira e na centralidade dos ganhos de

tesouraria para as atividades produtivas, mesmo em empresas não-financeiras.<sup>5</sup>

Aparentemente uma contradição em termos, ao chamarmos o processo de transmutação do fundo público, sobretudo a financeirização da dívida pública (e a forma predominante da sua gestão/governança), de **privatização das finanças públicas**, queremos com isso chamar atenção para o fato de que, por detrás dos mecanismos econômico-financeiros subjacentes, aparentemente neutros ou simplesmente técnicos, com o que tal fenômeno é costumeiramente apresentado à sociedade, existe na realidade um processo extraordinariamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro. Este processo favorece, sobremaneira, determinados segmentos numericamente minoritários da população, geralmente travestidos de agentes econômicos, tais como bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo, como também os seus principais beneficiários diretos (LAPYDA, 2021). Trata-se, portanto, de fenômeno por meio do qual se vão consolidando duas situações antagônicas entre si.

De um lado, normativos constitucionais – tais como as Emendas Constitucionais (EC) n. 01/1994, n. 10/1996, n. 17/1997, n. 27/2000, n. 56/2007, n. 68/2011, n. 93/2016, n. 95/2016, além das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) n. 186/2019 (dita emergencial, aprovada em 2021 como EC 109), n. 187/2019 (de extinção de fundos públicos), n. 188/2019 (de reorganização do pacto federativo), e n. 32/2020 (da cha-

5 Uma série de autores vem discutindo, sob prismas variados, a questão da financeirização da economia no Brasil e no mundo, e as implicações nefastas desse fenômeno sobre a própria dinâmica capitalista em cada caso concreto. Em especial, ver: BRAGA (1993; 1997), CHESNAIS (1996; 1998; 1999; 2012), BELLUZZO e ALMEIDA (2002), BELLUZZO e BASTOS (2015), BERCOVICI (2005), BERCOVICI e MASSONETO (2016), BRUNO e CAFÉ (2015; 2017), CBJP (2000); DOWBOR (2017; 2019), FATTORELLI (2018), FEVEREIRO (2017), FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (2019), GONTIJO e OLIVEIRA (2009), IBASE (2007; 2009), LAPYDA (2019; 2021), MASSONETO (2006), PALHARES (2014), PLAT (2017), TOUSSAINT (2002), VIANA (2009), VIGUERAS (2012).

mada reforma administrativa) – e medidas infraconstitucionais (com destaque para a Lei Complementar n. 01/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), além de vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), que primam pelo **enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real**, sobretudo o de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação das políticas públicas em todas as áreas de atuação federal.

De outro lado, normativos constitucionais, dos quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivos, bem como infraconstitucionais, como por exemplo: Lei 9.249/95, Lei 11.803/2008, e Lei 13.506/2017, que blindam o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais (DELGADO, 2018; FATORELLI, 2018). Todos esses regramentos sinalizam para ampla liberdade, blindagem política (a exemplo da recém aprovada “autonomia” do Banco Central) e grande raio de manobra para o gasto público financeiro, isto é, a **flexibili-**

**zação sem limite superior e a blindagem normativa e institucional do gasto público financeiro**, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Uma relação não exaustiva dos regramentos mais importantes derivados do processo de privatização das finanças públicas no Brasil, com ênfase clara sobre o enrijecimento e criminalização do gasto público real, ao mesmo tempo que sobre a flexibilização e blindagem do gasto público financeiro, pode ser vista no Anexo 1 ao final do texto, constituindo-se no principal conjunto de evidências empíricas a embasar a argumentação e teses principais deste ensaio.<sup>6</sup>

Neste trabalho, portanto, sustenta-se a ideia de que as implicações desse duplo processo acima sintetizado são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se, em sentido amplo, de *opção política de política econômica e de redesenho constitucional*, esse arranjo normativo e institucional que se está consolidando no país é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade, com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais

6 BELLO, BERCOVICI e LIMA (2019: pg. 1800) ajudam a esclarecer o fenômeno: “A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo contra as maiorias políticas, gerando um processo de reformas constitucionais em vários países, cujo objetivo foi “constitucionalizar a globalização econômica”. Com a garantia dos investimentos constitucionalizada e a retórica sobre “segurança jurídica”, “regras claras”, “respeito aos contratos”, “Estado de direito” (ou “Rule of Law”) sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, instituiu-se um fenômeno denominado “blindagem da constituição financeira”, ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de estado de exceção econômica permanente, em que se utilizam as medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, que busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade.”

condizente com o potencial e anseios de crescimento e de inclusão do país.

Assim, é preciso avançar sobre o tema das finanças públicas no Brasil, já que: i) todas as iniciativas e justificativas de desmonte de direitos sociais e dos trabalhadores dos últimos governos, desde 2015 e com maior força a partir de 2016, assentam-se na falácia de que o Estado brasileiro é grande, caro e ineficiente – “está quebrado”, no jargão corrente! – e, portanto, apenas reformas fiscais estruturais e de longo prazo poderiam resgatar a credibilidade e colocar a economia no rumo de um crescimento maior e mais perene; ii) o ajuste fiscal, concentrado na farta produção de restrições legais e administrativas aos gastos primários (vale dizer: em investimentos públicos, em políticas sociais e com o funcionalismo), jamais terminará, porque nem a economia, nem as receitas públicas, nem os resultados fiscais se recuperam, o que coloca direitos e população sob ameaças eternas; iii) os lucros e sua concentração aumentaram e se sustentaram no agronegócio, nos grandes grupos varejistas e nos bancos, sobretudo em função de estratégias de valorização financeira dos seus portfólios, a partir do longo período de semiestagnação que se estabeleceu como norma desde 2015 e prosseguiu mesmo durante a crise pandêmica atual; iv) o debate sobre finanças públicas no Brasil, diferentemente da sua direção observada no resto do mundo hoje, é altamente fechado ao contraditório pelo respaldo que a narrativa dos governos brasileiros encontra na grande mídia e no empresariado, ideologicamente interessados na agenda liberal de mercado.

Sobre isso, vale esclarecer que, na visão econômica liberal de mercado, tudo se passa como se a relação “dívida pública / PIB” (quanto menor, melhor) fosse o indicador principal a orientar os comportamentos empresariais individuais, pois da suposta capacidade estatal em honrar, intertemporalmente, os seus compromissos financeiros

com os respectivos credores (famílias e sobretudo empresas) é que adviriam a confiança privada e o estímulo governamental indireto para as decisões microeconômicas de gastos correntes e novos investimentos. Reside aqui, portanto, toda a fundamentação pretensamente técnica que objetiva justificar (e aplicar) o conjunto de políticas públicas de austeridade fiscal (mas obviamente não a austeridade financeira) por meio da redução permanente de gastos públicos reais. Deixando de lado: i) a questão quase anedótica presente neste tipo de pensamento economicista, simplista e determinista; e ii) de que são inúmeras e frágeis as mediações (lógicas, teóricas e históricas) necessárias entre esta possível causa (uma baixa relação “dívida/PIB”) e sua possível consequência (a confiança empresarial mínima necessária para a adoção de atitudes microeconômicas no sentido da contratação real de fatores de produção); resta ainda a dúvida sincera de porque, afinal de contas, os liberais acreditam que a redução da citada relação “dívida/PIB” depende, única ou predominantemente, da redução forçada da dívida (mediante redução permanente dos gastos reais primários do governo) e não do aumento da arrecadação tributária ou do produto interno bruto, ou ao menos, de uma combinação mais óbvia e virtuosa de todos os componentes desta equação.

Enfim, para avançar além do que foi dito até aqui, este ensaio se organiza em mais quatro seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na seção 2 procura-se avançar na caracterização do que acima chamamos de processo de *enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real*. Na seção 3 fazemos o mesmo para o acima chamado de processo de *flexibilização sem limite superior e blindagem normativa e institucional do gasto público financeiro*. Na seção 4, à guisa de conclusão, tecemos considerações sobre algumas das mais *ne-*

*gativas implicações econômicas e sociais* derivadas da soma de ambos os processos reais sobre as (im)possibilidades de desenvolvimento nacional e buscamos apontar algumas linhas mestras a partir das quais poderia o país sair dessa armadilha complexa e infrutífera.

## 2. O Processo de Enrijecimento e Criminalização do gasto público real no Brasil

A partir de uma análise de conjunto, derivada do quadro no Anexo 1 (Atos Normativos e Linha do Tempo da Privatização das Finanças Públicas no Brasil), é possível constatar a montagem paulatina de um arranjo normativo e institucional de índole *fiscalista* e *financista* no Estado brasileiro, arranjo este responsável pelo fenômeno de **privatização das finanças públicas** nacionais que estamos buscando definir e caracterizar neste texto.

Por *índole fiscalista* entenda-se o conjunto de medidas que, desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei 4.320/1964), passando pela Lei Complementar n. 101/2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pela Emenda Constitucional n. 95/2016 (que instituiu o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), até chegar ao pacote de Propostas de Emenda Constitucional (PEC) n. 186/2019 (convertida na EC 109/2021), PEC n. 187/2019 (que propõe, fundamentalmente, a extinção de fundos públicos com vistas ao redirecionamento de recursos para um suposto abatimento da dívida pública), PEC n. 188/2019 (que visa à extinção do PPA, cortes de gastos com pessoal e reorganização do arranjo fiscal interfederativo) e PEC 32/2020 (pretensamente chamada de reforma administrativa), vai-se consolidando um arranjo normativo e institucional que engendra, por um lado, um processo de *enrijecimen-*

*to do gasto público real e criminalização da sua gestão/execução orçamentária.*

De outro lado, por *índole financista* entenda-se o conjunto de medidas que, em par àquelas citadas acima e tantas outras presentes no Anexo 1, tais como a Lei nº 9.249/95, a Lei nº 11.803/2008 e a Lei 13.506/2017, protegem judicial e politicamente o sistema financeiro brasileiro da punição criminal contra ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais. Todos esses regramentos sinalizam para ampla liberdade, a exemplo da recém aprovada autonomia do Banco Central (PLP 19/2019, sancionado em fev/2021), e grande raio de manobra para o gasto público financeiro, isto é, para a sua *flexibilização sem limite superior e blindagem legal*, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Tudo somado, ambos os processos fazem com que o Estado brasileiro, por meio do dito arranjo normativo e institucional de finanças públicas, venha sendo, historicamente, conduzido e estrangido a atuar mais perfilado a atender aos interesses empresariais imediatos e do processo de acumulação financeira, que os interesses diretos e prementes de sua população, a grande maioria, aliás, ainda distante da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral da nação. Assim, por meio dos atos normativos listados na linha do tempo do fenômeno da privatização das finanças públicas no Brasil (Anexo 1), é possível demonstrar que vem se desenvolvendo no país um processo contínuo de institucionalização, de cunho ao mesmo tempo fiscalista e financista, e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos, tudo isso a partir de uma contradição associada à retórica da transparência das contas e da responsabilização dos agentes públicos (ARANTES, 2010).

Abaixo dessas determinações mais gerais, (des)organiza-se um processo dinâmico e complexo de “*disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados*” em torno do que se chama hoje de *governança orçamentária*, que “*compreende essas relações, por meio de regras formais e informais, que se dão ao longo do processo orçamentário, de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos*” (COUTO e CARDOSO JR., 2018: 75).

Embora nem a exegese dos atos normativos presentes no Anexo 1, nem a identificação plena dos principais atores envolvidos nos conflitos em torno da governança orçamentária sejam passíveis de serem realizadas nos limites deste texto, é preciso ter claro que esta dinâmica está na base concreta da formatação do tal arranjo institucional de índole fiscalista e financista de finanças públicas aqui em tela. De acordo com propostas de classificação desses atores, identificados em torno de grandes grupos de interesses em torno das regras de orçamentação e destinação orçamentária, a saber: i) *guardiões*, ii) *gastadores* ou *executores*, iii) *definidores de prioridades* ou simplesmente *priorizadores*, e iv) *controladores*, todos oriundos de trabalhos de WILDAVSKY (1964), WILDAVSKY e CAIDEN, 2004) e GOOD (2014), *apud* COUTO e

CARDOSO JR. (2018),<sup>7</sup> é possível perceber que:

*“Não há um modelo formatado para a governança orçamentária. Ela se traduz em instituições, com regras formais e informais, que reproduzem equilíbrios de forças entre atores com objetivos distintos dentro do processo alocativo e de implementação das políticas públicas.*

*O período recente demonstra que o ritmo das alterações foi acelerado e novas modificações continuam em pauta, com lacunas relevantes. A relação do planejamento com o orçamento, com foco nos resultados das políticas públicas à sociedade, fragiliza-se em detrimento da ênfase eminentemente fiscal. Os controladores, distantes da sua posição de independência, inibem, ao lado dos guardiões, a ação dos executores, ao mesmo tempo em que preservam sua posição de definidores de gastos prioritários.*

*No entanto, a própria capacidade do Executivo de promover suas prioridades é limitada, revelando a fragilidade do equilíbrio atual. Ademais, seria preciso identificar quais dos temas dispostos na governança orçamentária poderiam ser objeto de alterações para tornar o equilíbrio entre as forças mais estável”* (COUTO e CARDOSO JR., 2018: 80-81).

A situação atual de desequilíbrios e disfuncionalidades é também derivada de eventos cumulativos prévios que, desde as décadas de 1980 e 1990, ajudaram a condicionar a primazia das dimensões fiscais e financeiras das finanças públicas sobre as

7 Segundo COUTO e CARDOSO JR. (2018), “*Wildavsky (1964) identifica dois tipos de atores no processo orçamentário, a partir do papel que desempenham no jogo orçamentário: os guardiões, delegados pelo núcleo de governo a fazer a gestão fiscal e a coordenar o processo alocativo; e os gastadores, que seriam os atores responsáveis pela efetiva alocação e implementação das políticas públicas. Em uma ponta estariam os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, com seus órgãos específicos, como a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto os Ministérios Setoriais estariam alinhados entre os gastadores. David Good (2014), aprofundando a classificação proposta por Wildavsky (1964), identificou, ao observar o processo orçamentário canadense, mais dois grupos de atores. Good classifica, entre os gastadores, um grupo responsável pela execução das prioridades do governo. A esse grupo chamou de definidores de prioridades, dispondo que teriam recursos e instrumentos diferentes dos tradicionais gastadores, o que teria impacto, inclusive, na relação entre estes e os guardiões. Por fim, os controladores seriam representados pelos órgãos de controle, internos e externos, as instituições fiscais independentes (IFIs), a sociedade civil organizada, o Poder Legislativo e a imprensa especializada. Eles exerceriam um papel de mediar os interesses conflitantes entre os demais atores e, no modelo ideal, prezariam tanto pela política fiscal quanto pelo alcance dos resultados e pela entrega dos serviços à sociedade (Good, 2014). No entanto, eles próprios defendem interesses específicos, como no caso da execução de emendas parlamentares, e, no lugar da independência e da isenção com relação ao jogo orçamentário, sua atuação, no caso brasileiro, pode ter o peso prático de priorizador de gastos, sendo sua força crucial para as transformações ocorridas na governança orçamentária” (pg. 76).*

dimensões do planejamento e da implementação das políticas públicas. Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de *confiança* na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização. Esta se processa, na prática, por meio de um diferencial sempre positivo entre as taxas de juros pagas pelo governo sobre os seus títulos, com garantia certa de recompra junto aos seus credores, e as taxas de juros ou a eficiência marginal do capital privado potencialmente obtidas em alternativas não governamentais de valorização.

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

Com isso, foram dados passos largos no processo de institucionalização da política de geração de superávits fiscais primários permanentes. Este é, sem dúvida, um dos aspectos mais significativos do fenômeno de privatização das finanças públicas no Brasil, uma vez que reflete um conjunto de orientações adotadas pelos organismos multilaterais em seus procedimentos de negociação com os governos dos países

membros.

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

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

Em 1998, o FMI lança um documento chamado "Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal - Declaração de Princípios". O texto pretendia estabelecer regras gerais a serem observadas pelo conjunto dos países membros no que se refere à política fiscal e orçamentária. Dentre os inúmeros pontos ali abordados, observa-se um item especialmente dedicado à utilização do "balanço primário" como um dos indicadores da condição fiscal dos países. Assim passaria a ser

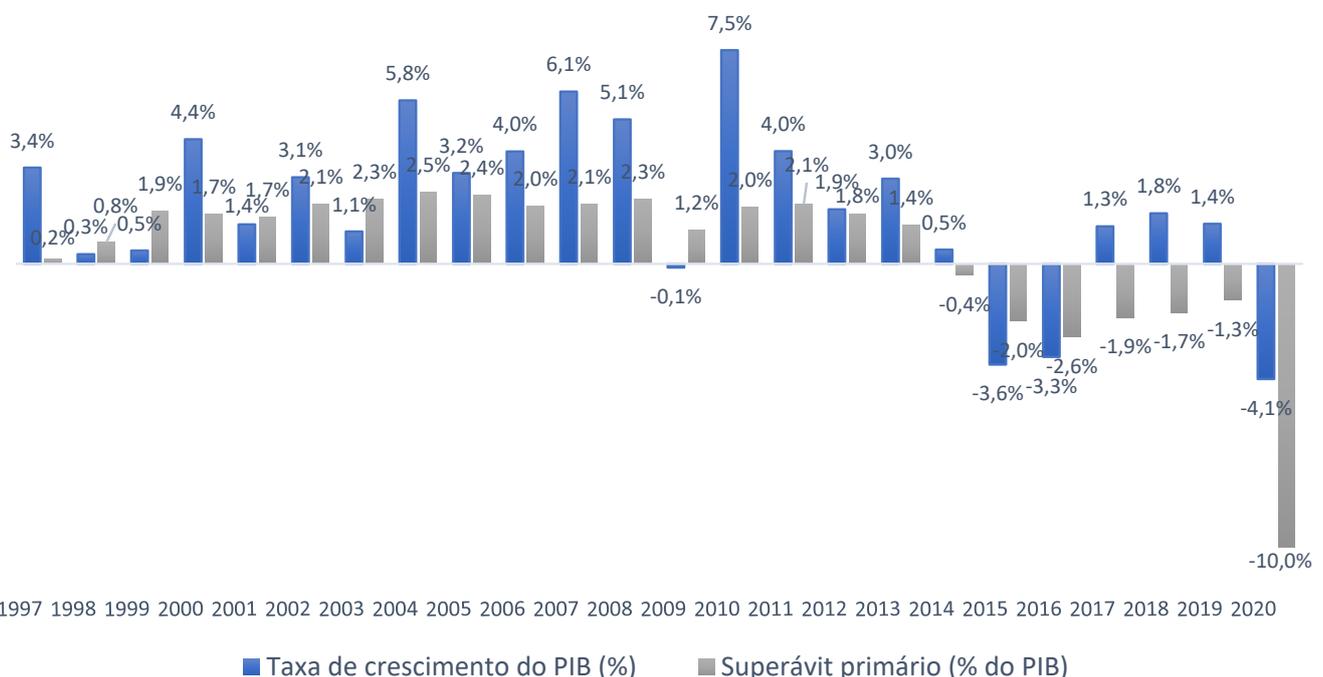
considerado não apenas o comportamento das contas governamentais em geral, mas também o saldo nas contas não-financeiras.

O documento é de abril e alguns meses depois, em novembro de 1998, a equipe econômica liderada pelo Ministro da Fazenda Pedro Malan finalizava um acordo com o Fundo. Uma das exigências estabelecidas por Washington era o compromisso com a geração de superávits fiscais robustos e permanentes nos exercícios subsequentes. Trata-se, portanto, de evidência clara de comandos provenientes de organismos internacionais a influenciar diretamente no desenho das regras orçamentárias internas, em cooperação com os guardiões, que buscavam esse “respaldo” externo. Assim, poucos meses depois da assinatura do Acordo, o governo federal encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei complemen-

tar para regulamentar as finanças públicas, o que acabou sendo feito por meio da LC 101/2000, doravante conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Três anos depois, o FMI divulga um outro documento oficial, o “Manual da Transparência Fiscal”. Trata-se de um complexo e detalhado rol de recomendações e procedimentos no trato das questões envolvendo a política fiscal. Ali estão contidas diretrizes explícitas quanto à necessidade do comprometimento dos governos com a geração de superávits primários permanentes. Esses movimentos redundam, efetivamente, em vários anos seguidos de saldos primários positivos, a maior parte deles convertidos em fonte de financiamento/pagamento de juros e amortização do principal da dívida pública federal – vide gráfico 1 abaixo.

**Gráfico 1: Brasil - Crescimento do PIB e Saldos Primários: 1997/2020.**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Tudo somado, no bojo dos processos de institucionalização e empoderamento das funções de orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e constrangido ainda pela visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante

(porém equivocada!) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer déficit anual contábil nessa relação é necessariamente

inflacionário, foi-se cristalizando no Brasil – conceitual e juridicamente – a crença inconveniente de que os instrumentos de planificação, orçamentação e controle dos gastos públicos deveriam abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, desde então vem ganhando peso discursivo e materialidade institucional o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado, isto é, da ideia forte de poupança prévia como pré-condição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, é que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar (vale dizer: vigiar e punir) os desvios de conduta do poder público (nesse caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas) em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado. Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos, a função-controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores ou executores.

Neste particular, é preciso explicar que finanças públicas *sustentáveis*, nos termos sugeridos por GIMENE (2019; 2020) são algo diverso de finanças públicas *estéreis*. *Finanças sustentáveis* são aquelas assentadas em gastos primários responsáveis por políticas públicas, cujos efeitos agregados (e respectivos multiplicadores) tendem a ser positivos na medida em que geram em-

prego, renda, lucros e tributos ao longo do ciclo econômico. Seus determinantes são de ordem social, econômica e política. Já as *finanças estéreis* são aquelas de natureza e/ou destinação financeira, cujos multiplicadores são negativos e seus efeitos agregados contribuem para a ampliação do desemprego, pobreza e concentração de renda. Seus determinantes são autônomos, endógenos, não baseados em fatores reais da economia, conforme explicado em CARDOSO JR. e RAIMUNDO (2020).

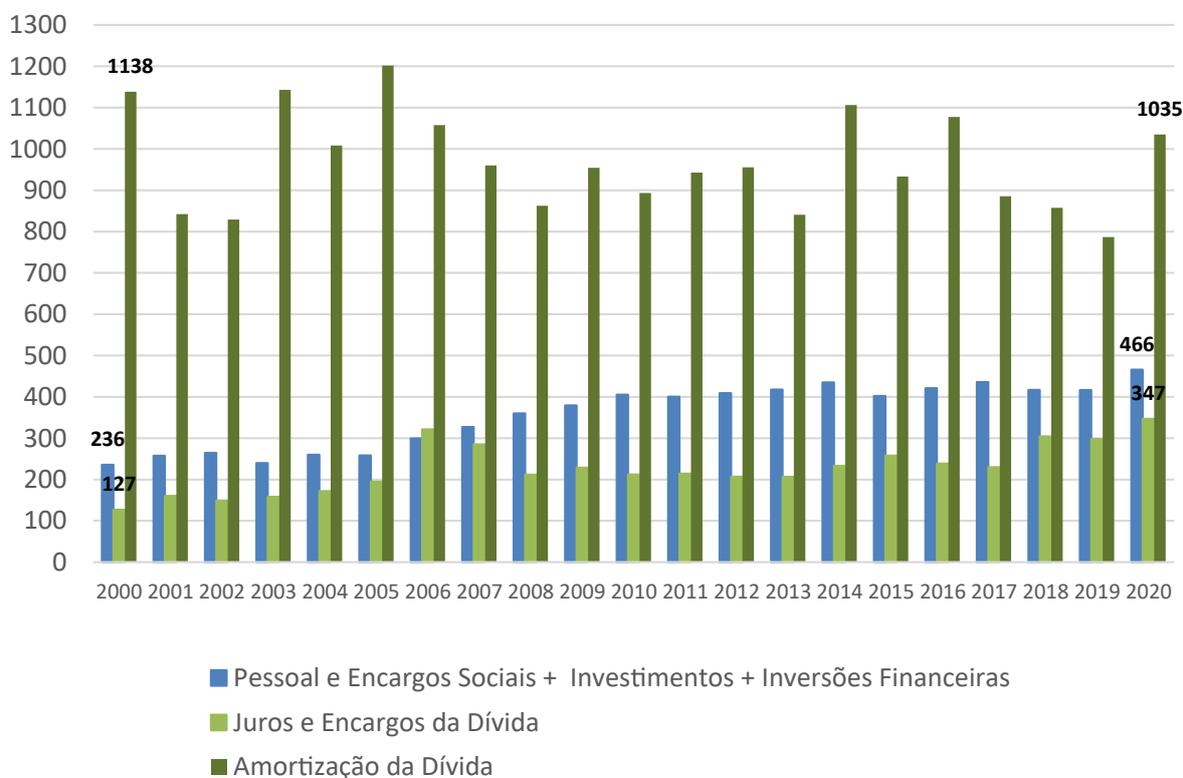
Daí que o problema não é o déficit ou a dívida pública em si, mas apenas a sua composição e forma de financiamento ao longo do tempo. Evidentemente, a composição e a forma de financiamento da dívida federal brasileira são ruins, pois assentadas na lógica de valorização financeira dos seus fluxos e estoques. Basta ver, conforme dados oficiais de relatórios mensais da dívida pública federal (STN, 2021) que em 2019, o governo federal destinou ao pagamento do serviço financeiro da dívida pública o montante de R\$ 1,038 trilhão. Em 2020 esse valor saltou para R\$ 1,381 trilhão, ou seja, um crescimento de R\$ 343 bilhões em apenas um ano que, ademais, foi recessivo na economia. Por sua vez, a previsão para 2021 era, no momento de finalização deste texto, de R\$ 2,236 trilhões, segundo a lei orçamentaria anual aprovada para este exercício financeiro, o que equivalerá a cerca de R\$ 6,1 bilhões por dia, praticamente o dobro do valor diário pago no ano anterior.<sup>8</sup>

À título de exemplificação, veja-se pelo gráfico 2 a composição e as diferenças entre os grandes agregados de despesas reais e financeiras da União, entre 2000 e 2020, a preços constantes.

8 Ainda segundo Paulo Lindsay do IBGE, isso representará em 2021 cerca de 54% da Despesa Geral da União, no valor de R\$ 4,1 trilhões. Em 2020, a Despesa Geral da União foi de R\$ 3,535 trilhões. Desse total, cerca de R\$ 1,381 trilhão ou 39% foi destinado ao pagamento da dívida pública federal. Quando analisamos os dados executados da Despesa Geral da União em 2020, no valor de R\$ 3,535 trilhões, percebermos que 5 funções primárias obrigatórias totalizaram cerca de R\$ 2,154 trilhões ou 79,3% do orçamento primário da União, a saber: 1 - Previdência Social com R\$ 764 bilhões; 2 - Assistência Social com R\$ 412 bilhões; 3 - Gasto com Pessoal/Encargos Sociais com R\$ 299 bilhões; 4 - Saúde com R\$ 151 bilhões e 5 - Educação com R\$ 82 bilhões.

## Gráfico 2: Brasil - Evolução dos Grandes Agregados de Despesas da União.

(R\$ BILHÕES DE DEZEMBRO DE 2020 - IPCA)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Isso mostra haver um grande comprometimento anual de recursos públicos destinados ao gerenciamento (leia-se: garantia de liquidez e solvabilidade) da dívida pública federal brasileira. Significa que a captura da gestão da dívida pública pelas finanças especulativas continua sendo o principal entrave ao crescimento econômico e um constrangimento inaceitável ao cumprimento dos direitos sociais no país.

### 3. Os Processos de Flexibilização e Blindagem do gasto público financeiro

Para além e abaixo do aparato normativo explicitado no Anexo 1, o qual conforma o arranjo institucional mais geral de funcionamento do fenômeno de privatização das finanças públicas brasileiras, há também que se levar em conta o processo de ge-

renciamento da dívida pública e da política monetária pelas autoridades econômicas do país. Em particular, no seio do processo de privatização das finanças públicas reside a dimensão da gestão da dívida pública pelo Tesouro Nacional, em suas relações com a gestão da política monetária e cambial pelo Banco Central (VIEIRA FILHO, 2019).

A despeito do objetivo formal da STN estar concentrado no gerenciamento da dívida pública segundo critérios de minimização dos custos de rolagem a longo prazo e assunção de níveis prudenciais de risco operacional, de solvência e de sustentabilidade temporal da dívida, sabe-se que as consequências do manejo desta função vão além disso, produzindo efeitos macroeconômicos mais amplos. Entre tais efeitos, vale destacar que, quanto mais confiável

– nos termos do mercado – for o gerenciamento da dívida e quanto mais solvente – vale dizer: resgatável diretamente em moeda nacional – for o próprio estoque de dívida, mais o Estado se encontrará em condições de oferecer moeda ao mercado e dela dispor como veículo de *funding* para o financiamento da atividade produtiva em seu espaço territorial.

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

ção de trajetórias robustas de desenvolvimento no país.

Vê-se, no entanto, que muito pouco vem sendo praticado, em direção ao financiamento direto do desenvolvimento nacional, ao longo dos últimos anos, apesar da melhora relativa da composição e perfil da dívida pública federal brasileira, tal como pode ser atestado por dados publicados em relatórios mensais da dívida pública federal (STN, 2021). Isto porque a primazia das políticas de austeridade professadas e praticadas pela STN, em articulação orgânica com outros guardiões do gasto público, tais quais a SOF e as instâncias de controle representadas pelo TCU e CGU, bem como com os agentes priorizadores de gastos no âmbito do núcleo decisório de governo, geram, em termos reais, muito mais problemas que benefícios econômicos ou sociais, a saber: i) estagnação econômica duradoura; ii) desemprego, informalidade, subutilização e precarização imensa da classe trabalhadora e dos rendimentos do trabalho; iii) colapso do consumo interno e da arrecadação tributária; iv) financeirização da gestão e da própria dívida pública, esterilização de recursos reais da economia, subfinanciamento de políticas públicas essenciais e colapso do investimento público como indutor potencial do crescimento; v) acirramento do endividamento de estados e municípios, competição (ao invés de colaboração) e guerra fiscal permanente entre unidades da federação, esgarçamento ao limite do pacto federativo e colapso das finanças subnacionais; etc.

Não por outra razão, chamamos de *austericídio* ao conjunto de pressupostos ideológicos<sup>9</sup> e diretrizes de política macro-

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

econômica<sup>10</sup> que conformam um arranjo institucional de gestão da área econômica do governo que, além de possuir precária fundamentação teórica e histórica,<sup>11</sup> produz resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens (MORETTI, SANTOS e BANDEIRA, 2018).

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

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

Ora, como se sabe, em muitos lugares do mundo, e no Brasil não é diferente, o capitalismo é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital produtivo, em bases privadas. Prova disso é que, hoje em dia, por trás da dívida pública e dos gastos governamentais com juros para a rolagem da dívida, estão credores do Estado que são, em sua maioria, empresas privadas e grandes agentes rentistas, que fazem das finanças públicas uma fonte de acumulação e enriquecimento nem sempre assentada em bases produtivas – vide gráfico 3 abaixo.

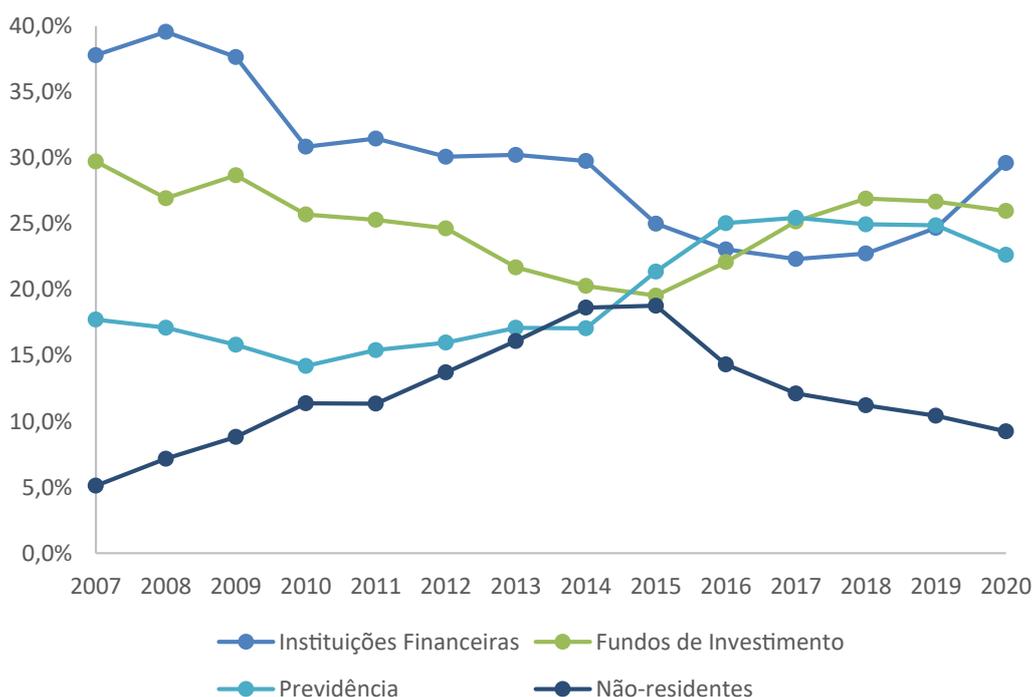
---

duais” mediada pelos mercados privados e monetários de bens e serviços.

10 Tais como as expressas, no caso brasileiro, pelo tripé de política macroeconômica (vale dizer: regime de metas de inflação, perseguidas em grande medida pela combinação entre taxa de câmbio apreciada e geração de superávits fiscais primários elevados e permanentes), que vem sendo seguido desde basicamente 1999 no país e para o qual importam: i) a manutenção de taxas de juros oficiais acima das respectivas taxas da maior parte dos países que concorrem com o Brasil pelos fluxos internacionais de capitais; e ii) a normatização jurídica rígida, tanto mais grave quanto mais no plano constitucional estiver, de alguns regramentos de natureza econômica, particularmente os das finanças públicas, tais como a LRF e a EC 95, dentre muitos outros. Vide quadro completo no Anexo 1.

11 Conforme trabalhos organizados por DWECK, ROSSI e OLIVEIRA (2016, 2018 e 2020), além de BRASIL DEBATE ET ALLI (2015a e 2015b) e ROSSI, DWECK e OLIVEIRA (2018).

### Gráfico 3: Brasil - Principais Detentores dos Títulos Públicos Federais - DPMFI, em %.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Vê-se que instituições financeiras (ou bancos múltiplos), fundos de investimentos e fundos de previdência complementar detêm cerca de 2/3 dos títulos públicos federais no Brasil. Em um importante trabalho sobre os agentes privados da financeirização no país, LOPYDA (2021) mostra que:

*“(um) traço saliente da financeirização no Brasil (e em outros países periféricos), é a alocação expressiva em títulos de dívida pública, devido principalmente a uma taxa de juros mantida elevada desde o Plano Real – como parte de uma política econômica ortodoxa. No caso dos fundos de investimento, viu-se que atualmente a aplicação nesse tipo de ativo gira em torno de 70% do patrimônio líquido, de modo que, no final de 2020, eles detinham 26% da dívida pública, as instituições financeiras quase 30% e fundos de previdência 22,6% (quase 80% do total, portanto). Somando-se a parte do próprio governo (3,8%), os*

*quase 4% de seguradoras e 9% de “não-residentes”, tem-se praticamente o total da dívida. O peso dos estrangeiros, porém, é largamente subestimado nos “não-residentes”, já que não se contabilizam aí aqueles inseridos em outras rubricas. Esse quadro, aliado ao fato de os dealers<sup>12</sup> serem compostos basicamente por um grupo pequeno de bancos (também nacionais e estrangeiros), revela que o setor bancário é de longe o grande controlador da dívida pública interna brasileira e que o peso dos estrangeiros é considerável.*

*O rentismo sobre o orçamento público é um dos pilares da financeirização em geral, mas possui, portanto, uma importância particular no Brasil. Além do caráter “improdutivo” da dívida pública brasileira, fica evidente, assim, a ‘armadilha’ que ela representa – sobretudo em um contexto de financeirização. Seu montante cresce continuamente apesar dos esforços do governo e há elevada concentração dos detentores. Em vez de ser um meio*

12 “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 nove são bancos e três são corretoras ou distribuidoras independentes” (STN, 2020).

de financiamento de investimentos essenciais para o país, ela é antes um mecanismo de apropriação de grandes parcelas da riqueza socialmente produzida por esse pequeno grupo e de 'chantagem' do governo por parte dos agentes financeiros, inclusive internacionais. Os efeitos sobre o investimento produtivo privado também são evidentes, já que o custo de oportunidade deste eleva-se: os bancos possuem menos interesse em emprestar e as empresas, em investir. Desse modo, a depender dos bancos e dos investidores institucionais, o rentismo continuará sendo o carro-chefe do capitalismo brasileiro" (LAPYDA, 2021: 18, no prelo).

#### Ainda segundo LAPYDA (2021):

"Os cinco maiores bancos (dois dos quais são públicos), centralizam recursos cujo montante superou o PIB brasileiro em 2019 (mais de R\$ 7,3 trilhões), além de deterem cerca de 70% dos ativos totais de todo o sistema financeiro nacional e mais de 80% do segmento bancário. A crise mundial de 2008 contribuiu para esse quadro, na medida em que estimulou fusões e aquisições no setor nos anos subsequentes: foram 18 entre 2008 e 2019.

Os bancos possuem ainda outras fontes importantes de lucro. Embora o conservadorismo do setor (que se acomodou com os ganhos em torno da dívida pública) tenha historicamente mantido baixas as taxas de concessão de crédito, os spreads no Brasil são elevadíssimos. As tarifas de serviços também são altas e se tornaram motivo de reclamação incessante dos clientes, o que levou tanto a um aumento da regulação por parte do Banco Central quanto ao movimento recente de estímulo a bancos virtuais e outras fintechs.

Por fim, é preciso ressaltar que os principais bancos no Brasil são múltiplos, atuando em outros segmentos importantes no processo de financeirização, como o de seguros, de previdência e de fundos de investimento. O mercado de seguros teve crescimento exponencial ao longo do século XXI, ultrapassan-

do os R\$ 100 bilhões em provisões técnicas no ano de 2016 e atingindo R\$ 142,5 bilhões em 2020. Nas primeiras posições, estão instituições pertencentes a bancos nacionais. O Bradesco teve um faturamento de R\$ 32,7 bilhões em 2016 (1ª posição) nesse ramo de atividades, excluindo-se VGBL; e o Banco do Brasil, R\$ 15,3 bilhões (3ª posição). Considerando-se apenas o segmento VGBL, as quatro primeiras colocadas pertenciam a bancos nacionais.

Quanto aos fundos de investimento, os bancos dominam a distribuição para os investidores de varejo – utilizando-se dos fundos em cotas para segmentar sua clientela. Essa é uma característica dos 'mercados emergentes' de forma geral, e especialmente marcante no Brasil, pois os bancos também são os principais administradores e gestores de fundos através de empresas subsidiárias: segundo dados da ANBIMA, eles correspondem a 9 dos 10 maiores administradores e a 8 dos 10 maiores gestores (sem incluir a XP, que se tornou banco recentemente) e, segundo estudo de 2015, controlavam 85% dos ativos sob custódia.

No caso das entidades abertas de previdência complementar, as cinco maiores empresas do ramo pertencem a bancos ou são a eles associadas. Já os fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar), por serem ligados às instituições de seus cotistas, não estão diretamente associados aos bancos. Contudo, tanto fundos de pensão como seguradoras "terceirizam" boa parte da gestão de seus recursos através da aplicação em fundos de investimento, que, como visto, são em boa parte administrados e geridos por bancos. Além disso, dois dos maiores fundos de pensão do país, Previ e Funcef, são de funcionários de bancos (Banco do Brasil e Caixa, respectivamente), de modo que o patrocinador (o banco) possui assento no conselho de gestão" (Lapyda, 2019 e LAPYDA, 2021: 06-07, no prelo).<sup>13</sup>

13 Em seus trabalhos (LAPYDA, 2019 e 2021), o autor apresenta outras dimensões relevantes da financeirização no Brasil: "A emergência da financeirização em âmbito mundial está estreitamente vinculada à ascensão de novas instituições que centralizam o capital monetário. Embora fundos de pensão, fundos de investimento e companhias de seguro já existissem há décadas, sua quantidade e o volume de recursos por eles detido aumentaram expressivamente a partir dos anos 1980. Esse processo foi acompanhado de sua concentração: atualmente, os 500 maiores administradores de fundos gerem 25% dos ativos financeiros mundiais, o equivalente a cerca de 100% do PIB global. Isso conferiu a esses agentes características particulares e um papel de destaque no mundo econômico e social. Para além da crise de sobreacumulação do capital deflagrada nos anos 1970 – que elevou a parcela do capital mantida na

E o agravante da situação brasileira é que vários regramentos adicionais vêm sendo explicitamente aprovados para proteger o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais, conforme atestam trabalhos de DELGADO (2018) e FATORELLI (2018). São exemplos disso a Lei nº 9.249/95, a Lei nº 11.803/2008 e a Lei 13.506/2017.

A primeira delas é uma lei responsável por conferir três benesses tributárias aos proprietários da riqueza financeira, a saber:

*"a) a instituição de isenção integral do IR (alíquota zero) aos dividendos pagos aos acionistas, na contramão do que se faz no resto do mundo; b) a dedução dos juros implícitos sobre capital próprio, como se fossem despesas, com vistas a reduzir a renda tributável; c) a redução do rol de alíquotas do IR estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%." (DELGADO, 2018: 111).*

Da segunda, ainda de acordo com DELGADO (2018), afirma-se que:

*"O serviço de dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que explicitamente autoriza essa isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada STN/BCB, compulsoriamente incluída no Orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000 – art. 8, parágrafo 2), culminando com a EC 95/2016, que não apenas mantém o "serviço de dívida" como estava (já desregulado), mas amplia*

*para toda a despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto staff das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional." (DELGADO, 2018: 111-112).*

Por fim, quanto à terceira, DELGADO (2018) diz:

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

Em suma, a referida normatização vai então institucionalizando um verdadeiro processo de *financeirização* da Dívida Pública Federal e *privatização/privilegiamento* da sua gestão pelas autoridades monetária (BCB) e fiscal (STN) do país. Como dito acima, ela promove, em função do arranjo normativo em construção (vide novamente Anexo 1), bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário de natureza real, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. Simultaneamente, regramentos que representam tanto a flexibilização sem limite superior como a blindagem política (inclusive

---

*forma de dinheiro e aplicada financeiramente – a necessidade de formação de poupança privada (de famílias e empresas) para a aposentadoria dos trabalhadores contribuiu para explicar esse movimento" (LAPYDA, 2021: 08, no prelo).*

para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e demais agentes econômicos de grande porte, inclusive estrangeiros com atuação no país.

#### 4. À Guisa de Conclusão: implicações econômicas e sociais da privatização das finanças públicas no Brasil.

*“Longe de propor um Estado não intervencionista, o neoliberalismo concebe uma política de intervenção estatal em favor do mercado, que frequentemente coexiste com o crony capitalism, o capitalismo oligárquico, a serviço dos “amigos”, tão visível na Hungria de hoje, como também na Polônia, e esteve presente nos fascismos. A democracia aparece com frequência como um obstáculo: os mais pobres são acusados de tentar impor uma assimetria nas relações, o que significa levantar exigências de redistribuição de riqueza e de justiça social, que prejudicam o livre jogo dos preços e o movimento do capital. Nesse sentido, o neoliberalismo se revela profundamente antidemocrático”*

(Ruy Fausto, adaptado de Revolução Conservadora e Neoliberalismo, Revista Rosa, 2020).

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

Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um

mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo. Mas é importante ressaltar que as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são muitas vezes autoimpostas pela legislação que sempre se pode alterar (DALTO ET ALLI, 2020).

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar num momento em que a economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Felizmente, no entanto, já vão se avolumando opiniões contrárias ao *austericídio* como ideia e prática dominantes no mundo. Economistas estrangeiros de grande influência internacional, tais como BLANCHARD e SUMMERS (2019), e mesmo alguns brasileiros de formação liberal, como LARA RESENDE (2017), vêm afirmando que essa crença na austeridade, como fim em si mesmo, está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas.

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

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

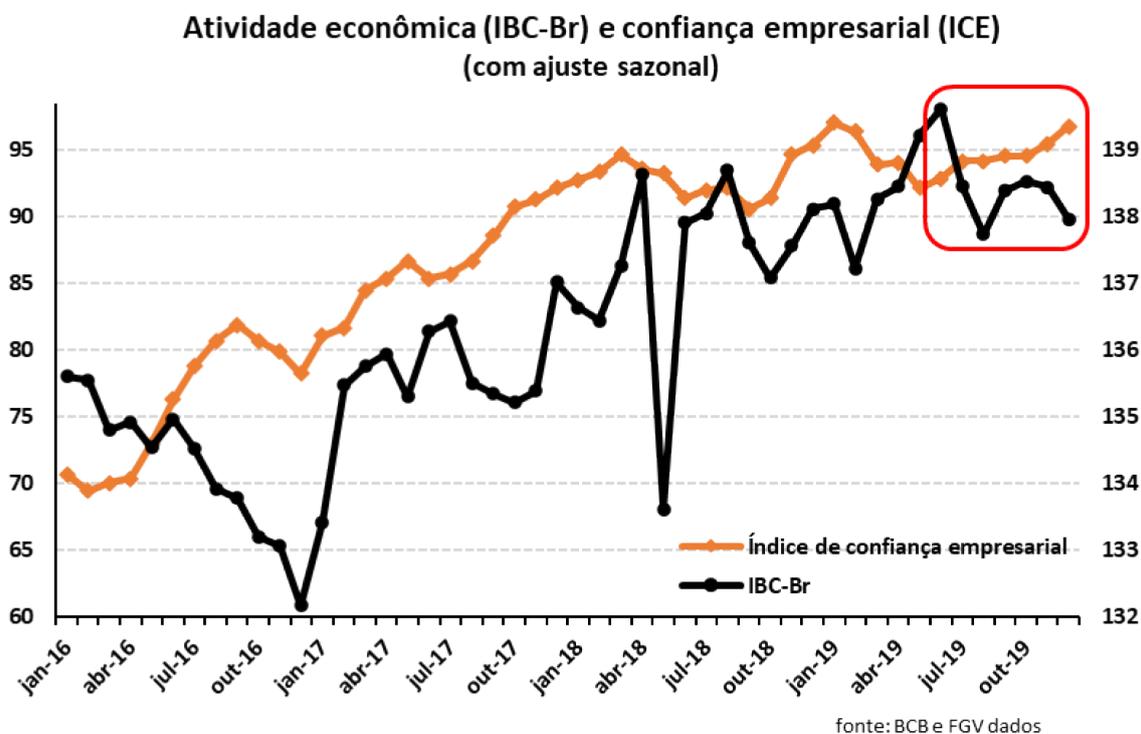
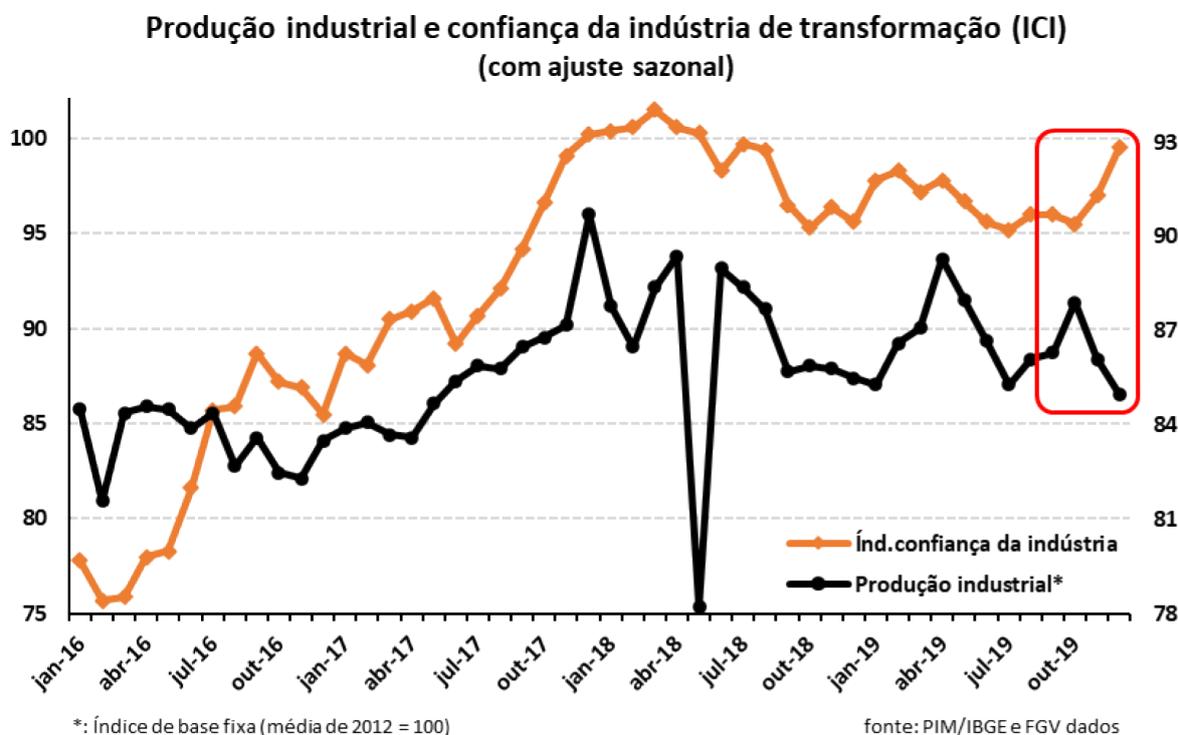
	<b>MAIS CRESCIMENTO</b> Crescimento econômico maior após ajuste	<b>MENOS CRESCIMENTO</b> Crescimento econômico menor após ajuste
<b>MAIS AUSTERIDADE</b> Política fiscal contracionista = retração / esterilização do gasto real	Irlanda (1987) Noruega (1983)	Finlândia (2000) Grécia (2005, 2006) Noruega (1979)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

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

No caso brasileiro, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido desde a deposição de Dilma Rousseff, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, das reformas trabalhista e previdenciária e da eleição de Bolsonaro à Presidência,

o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permaneceram estagnados ou declinantes desde 2016, bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social) deflagrada em 2020 – vide gráficos abaixo.

### Gráfico 4: Correlação negativa entre índice de confiança empresarial e comportamento real da produção industrial e da atividade econômica no Brasil entre 2016 e 2020.



Fonte: ICE/FGV, IBC-Br/Bacen e PIA/IBGE. Elaboração: Emílio Chernavsky.

Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PEC 187/2019, PEC 188/2019 e PEC 32/2020 são parte, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Tais medidas serão completamente contra-producentes, pois ao invés de contribuir para o almejado ajuste fiscal estrutural do setor público, devem na verdade intensificar a contração da demanda agregada (direta e indiretamente financiada pela massa de rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos) e, portanto, contribuir para a redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e da arrecadação tributária direta e indiretamente dependente e derivada da mesma massa de rendimentos (BLYTH, 2017). Ademais, medidas desse porte devem induzir um processo de fuga de talentos do setor público para o setor privado, até mesmo para fora do país, bem como um processo de desestímulo ao trabalho, com consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população beneficiária em cada caso concreto.

Portanto, a primeira e mais importante medida a ser implementada para enfrentar a atual situação consiste em abandonar as atuais regras fiscais anacrônicas que tanto engessam a capacidade de gasto e de ação do Estado, quanto aprisionam as alternativas a medidas efetivamente insuficientes diante do cenário em curso. Em linhas gerais, as normas fiscais vigentes no Brasil estão estruturadas em 4 pilares: i) proibição de que o Banco Central financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º da Constituição Federal); ii) proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra

de ouro”, nos termos do art. 167, inciso III da Constituição Federal); iii) proibição de que os entes federados realizem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º da LRF); e iv) proibição, desde 2016, de que haja aumento real das despesas primárias da União nos 20 anos seguintes (EC n. 95/2016 do teto de gastos).<sup>14</sup>

As mesmas quatro regras fiscais tornam pouco flexíveis (sobretudo para cima, ou seja, para anseios e necessidades de mais recursos) os processos de orçamentação, alocação, realocação, destinação inter e intra setorial, inter e intra federativa, inter e intra temporal, além das subfunções de monitoramento, avaliação, controle intraestatal, transparência, *accountability* e participação social sobre o gasto público primário. Tais regras, no seu afã por reprimir os gastos públicos reais, salvaguardar o gasto financeiro estéril, vigiar e punir os cidadãos etc., desequilibram o jogo de poder entre atores estratégicos da governança orçamentária, fragilizam o potencial indutor do gasto público real ao desenvolvimento nacional e tornam o modelo brasileiro de Estado, delas derivado, antieconômico em termos capitalistas.

Indo além, é possível também dizer que as quatro regras fiscais citadas contribuem para processos de desincentivos e criminalização dos gestores (chamados ordenadores de despesas ou executores do gasto público), dos dirigentes (que ocupam cargos políticos de priorização e tomada de decisões sobre recursos públicos) e do próprio gasto público primário. Isto é, elas não levam em consideração o fato de que os gastos correntes finalísticos e mesmo os gastos salariais com custeio da máquina pública, ainda que possam ser racionalizados e aperfeiçoados, são mais complementares que concorrentes ao crescimento da economia, vale dizer, são gastos que, comprovadamente, impactam positivamente a renda privada, a renda domiciliar e até mesmo a arrecadação tributária.

Por outro lado, é bem verdade, segundo Morretti, Funcia e Ocké-Reis (2021), que vigora no país, em termos práticos, uma espécie de *aus-*

14 Para uma visão mais detalhada acerca dos prós e contras das normas fiscais brasileiras, ver ASSECOR (2020).

teridade fiscal seletiva, pois:

*“(...) ainda que a capacidade de resposta do Estado a crises tenha se mostrado ainda mais relevante ante a pandemia, cristalizou-se uma correlação de forças desfavorável aos usuários de serviços públicos em que as principais definições sobre o orçamento são controladas: a) pelos interesses do mercado, que relaciona expectativas sobre a economia à redução de gastos sociais e investimentos públicos; b) por grupos de pressão, sediados em posições institucionais que lhes fornecem acesso privilegiado aos fundos públicos.*

*(...) Neste contexto, o teto, adotado em meio à narrativa da relevância do ajuste fiscal como instrumento de saída da crise de 2014-2016, acaba se tornando um argumento retórico para dar credibilidade à política econômica, uma vez que, no curto prazo, é contornado por artifícios no interior das contas públicas, ao mesmo tempo em que se observa a ampliação estrutural de sua rigidez.*

*(...) Esse quadro remete a um jogo complexo em que coexistem contenção das despesas primárias ordinárias no atacado, distribuição de recursos no varejo e flexibilização seletiva da política fiscal para arbitrar gastos a serem ampliados, utilizando-se o orçamento público de forma discricionária como instrumento de acumulação de capital político e econômico.*

*A questão não se exaure no debate técnico sobre desenho de regras fiscais, já que o arranjo em curso é particularmente nocivo à democracia, à medida que, a um só tempo, procura gerar maior adesão a um projeto político abertamente autoritário, por meio da flexibilização fiscal seletiva de curto prazo e da canalização de recursos sem critérios objetivos, dentro do teto, para setores burocráticos e políticos com acesso privilegiado aos fundos públicos e enrijece, no médio e longo prazos, o arcabouço fiscal, insulando a política fiscal e subordinando-a a critérios de mercado, de forma a inviabilizar propostas alternativas que rearticulem o orçamento às demandas sociais por serviços públicos e redistribuição de renda, riqueza e poder.”*

(Bruno Moretti, Francisco R. Funcia e Carlos O. Ocké-Reis. *Austeridade Fiscal e Clientelismo no Orçamento Público*. Disponível em: [Austeridade fiscal e clientelismo no orçamento público \(diplomatie.org.br\)](http://diplomatie.org.br). Acesso realizado em: 17 de agosto de 2021.)

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

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

Trata-se, portanto, de revogar a proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (nos termos do art. 167, inciso III da Constituição Federal), estabelecendo, em seu lugar,

critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Para tanto, é preciso reorganizar o entendimento básico sobre o modo pelo qual as finanças públicas se estruturam e operam numa economia monetária da produção. Em particular, é preciso que seja reconstruída em outras bases os conceitos, aplicações e interrelações relativas à irreal diferenciação entre gastos correntes de custeio (cuja ênfase deve recair sobre o critério de eficiência), gastos correntes finalísticos e gastos propriamente novos de investimentos, cuja ênfase deve recair sobre os critérios de eficácia e efetividade. Em todos os casos, os critérios de controle, monitoramento e avaliação da despesa pública devem ser alterados em função do PPA ou outro instrumento efetivo de planejamento governamental, o qual, buscando garantir *centralidade política, direcionalidade, temporalidade, exequibilidade e responsividade* ao gasto público (CARDOSO JR., 2020), garantam também a sua suficiência e sustentabilidade com relação ao ordenamento prioritário das políticas públicas em ação ao longo do tempo.

Por fim, no que tange ao *teto de gastos* (EC 95/2016), ele congela as despesas da União em termos reais até 2036. Se essa absurda restrição – sem paralelo no mundo

– já vinha prejudicando a prestação de serviços públicos (especialmente a da saúde), agora mostra-se totalmente incompatível com as atribuições constitucionais e legais do Estado brasileiro frente à crise gerada pela pandemia. E serão inúmeras as despesas duradouras geradas por ela: tratamento das sequelas dos sobreviventes, novas aposentadorias por incapacidade e pensões por morte, transferências de renda para as pessoas e investimentos públicos imprescindíveis para reativar a economia. Assim, a manutenção do teto – reforçado pela aprovação da EC 109/2021 que estabelece gatilhos de travamento automático de gastos primários abaixo do teto – produzirá colapso do sistema de saúde, paralisia da máquina pública e continuidade da crise econômica, tornando assim inevitável a sua derrubada.

Em suma, torna-se imperativo cuidar de deslocar a alienação e a resignação impostas pela teoria ruim e por práticas nefastas de política econômica, substituindo-as por uma orientação geral capaz de levar o Brasil a um processo consistente e decidido de *desfinanceirização e desprivatização das finanças públicas*, fruto da indignação propositiva com a qual se reconstróem as sociedades e seus países.

## Anexo 1: Atos Normativos e Linha do Tempo da Privatização das Finanças Públicas no Brasil.

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
1964	Lei n. 4.595	Estrutura o Sistema Financeiro Nacional	Cria o SMN e o BCB
1964	Lei n. 4.320	Lei de Finanças	
1976	Lei n. 6.4040		Lei das Sociedades Anônimas S.A.: dividendo obrigatório mínimo a acionistas
1976	Lei n. 6.385		Cria a CVM
1987	Lei n. 1.289		Internacionalização do SFN
1988	CF-88, Art. 192	Regulamenta o SFN	Regulamenta o SFN
1988	Res. 1.524		Autorização para insituição de bancos multiplos
1994	EC 01	- Instituição do Fundo Social de Emergência (FSE): -Possibilita a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União vinculados por lei a fundos ou despesas até o fim de 1996, o que leva à redução dos recursos destinados à previdência social e outras políticas sociais.	- A justificativa para a desvinculação é a necessidade de equilíbrio fiscal (saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica).
1995	Lei n. 9.249 Lei n. 9250		-Isenção do imposto de renda aos lucros ou dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, e não integração à base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, a partir de 1996. -Possibilidade de dedução no imposto de renda de pessoas jurídicas de ju ros pagos ou creditados individualmente a titular, sócios ou acionistas sobre capital próprio.
1996	EC 10	- <b>Fundo Social de Emergência:</b> - Mudança do nome para Fundo de Estabilização Fiscal e prorrogação até 30 de junho de 1997.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
1997	Decreto n. 2.271	- Terceirização e Privatização de atividades no serviço público: "poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou da entidade."	
1997	EC 17	- <b>Fundo de Estabilização Fiscal:</b> -Prorrogação até 31 de dezembro de 1999.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
1997	Lei n. 9.491		Programa Nacional de Desestatização

1998	EC 19 PLP n. 248	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilita o fim do Regime Jurídico Único (RJU).</li> <li>- Aumenta de 2 para 3 anos o prazo para aquisição da estabilidade no serviço público.</li> <li>- Propõe a demissão de servidores estáveis por avaliação de desempenho insuficiente: será exonerado o servidor estável que receber dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório ou três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.</li> </ul>	
1999	Lei n. 9.887		- Redução do rol de alíquotas do IRPF, estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%.
2000	EC. 27	<p><b>- Fundo de Estabilização Fiscal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- É renomeado para Desvinculação de Receitas da União (DRU) e prorrogado até o fim de 2003.</li> </ul>	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2000	LC n. 101 LRF	<p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impõe limites orçamentários para as despesas com pessoal nos três níveis da Federação e possibilita demissão de servidores públicos nas três esferas de governo.</li> <li>- Inclui sanções como a suspensão de transferências voluntárias a outro ente da Federação, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social.</li> </ul>	
2000	Lei n. 10.101		Participação em Lucros e Resultados
2001	Lei n. 10.303		Lei das Sociedades Anônimas S.A.: dividendo obrigatório mínimo a acionistas e proteção a acionistas minoritários
2002	Lei n. 10.411		Blindagem institucional da CVM
2003	EC. 40		Revogação do Art. 192/CF-88, para flexibilização e financeirização do SFN
2003	EC. 41	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institui o fim da paridade e integralidade salarial dos servidores públicos, bem como o pagamento de contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas do serviço público que recebem acima do teto do INSS.</li> </ul>	
2004	Lei n. 11.079		Regulamentação das PPP
2005	Lei n. 11.101		Lei de Falências, favorecimentos dos credores em detrimento do fisco e dos trabalhadores
2006	Lei n. 11.312		Isenção de impostos ao capital estrangeiro
2007	Lei n. 11.491		Fundo de Investimento do FGTS
2007	Lei n. 11.638		Lei das S/A, favorecimento dos acionistas
2007	EC 56	<p><b>- Desvinculação de Receitas da União (DRU):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prorrogação até 31 de dezembro de 2011.</li> </ul>	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.

2008	Lei n. 11.803		-Autoriza a criação de carteira de títulos entre o Banco Central do Brasil e o Tesouro Nacional, para fins de condução da política monetária. Permite transferências de lucros e prejuízos entre o BC e o TN.
2011	EC 68	<b>- Desvinculação de Receitas da União (DRU):</b> Prorrogação da até 31 de dezembro de 2015.	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2012	Lei n. 12.618	<b>Funpresp:</b> - Implanta o Fundo de Capitalização com contribuição definida e benefício incerto para servidores públicos que recebem acima do teto do INSS a partir de 2013 e a quebra da solidariedade entre trabalhadores ativos e inativos no serviço público.	
2014	LC n. 148		<b>- Renegociação das dívidas dos Estados com a União:</b> -Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal - Flexibiliza critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios.
2015	Lei n. 13.135	<b>- Cálculo para Recebimento da Pensão:</b> - O instituidor da pensão terá que ter no mínimo 18 contribuições mensais e pelo menos 2 anos após o início do casamento ou da união estável para ter direito à pensão. - Apenas após os 44 anos de idade é que a pensão passa ser vitalícia.	
2016	LC n. 156	<b>Lei de Responsabilidade Fiscal:</b> - Substitui o conceito de "Despesas com Funcionalismo Público" por "Despesas de Pessoal", o que possibilita a somatória de despesas dos servidores com pessoal não estável, aumentando com isso o peso da rubrica total de pessoal no cômputo da Receita Corrente Líquida e seus limites (50% União e 60% Estados e Municípios) na LRF.	<b>- Plano de Recuperação Fiscal:</b> - Altera leis e renegocia os saldos devedores da Lei n. 9.946 de 1997, referentes às dívidas dos entes subnacionais para com a União.
2016	EC 93	<b>- Desvinculação de Receitas da União (DRU):</b> <b>Prorrogação da até 31 de dezembro de 2023 e aumento de 20% para 30%.</b>	- Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2016	EC 95	<b>Teto de Gastos:</b> - Institui o Novo Regime Fiscal que limita os gastos públicos por 20 anos.	- A Emenda Constitucional não limita os gastos financeiros, impõe teto somente para as despesas primárias.
2017	PLS n. 116	- Autoriza demissão de servidores estáveis por insuficiência de desempenho: será exonerado o servidor estável que receber quatro conceitos sucessivos negativos ou cinco conceitos interpolados nas últimas dez avaliações.	

2017	Lei n. 13.506		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ao dispor acerca do processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, altera leis como a de Mercado de Capitais e a de Crimes Financeiros.</li> <li>- Altera a redação de ilícitos como o crime de manipulação de mercado, de inside trading, evasão de divisas e crime de empréstimo vedado.</li> </ul>
2018	Decreto n. 9507	- Autoriza a terceirização irrestrita das áreas finalísticas dos serviços públicos, com aval do STF.	
2019	PEC 186	<p><b>- PEC Emergencial (Plano Mais Brasil):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caso critérios relacionados às despesas sejam descumpridos, como a Regra de Ouro, são propostos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal como: vedação de aumento a membros do Poder e servidores, de criação de cargo ou alteração de estrutura de carreira que impliquem aumento de despesa, de admissão, contratação e realização de concursos que não sejam para reposições, de criação ou aumento de benefícios e de criação ou reajuste acima da inflação de despesa obrigatória, além de redução da jornada do serviço público com redução de vencimentos.</li> </ul>	- Caso a PEC seja aprovada, o excesso de arrecadação ou superávit financeiro é reservado para pagamento das dívidas públicas.
2019	PEC 187	<p><b>PEC dos Fundos Públicos (Plano Mais Brasil):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Extingue os fundos públicos criados por lei que não forem ratificados nos dois anos subsequentes à promulgação da EC.</li> </ul>	- Possibilita que o volume desvinculado seja utilizado na amortização da dívida pública da União.
2019	PEC 188	<p><b>PEC do Pacto Federativo (Plano Mais Brasil):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico passa de pelo menos 40% para 14%.</li> <li>- Extinção de municípios de até 5000 habitantes que não comprovarem arrecadar pelo menos 10% de suas receitas.</li> <li>- Vedação a novas concessões de garantias pela União a partir de 2026 a Estados e Municípios com problemas financeiros.</li> </ul>	- Inclusão de parágrafo único ao artigo 6º da constituição, que prevê que "será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional".
2020	EC 106		<p><b>EC do Orçamento de Guerra:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional que autoriza ao Banco Central a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional, e direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários, no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos.</li> <li>- Dispensa do cumprimento da Regra de Ouro durante o enfrentamento da calamidade.</li> </ul>

2020	PLP 101	<p><b>Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PLP substituto ajustado do Plano Mansueto (PLP 149/19) que estabelece prazo até 2030 para enquadramento no limite de despesa total com pessoal estabelecido na LRF.</li> <li>- Entre as exigências para o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) estão medidas como a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União e a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Altera leis como a LC 56/16 e LC 101/00 (LRF).</li> <li>- Autorização à União de parcelamento de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com prazo de até 120 meses (10 anos) e incorporação de saldos devedores por contratos de refinanciamento.</li> <li>- Permissão para renegociação de dívidas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito sem nova verificação de limites e condições pela STN.</li> <li>- O RFF apresenta como objetivo o equilíbrio fiscal dos Estados e se diz norteado, entre outros, pelo princípio da sustentabilidade econômico-financeira.</li> </ul>
2020	LC 173	<p><b>Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suspende os concursos públicos e os prazos de validade dos concursos públicos já homologados.</li> <li>- Congelamento de salários de algumas categorias de servidores até dezembro de 2021.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Altera a LRF</li> <li>- Suspende os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.</li> </ul>
2020	MP 930		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoriza aos bancos com investimentos no exterior a diminuírem a proteção cambial usada para compensar prejuízos com a flutuação do dólar</li> <li>- Impõe, a partir de 2021, a tributação sobre a variação cambial do investimento protegido pela cobertura (hedge), tornando desnecessário fazer uma proteção com valor excedente (igualmente tributável).</li> </ul>
2020	PEC 32	<p><b>PEC da Reforma Administrativa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Altera 27 trechos da Constituição e introduz 87 novos, sendo quatro artigos inteiros.</li> <li>- As principais medidas tratam da contratação, da remuneração e do desligamento de pessoal, válidas para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças.</li> </ul>	
2021	PLP 19/2019	<p><b>Autonomia do Banco Central:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Confere mandato de quatro anos para o presidente e diretores da autarquia federal. O texto estabelece que o Banco Central passe a se classificar como autarquia de natureza especial caracterizada pela "ausência de vinculação a ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Com essa "autonomia", o preço dos produtos, a inflação e a taxa de juros estarão vinculados a interesses diretos do sistema financeiro, ao qual o BC continuará não tendo autonomia.</li> <li>- A maioria do plenário rejeitou desataque da oposição que visa agregar o compromisso de fomentar o pleno emprego entre as atribuições do BC.</li> </ul>

Fonte: Legislação Brasileira. Elaboração própria.

## Referências

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ASSECOR (Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento). **Aperfeiçoamento das Normas Fiscais Brasileiras**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, n. 09, Fonacate, 2020.

BELLO, E.; BERCOVICI, G. e LIMA, M. M. **O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?** Rio de Janeiro: Rev. Direito e Práxis, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. (orgs.). **Austeridade para Quem: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior, Friederich Ebert Stiftung, 2015.

BELLUZZO, L. G., RAIMUNDO, L. C. e ABOUSCHEDID, S. **Gestão da Riqueza Velha e Criação de Riqueza Nova: a Modern Money Theory (MMT) é a solução?** Campinas: Revista Economia e Sociedade, n. ????, 2021.

BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. **Revolution or Evolution? Rethinking macroeconomic policy after the great recession**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2019.

BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica**. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRAGA, J. C. **A Financeirização da Riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais**. Campinas: Revista Economia & Sociedade, v. 2, n. 1, 1993.

BRAGA, J. C. **A Financeirização Global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo**. In: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (Orgs.). Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BRASIL DEBATE et alli. **Mudar para Sair da Crise: alternativas para o Brasil voltar a crescer**. São Paulo: Brasil Debate, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para o Desenvolvimento, Fórum 21, Fundação Perseu Abramo, Plataforma Política Social, Le Monde Diplomatique Brasil e Rede Desenvolvimentista, 2015a.

BRASIL DEBATE et alli. **Subsídios para um Projeto de Desenvolvimento Nacional**. São Paulo: Brasil Debate, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para o Desenvolvimento, Fórum 21, Fundação Perseu Abramo, Plataforma Política Social, Le Monde Diplomatique Brasil e Rede Desenvolvimentista, 2015b.

BRUNO, M. e CAFÉ, R. **Indicadores Macroeconômicos de Financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil**. In: IBGE. População, Espaço e

- Sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: ENCE/IBGE, 2015.
- BRUNO, M. e CAFÉ, R. **Estado e Financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento**. Campinas: Revista Economia e Sociedade, IE-Unicamp, v. 26, núm. especial, 2017.
- CARDIM DE CARVALHO, F. **Keynes e os Pós-Keynesianos: princípios de macroeconomia para uma economia monetária de produção**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.
- CARDOSO JR., J. C. e RAIMUNDO, L. C. **Ilusões Fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico**. Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), volume 10, nº 1, 2020.
- CARDOSO JR. J. C. **Planejamento e Capacidade Governativa no Brasil: aporias e utopias para um mundo pós-pandêmico**. In: BERCOVICI, G., SICSÚ, J. e AGUIAR, R. (orgs.). Utopias para Reconstruir o Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2020.
- CARVALHO, D. U., MIRANDA, B. P. e GAMBI, T. F. **Financeirização e Fragilidade do Setor Público Brasileiro: um estudo para o período 2008-2014**. Curitiba: Revista de Economia da UFPR, v. 38, n. 67, 2017.
- CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, F. (org.). **A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.
- CHESNAIS, F. **Tobin ou not Tobin: porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos**. São Paulo: Ed. Unesp, Attac, 1999.
- CHESNAY, F. (org.). **A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CHESNAIS, F. **Las Deudas Ilegítimas: cuando los bancos meten mano en las políticas públicas**. Madrid: Clave Intelectual, 2012.
- CBJP (COMISSÃO BRASILEIRA JUSTIÇA E PAZ); IBRADES (INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO). **Brasil: pela ética na gestão do sistema financeiro nacional – a promiscuidade “público-privada” com especial atenção às contas CC-5**. São Paulo: Ed. Loyola, 2000.
- COUTO, L. e CARDOSO JR., J. C. **Governança Orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil**. Brasília: Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), n. 19, Diest/Ipea, 2018.
- DALTO, F., GERIONI, E., OZZIMOLO, J., DECCACHE, D. e CONCEIÇÃO, D. **Teoria Monetária Moderna (MMT): a chave para uma economia a serviço das pessoas**. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.
- DELGADO, G. **CF 30 Anos: finanças públicas sob o enfoque distributivo**. In: CARDOSO JR., J. C. 30 Anos da Constituição Federal Brasileira: notas para um obituário precoce. Brasília: Afipea-Sindical, 2018.
- DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- DOWBOR, L. O Parasitismo Financeiro e seus Malefícios. In: LACERDA, A. C. (org.). **O Mito da Austeridade**. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2019.

DWECK, E., ROSSI, P. e OLIVEIRA, A. L. M. (orgs.). **Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016.

DWECK, E., ROSSI, P. e OLIVEIRA, A. L. M. (orgs.). **Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, agosto 2018.

DWECK, E., ROSSI, P. e OLIVEIRA, A. L. M. (orgs.). **Economia Pós-Pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

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

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

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

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

GIMENE, M. Planejamento e Sustentabilidade Fiscal. In: GIMENE, M. (org.). **Planejamento, Orçamento e Sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020.

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

GOOD, D. **The Politics of Public Money**. Toronto: University of Toronto Press, 2nd ed., 2014

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

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

LAPYDA, I. **Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003 a 2010)**. São Paulo: FFLCH-USP, Tese de Doutorado, 2019.

LAPYDA, I. **Os Principais Agentes Privados da Financeirização no Brasil do século XXI**. In: Cardoso Jr., J. C. (org.). **Financeirização e Privatização das Finanças Públicas no Brasil: arranjo institucional e implicações econômicas e sociais**. Brasília: Fonacate, 2021, no prelo.

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

LAVINAS, L. e GENTIL, D. **Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização**. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, v.37, n.02, 2018.

LIN, Ken-Hou e NEELY, Megan Tobias. **Disvested. Inequality in the Age of Finance**. Oxford University Press, 2019.

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

MORETTI, B., SANTOS, E. e BANDEIRA, E. **CF 30 Anos: o desequilíbrio entre a questão fiscal e os direitos sociais em quatro tempos.** In: CARDOSO JR., J. C. 30 Anos da Constituição Federal Brasileira: notas para um obituário precoce. Brasília: Afipea-Sindical, 2018.

MORETTI, B.; FUNCIA, F. e OCKÉ-REIS, C. **Austeridade Fiscal e Clientelismo no Orçamento Público.** Disponível em: Austeridade fiscal e clientelismo no orçamento público (diplomatique.org.br). Acesso realizado em: 17 de agosto de 2021.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 2009.

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

PAULANI, L. M. **Brasil Delivery.** São Paulo: Boitempo, 2008.

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

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

SALAMA, P. **Financeirização no Brasil: um tigre de papel, com dentes atômicos?** Disponível em <https://aviagemdosargonautas.net/2014/06/17/financeirizacao-no-brasil-um-tigre-de-papel-com-dentes-atomicos/>, 2014.

TEIXEIRA, R. A. e PINTO, E. C. **A Economia Política dos Governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico.** Campinas: Revista Economia e Sociedade, IE-Unicamp, v. 21, 2012.

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

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

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

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

WILDAVSKY, A. **The Politics of the Budgetary Process.** Boston: Little, 1964.

WILDAVSKY, A. e CAIDEN, N. **The New Politics of the Budgetary Process.** New York: Pearson; Longman, 2004.



**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado

[www.fonacate.org.br](http://www.fonacate.org.br)