

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Michelle Évelin Vieira Noronha

A DÍVIDA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Brasília

2015

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antonio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Diana Vaz de Lima
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis e Atuariais – Diurno

Professor Doutor Marcelo Driemeyer
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis e Atuariais - Noturno

Michelle Évelin Vieira Noronha

A DÍVIDA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Professor Doutor Carlos Alberto Ferreira Lima

Brasília

2015

Michelle Évelin Vieira Noronha

A DÍVIDA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) defendido e aprovado no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Carlos Alberto Ferreira Lima

Maria Lucia Fattorelli

*“É,
A gente quer viver pleno direito
A gente quer é ter todo respeito
A gente quer viver numa nação
A gente quer é ser um cidadão
É...”*

(Gonzaguinha)

RESUMO

Não apenas em âmbito nacional, 2015 tem sido um ano de crises, greves, manifestações, demissões. Muito é falado sobre superávits primários, ajustes fiscais, desemprego, recessão, mas pouco é falado sobre a verdadeira vilã do desenvolvimento brasileiro: a dívida pública. O processo de endividamento brasileiro é nebuloso, e o do Distrito Federal inclui-se nessa categoria. Uma dívida gigante que continua a promover desembolsos anuais com juros, encargos e amortizações questionáveis que ainda não passaram por uma auditoria adequada. Mesmo com uma lei – Lei nº 9.496/97 – criada com a intenção de aliviar, teoricamente, a dívida dos estados, resultando em um refinanciamento, no caso do DF, desconsiderando-se o “subsídio” inicial, de R\$ 647.983.876,23 (647 milhões, 983 mil, 876 reais e 23 centavos), hoje ainda consta como parte integrante da dívida contratual interna do Distrito Federal, porém com um montante bem maior, mesmo os juros pagos no período 1999-2014 já terem somado R\$ 2.275.655.001,65, além de amortizações no valor de R\$ 2.014.649.237,62, para o mesmo intervalo de tempo. Isso mostra a urgência de auditoria em uma dívida em que o montante da dívida e os pagamentos são diretamente proporcionais. O que antes era para ser um instrumento de financiamento do Estado, agora exige um financiamento para si, em que cada parcela é representada pela crescente falta de prioridade a obras públicas, projetos sociais e ao desenvolvimento da nação supostamente autônoma e soberana.

Palavras-chave: dívida pública. Sistema da dívida. Lei nº 9.496/97. Auditoria. Anatocismo.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A DÍVIDA PÚBLICA.....	12
3 O PADRÃO DE ACUMULAÇÃO.....	14
4 A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA.....	19
5 OS ESTADOS BRASILEIROS.....	22
6 ORIGEM DA DÍVIDA DOS ESTADOS.....	24
7 A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA.....	27
8 LEI Nº 9.496/1997.....	31
9 O DISTRITO FEDERAL.....	35
10 SITUAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA DO DF.....	36
11 A DIVIDA PÚBLICA ATUAL DO DF.....	37
12 O REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA DO DF (LEI 9.496/97)	42
13 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	50
ANEXO.....	53

1 INTRODUÇÃO

“O Brasil está em crise”. Esta seria sem dúvida a mais comum afirmação entre os brasileiros atualmente, ainda que a maioria desconheça as circunstâncias e causas. Isso mostra que já é senso comum a atual crise econômica e política enfrentada pelo Brasil. Muito é falado sobre superávits primários, ajustes fiscais, desemprego, recessão, mas pouco é falado sobre a verdadeira vilã do desenvolvimento brasileiro: a dívida pública.

Entende-se por dívida pública tudo aquilo que o Estado brasileiro deve, podendo ser classificada como dívida interna ou externa, de acordo com os credores da dívida e o tipo de moeda utilizada para o pagamento.

Em 2015, até o dia 30 de outubro, a dívida consumiu R\$ 939 bilhões, representando 49% do gasto federal. Sendo o atual estoque – setembro de 2015 – da dívida interna correspondente a R\$ 3.802.662.718.451,44; e o da dívida externa a US\$ 561.145.971.605,76.

Esses dados foram compilados no “dividômetro”, um recurso criado pela Auditoria Cidadã da Dívida para dar maior transparência aos valores correspondentes ao que o país deve. A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação, sem fins lucrativos, que objetiva “*realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais*”. Tem sido um recurso fundamental na luta pela transparência do processo de endividamento brasileiro e dos seus respectivos impactos sociais, além de um fundamental canal de comunicação com o cidadão, instruindo-o e dando sua devida importância como protagonista na pressão pública por uma auditoria transparente, urgente e eficaz.

A própria associação, coordenada por Maria Lucia Fattorelli, já prestou importante contribuição levantando dados referentes ao processo de endividamento brasileiro, ao participar de comissões como a CPI da Dívida, encerrada em 11 de maio de 2010. Infelizmente, mesmo constatando diversas irregularidades e ilegalidades na dívida pública brasileira, essa dívida ainda não foi devidamente auditada.

A auditoria é necessária e a dívida é exorbitante, mas é necessário esclarecer em que contexto a dívida pública brasileira é âncora que trava o desenvolvimento do Brasil.

A dívida em si representa uma importante fonte de financiamento do Estado. O problema é quando essa dívida sai do controle, e principalmente, quando o endividado é um ente público responsável por garantir uma vida digna à população.

Não sendo a dívida um problema em si mesmo, a complicação está associada ao Sistema da Dívida gerado por ela, um conjunto de fatores que contribuem para o contínuo endividamento, reforçados pelo modelo econômico vigente. Um modelo em que os interesses de uma minoria prevalecem em detrimento de uma maioria. Um modelo em que “fechar as contas” é mais importante do que a garantia de direitos humanos fundamentais.

Definidos o modelo econômico e garantido o funcionamento do Sistema da Dívida, o processo de endividamento é iniciado. Neste trabalho, datamos o início juntamente com o controle do poder assumido pelos militares, em 1964, uma vez que foi o período em que a dívida pública começou a crescer de maneira acelerada e ilegítima, assim como o governo vigente.

Uma vez instaurada, a ditadura militar aproveitou-se de outro acontecimento: o fim da paridade dólar-ouro nos Estados Unidos, anunciada em 1971. O fim dessa paridade significou grandes quantias de dólares disponíveis, as quais o mercado viu nos bancos um escape. Uma vez no sistema bancário, esses dólares agora poderiam ser ofertados por meio de empréstimos. Mais dinheiro para ser emprestado, mais dívida pública.

Nesse processo crescente de endividamento destaca-se o papel do FMI, cujo primeiro acordo com o Brasil foi realizado em 1983. Desde então, o Brasil tornou-se escravo de políticas econômicas impostas por este fundo, como privatizações e ajustes fiscais.

Já com a presença do FMI no país, a abertura econômica apresentava-se como o segundo passo lógico. Foi no governo de Fernando Collor que esse processo foi iniciado, em 1990, e seguido pelos governantes sucessores, assim como o aumento desenfreado da dívida pública, que ao longo dessa década passou a ser representada por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional.

Se a dívida da União aumentava, a dívida dos estados acompanhava esse ritmo. Ainda com os militares, foi instaurado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), orientando reformas econômicas estruturais como a Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967. Destaca-se o papel da Reforma Tributária no processo de endividamento público dos estados, uma vez que além de aumentar a carga tributária, concentrou a arrecadação na União (FATTORELLI, 2013, p. 118). Já no período iniciado em 1990 até a dita renegociação da dívida, o aumento da mesma deveu-se ao escândalo dos precatórios, em alguns estados. Porém, em todos eles, o impacto da prática de juros elevados

praticados pela União foi o fator preponderante para o aprofundamento da crise fiscal nos entes federados.

Diante de uma dívida cada vez maior e sem expectativa de solvência próxima, ocorreram tentativas de refinanciamento da dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como a Lei nº 7.976/1989, a Lei nº 8.388/1991 e a Lei nº 8.727/1993, antes da Lei nº 9.496/1997, que merece maior destaque por ter sido acompanhada por um conjunto de programas, tais como: Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados – PAF; Programa Estadual de Desestatização – PED; e o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES.

O interessante é que mesmo após diversas tentativas de refinanciamento, sendo a última datada de 1997, 18 anos depois o cenário do endividamento público dos estados não é muito diferente.

Que renegociação é essa que mesmo após 18 anos do refinanciamento, com pagamentos em dia e direitos sociais deixados em segundo plano – já que pagar os juros, encargos e amortizar são as prioridades -, a dívida ainda se apresenta exorbitante e um freio para a devida implementação de políticas públicas reais, e não só “tapa-buracos”?

O que antes era para ser um instrumento de financiamento do Estado, agora exige um financiamento para si, em que cada parcela é representada pela crescente falta de prioridade a obras públicas, projetos sociais e ao desenvolvimento da nação supostamente autônoma e soberana.

1.1 Justificativa

É fundamental discutir os aspectos envolvidos no processo de endividamento brasileiro como o primeiro passo para reduzir o estoque de uma dívida que sequer foi auditada. Principalmente no que diz respeito ao endividamento dos estados, uma vez que por terem um campo de atuação reduzido, os estados são fundamentais na garantia do atendimento aos direitos humanos. É necessário mostrar que mesmo pagando suas dívidas em dia, essa dívida parece não diminuir, assim como os encargos financeiros gerados por ela e as próprias parcelas das amortizações. Importante mostrar também que não são somente os bancos privados que se beneficiam e praticam atrocidades nas cobranças de juros e no pagamento, mas também a própria União atua como inimiga dos estados.

Justifica-se também pelo fato de a dívida consumir grande parte dos recursos dos entes políticos, diminuindo cada vez mais o montante destinado às políticas públicas de real importância para a população e ferindo os direitos e garantias fundamentais do ser humano. Justifica-se num período em que tanto é falado sobre corte de gastos, demissão de pessoal, mas os valores exorbitantes destinados ao pagamento desses empréstimos sequer é discutido, muito menos os encargos associados a ele. Sustenta-se também na falta de transparência de todo o processo de endividamento e na marginalização do interesse público como objetivo principal do setor público.

A opção pelo Distrito Federal deve-se ao fato de ser o exemplo prático mais próximo em que esse trabalho se insere. Além disso, é um dos principais exemplos de entes políticos responsáveis por demissões, corte de gastos e atrasos em pagamentos. Todas medidas tomadas sem sequer questionar o endividamento distrital.

1.2 Objetivos

Este trabalho analisa a composição atual da dívida pública no Distrito Federal, por meio da análise da dívida fundada total, visando seu detalhamento e identificação dos principais credores do DF. Busca, principalmente, mostrar os gastos com juros, encargos e amortizações de um processo de endividamento sem transparência, principalmente a partir do refinanciamento desta dívida com a União, de acordo com a Lei 9.496/97.

Objetiva investigar a dívida em si, através das informações disponíveis nos sítios governamentais, nos moldes da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI). Verificar se, mesmo com o fato de os pagamentos referentes à dívida pública estarem em dia e serem prioritários entre as despesas do governo, estão realmente reduzindo ou não, e se encaminhando para a redução do nível de endividamento do DF. O período analisado varia de acordo com a fonte de informações pesquisada. Dentre elas, foram extraídos dados do Relatório de Gestão Fiscal Anual, emitido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF; da Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Distrito Federal; e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN.

1.3 Problemas de pesquisa

Mesmo com a edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – o acesso à informação continua restrito e nada didático. É fundamental que este trabalho destaque as dificuldades encontradas mesmo após um ato legal tão louvado.

Não foram raros os casos de análise de dados que, teoricamente, deveriam apresentar os mesmos valores, independentemente da fonte de informações, mas, entretanto, não foi o que ocorreu.

Importante destacar que a Lei dá a oportunidade de requerer informações tanto virtualmente quanto pessoalmente, gerando um protocolo cuja resposta deve ser imediata no caso de informação disponível, ou dentro de um prazo de 20 (vinte) dias, prorrogável por mais 10 (dez), mediante justificativa expressa, de acordo com informação constante no site da própria Lei. Destaco aqui que informações foram devidamente solicitadas e ainda não respondidas, até a data de realização deste trabalho.

Isso mostra o absurdo vivido no país. A dívida pública, um tema sério e que consome trilhões de dólares a cada ano, além de ser tratada com negligência e sem transparência, ainda é um assunto velado mesmo para aqueles que demonstram interesse em estudá-lo.

2 A DÍVIDA PÚBLICA

Segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, em 2014, o governo federal gastou R\$ 978 bilhões com juros e amortizações da dívida pública, o que representou 45,11% de todo o orçamento efetivamente executado no ano.

Em 2015, até o dia 30 de outubro, essa dívida consumiu R\$ 939 bilhões, representando 49% do gasto federal. Sendo o atual estoque – setembro de 2015 – da dívida interna correspondente a R\$ 3.802.662.718.451,44; e o da dívida externa a US\$ 561.145.971.605,76.

A dívida pública é a soma de todos os compromissos a pagar que o Estado possui. Sendo assim, ela pode ser interna ou externa.

Na teoria, a dívida interna é aquela contraída em moeda nacional junto a residentes no País; enquanto a dívida externa é a dívida contraída em moeda estrangeira junto a residentes no exterior (FATTORELLI, 2012, p. 28). Conceituada a dívida pública, é necessário esclarecer em que contexto ela é âncora que trava o desenvolvimento do Brasil.

Em outras palavras, a contratação de dívidas pode ser de grande utilidade se realizada dentro de limites e condições legais, uma vez que representa uma importante fonte de financiamento do Estado.

Analogamente, é o que ocorre com empresas privadas: contraem empréstimos e financiamentos que possibilitem a realização de suas operações e a continuidade da empresa, para posterior pagamento e manutenção do negócio. Portanto, a dívida representa um investimento em tese.

Paulani (2008, p. 62) diz ainda que o endividamento é um sinal de dinamismo, e deve ser assim considerado, em vez de significar desleixo e imprevisão. O problema é quando essa dívida sai do controle, e principalmente, quando o endividado é um ente público responsável por garantir uma vida digna à população.

Portanto, não é correto afirmar que a dívida em si seja um atraso, e sim, o sistema gerado por ela. Por esse sistema, os recursos públicos são transferidos para o setor financeiro privado, garantindo os privilégios dos donos desse setor, em detrimento dos direitos humanos.

Vale ressaltar que o “Sistema da Dívida” não é uma peculiaridade do cenário brasileiro, e sim um *modus operandi*, ou seja, uma estrutura de funcionamento presente em diversas nações, em que o setor financeiro é colocado como principal beneficiário desse sistema. Para entender o “Sistema da Dívida”, é necessário entender o modelo econômico favorável à sua perpetuação e a origem da dívida pública brasileira.

3 O PADRÃO DE ACUMULAÇÃO

2015. O ano que será eternamente conhecido como o ano da crise econômica brasileira real, da crise política, dos sucessivos escândalos, da ameaça à democracia, da perda da tão defendida credibilidade brasileira. Mas será mesmo que a crise veio tão de surpresa assim?

Apesar de ter sobrevivido à crise mundial de 2008, o Brasil arrastou-se até 2015, por meio de contas maquiadas, jogos com as contas públicas, coberturas de escândalos prestes a explodir a qualquer momento etc. Desse modo, 2015 nunca foi o ano da crise, e sim o ano que a crise veio à tona. Uma crise inerente ao modelo econômico que permite a livre entrada e saída de capitais, que faz de tudo para garantir os interesses de uma minoria, que não tem como objetivo principal a garantia do interesse público. Um modelo econômico que mesmo em crise, caracterizada pelo baixo ou nenhum crescimento econômico e demissões em massa, consegue gerar lucros cada vez maiores para setores restritos da economia. Um exemplo é o setor financeiro, fundamental para garantir a manutenção desse modelo econômico, que vê na dívida pública um interessante “negócio” a ser sustentado, afinal, ela é capaz de gerar altos ganhos por meio de seus encargos.

E por que não sustentar o setor que mais cresce, mesmo em períodos de crise? Essa é a lógica que acompanha a política brasileira. A lógica de um modelo econômico que se sustenta basicamente em quatro setores: no financeiro, como já dito, no mineral, no petrolífero – agora em crise, mas nem por isso menos rentável – e o *agrobusiness*. E é com o foco nesses setores que o Brasil se encaminha para a reprimarização de sua economia, ou seja, o retorno à uma economia primário-exportadora, que talvez nunca tenha sido abandonada, ficando para trás no processo de industrialização mundial e tornando-se, portanto, um país cada vez mais dependente da importação de tecnologias.

Reinaldo Gonçalves, em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos, retrata o cenário político-econômico brasileiro, passando pela “atual” crise e suas causas e pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. Primeiramente, traz o conceito de “Modelo Liberal Periférico – MLP”.

O MLP implica graves problemas estruturais: o deslocamento da fronteira de produção na direção do setor primário-exportador; a reprimarização do padrão de comércio exterior; a desnacionalização do aparelho produtivo; o atraso do sistema nacional de inovações; e o agravamento da dominação financeira.

Tal modelo teria sido implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da abertura econômica, e aprofundado nos governos Lula e Dilma. Em suas palavras, “esse modelo coloca o país em uma trajetória de instabilidade e crise, cujo final é, invariavelmente, a instabilidade política e a crise institucional”. Se FHC abriu espaço para a livre entrada e saída de dinheiro do país, Gonçalves aponta como a herança desastrosa de Lula a “reprimarização da estrutura de produção e do padrão de comércio exterior, aumento expressivo do passivo externo, desindustrialização, sobre-endividamento de famílias, empresas e governo, expansão do sistema político patrimonialista e corrupto”. Resta para Dilma, o que ele chama de “déficit de governança”, ou seja, a incompetência para implementar políticas públicas e governar, além da “rigidez, má alocação e o desperdício nos gastos (inclusive, o serviço da dívida pública)”. Destaca ainda a traição da ideologia esquerdista por parte dos representantes do Partido dos Trabalhadores. A entrevista completa encontra-se no Anexo 2 deste trabalho.

Infere-se do que já foi dito que o modelo econômico atual opera independente dos partidos governantes, o que mostra quem está realmente no poder no Brasil: o sistema financeiro. O governo Collor, no início da década de 1990, iniciou o processo de privatizações e abertura comercial, mas foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que essa política ganhou força. Seguindo prescrições do Consenso de Washington, FHC reduziu o tamanho do Estado, abriu a economia e implementou políticas monetária e fiscal rígidas, além de elevadas taxas de juros reais. Se no governo seguinte – governo Lula – havia esperanças de mudar a supremacia dos interesses financeiros, essa expectativa não foi atendida, alegando-se a necessidade de “credibilidade” brasileira no cenário do mercado internacional. Assim, Lula completou a financeirização da economia brasileira por meio da Reforma da Previdência. Visto que nem Lula – representante da “quebra” da ideologia antes dominante – foi capaz de ir contra políticas antes tão criticadas pelo Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff menos ainda.

Essa falta de oposição real, deve-se a uma crença generalizada de que “*se só há uma política macroeconômica cientificamente comprovada, um governo responsável, qualquer que seja sua filiação ideológica, deverá adotá-la*” (PAULANI, 2008, p. 16). Sendo a macroeconomia apenas uma, o que diferenciaria os partidos – na teoria – seriam as políticas microeconômicas: “*mais ativamente ‘pró-social’ para os governos de esquerda (políticas compensatórias etc.), menos preocupadas com o ‘social’ para os de direita*” (PAULANI, 2008). Paulani (2008) conclui seu raciocínio apontando, ainda, o maior

problema desse pensamento: o de que economia e sociedade são coisas distintas, não tendo uma relação com a outra.

Diante dessa “única” macroeconomia, o padrão de acumulação e do Sistema da Dívida são mantidos, ficando o Brasil como 8ª economia mundial – mesmo em tempos de crise econômica e política -, mas como 79º no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano –IDH.

É claro o interesse em manter esse padrão e de quem o sustenta na manutenção da dívida pública, de modo que ambos estão intimamente interligados. Assim, para entender como a dívida pública brasileira continua aumentando e o Sistema gerado por ela – o “Sistema da Dívida” – é necessário entender esse modelo favorável à sua manutenção. Fattorelli (2012, p. 19) aponta, dentre outros, o regime de metas de inflação equivocado, a política de superávit primário e privatizações como fatores que contribuem para a manutenção desse Sistema.

a) Privatizações.

As privatizações, pois uma vez nas mãos do setor privado, o controle de serviços como telefonia, energia e transportes, por exemplo, fica condicionado à expectativa de lucro dos donos dessas empresas (FATTORELLI, 2012, p. 20). Isso significa que, sendo o lucro a medida de desempenho do setor privado – em contrapartida ao serviço público que visa o interesse público –, os preços desses serviços tendem a aumentar, visando um lucro cada vez maior, não acompanhado, necessariamente, de uma melhora na qualidade dos serviços ofertados. Ainda, contribuindo para o Sistema da Dívida, legalmente, todos “*os recursos apurados em privatizações destinam-se ao pagamento da dívida pública. Apesar das privatizações, essa dívida nunca diminuiu*” (FATTORELLI, 2012, p. 21).

b) O regime de metas de inflação.

Sobre o regime de metas de inflação, o primeiro problema é que o regime se sustenta em uma causa – o excesso de demanda – que não condiz com a realidade brasileira. Na realidade, a inflação brasileira é dada pela inflação de preços, decorrente de sucessivos aumentos dos preços administrados, como energia, telefonia e combustível (FATTORELLI, 2012, p. 21). Por serem insumos básicos na cadeia produtiva, um aumento no preço da energia e dos combustíveis, por exemplo, promove um aumento nos preços ao longo de toda

essa cadeia, caracterizando a inflação de preços. Se mesmo com a União administrando esses serviços ocorre a elevação dos preços, com o setor privado ainda há a expectativa de lucro, que contribui ainda mais para o aumento.

Dito isso, o regime, adotado no Brasil após determinação do FMI, em 1998, funciona da seguinte forma: primeiramente, é estabelecida uma meta para a inflação e o Banco Central se compromete a cumprir tal meta, por meio de instrumentos como a taxa de juros – Selic –, o controle da base monetária e até mesmo da taxa de câmbio.

Percebendo um aumento da inflação, o Banco Central logo trata de elevar essa taxa de juros, acreditando que ela é motivada por esse excesso de demanda e que, assim, restringirá o acesso à moeda, de modo a diminuir o consumo e, portanto, controlando essa demanda excedente. O que ocorre na prática é que essa elevação dos juros não soluciona o problema da inflação, uma vez que sua causa real não é combatida, mas promove o aumento da dívida pública, sustentando o sistema gerado por ela.

Outra medida tomada pela crença de que a inflação é motivada pelo excesso de demanda, quando a meta é atingida, o Banco Central busca enxugar a quantidade de moeda disponível. Para isso, realiza operações conhecidas como “Operações de Mercado Aberto”. Nessas operações, o Banco emite títulos da dívida pública brasileira em troca do excesso de moeda em circulação (reais ou dólares que ingressam no país). Títulos estes que pagam os maiores juros do mundo – que continuam aumentando para restringir o consumo – o que mostra como o regime de metas de inflação equivocado contribui para o aumento da dívida pública.

c) A política de superávit primário.

Superávit primário é a diferença positiva entre todas as receitas e despesas do governo, desconsiderando-se o pagamento de juros da dívida. “*É a ‘economia’ forçada de gastos públicos para o cumprimento de meta imposta pelo FMI ao Brasil desde 1998*” (FATTORELLI, 2012, p. 25). Ou seja, é o arrocho fiscal com as demais despesas do governo, sobretudo com gastos sociais, para que haja dinheiro restante para que a União honre seus compromissos – o pagamento da dívida.

A política de superávit primário garante a supremacia do Sistema da Dívida, colocando a dívida como prioridade na lista de gastos do governo, sendo tratada como mais

importante até que gastos como saúde, educação, transporte, segurança. Seu tratamento diferenciado é tamanho que as despesas com o serviço da dívida não exigem a indicação dos recursos necessários no caso de modificações dos projetos de lei referentes ao orçamento público – plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e eventuais créditos adicionais – como tratado no Art. 166, § 3º, inciso II, letra b, da Constituição Federal.

Tão absurdo quanto é o fato de receitas como a emissão de novos títulos da dívida pública e amortizações das dívidas dos estados, dentre outras receitas não primárias, não entrarem no cálculo do superávit primário, sendo, também, destinadas ao pagamento dos juros da dívida.

Expostos alguns fatores que contribuem para o Sistema da Dívida, além de outros não citados como a concentração de renda e o modelo tributário injusto, é nítida a prioridade que é dada à manutenção do modelo econômico vigente, em detrimento da melhoria dos serviços públicos, quando disponíveis. Apesar de ser um modelo que envolve políticas nacionais, este trabalho se propõe a focalizar seu impacto na dívida dos estados.

4 A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Antes de analisar o processo de endividamento dos estados é necessário um breve histórico sobre o processo de endividamento da União. Esse processo tem início, basicamente, com a oferta de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional.

Como já foi dito, a dívida externa diz respeito à dívida contraída em moeda estrangeira junto a residentes no exterior. Na prática, o Brasil tem emitido títulos da dívida externa em reais, também.

Para fins desse trabalho, será apresentada a evolução da dívida a partir da década de 1970, apontada como o período em que a dívida começou a crescer. Aqui, Fattorelli (2012, p. 33) mostra o primeiro aspecto duvidoso da dívida externa atual: a contratação de empréstimos por parte de um governo não transparente e que se autoproclamou legítimo para governar.

Uma vez instaurada, a ditadura militar aproveitou-se de outro acontecimento: o fim da paridade dólar-ouro nos Estados Unidos, anunciada em 1971, pelo FED – Federal Reserve System. A paridade dólar-ouro refere-se ao ouro como garantidor do valor do dólar. Para cada nota de dólar impressa, havia igual quantidade de ouro disponível.

Na prática, o fim desse padrão significou grandes quantias de dólares disponíveis, as quais o mercado viu nos bancos um escape. Uma vez no sistema bancário, esses dólares agora poderiam ser ofertados por meio de empréstimos. Tentador para quem precisava do dinheiro e, mais ainda, pelas taxas de juros – flutuantes – reduzidas, entre cinco e seis por cento ao ano, uma vez que a oferta de moeda era grande.

Dizer que a taxa de juro era flutuante significa dizer que essa remuneração varia de acordo com uma taxa de referência e, no caso, as taxas de referência eram a Prime e a Libor, taxas de juros internacionais livremente controladas pelos próprios credores da dívida brasileira.

Apesar de serem controladas por instituições diferentes – a Prime pelo FED, ou seja, o Banco Central Norte-americano; e a Libor pela Associação de Bancos Privados de Londres -, essas taxas apresentavam comportamentos idênticos (FATTORELLI, 2012, p. 34).

Se antes ambas se mantinham baixas, em 1979 elas começaram a subir e atingiram valores em torno de 20,5% em 1981. E para quem antes pagava em torno de cinco e seis por cento ao ano, um colapso era inevitável.

Em 1982, o FMI viu na crise a oportunidade para obrigar o Banco Central a entrar em acordo com seus credores privados internacionais, assumindo a totalidade da dívida externa brasileira, o que inclui a dívida privada.

Uma vez firmado o acordo com o FMI em 1983, o Brasil tornou-se escravo de políticas econômicas impostas por este fundo, como privatizações e ajustes fiscais. Por atender de prontidão às medidas exigidas pela organização, nada mais lógico do que pensar que o FMI seria o principal credor da dívida externa brasileira. Contudo, por trás da fachada do fundo, os maiores privilegiados continuavam os mesmos: os grandes bancos privados internacionais (FATTORELLI, 2012, p. 35). É claro que o atendimento de tais políticas não era gratuito: era pago por meio de serviços públicos precários e pelo aumento do desemprego.

Já com a presença do FMI no país, a abertura econômica apresentava-se como o segundo passo lógico. Foi no governo de Fernando Collor que esse processo foi iniciado, em 1990, e seguido pelos governantes sucessores.

Mesmo com a desestatização da economia e a desregulamentação do mercado, a crise da dívida externa permanecia. A solução encontrada pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso foi aderir ao chamado “Plano Brady”, em 1994.

O Plano abrangia a dívida externa com os bancos comerciais estrangeiros e objetivava reduzir o valor dessa dívida por meio de sua securitização. Ou seja, a dívida que antes era formalizada em acordos, agora era representada por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Para isso, “*foram emitidos sete tipos de títulos da dívida externa em tronca da dívida anterior e de juros vencidos, em montante estimado em US\$ 51 bilhões, na época*” (FATTORELLI, 2012, p. 40).

Na prática, o plano representou o oposto de sua proposta de redução do endividamento, prejudicando ainda mais o Brasil¹. Além da falta de transparência da novação da dívida, da legitimidade e legalidade questionáveis e o fato de que “a dívida externa contratual com bancos privados vinha sendo objeto de graves questionamentos de ordem legal, com suspeitas inclusive de prescrição dessa dívida em 1992” (FATTORELLI, 2012, p. 41), o valor de mercado da dívida anterior não foi considerado na novação, promovendo um grande aumento da dívida transformada.

¹ Importante dizer que o Plano Brady foi aplicado em 22 países considerados subdesenvolvidos, não sendo restrito ao caso brasileiro.

Fatores como a compra antecipada de títulos da dívida externa – além de antecipada, com ágio – e o resgate antecipado da dívida junto ao FMI, em 2005, durante o governo Lula, também contribuíram para o crescente endividamento. Sobre o resgate antecipado, amplamente divulgado como uma vitória para o país, Fattorelli (2012, p. 42) destaca que este não passou da troca de uma dívida por outra, porém, em condições ainda mais onerosas.

O processo de endividamento brasileiro continua sendo uma “bola de neve”, cada vez maior e com pagamentos realizados em cima de dívidas questionáveis. Ainda assim, a auditoria da dívida é pouco discutida. Com os estados brasileiros não é diferente, como será apresentado a seguir.

5 OS ESTADOS BRASILEIROS

O Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel de suas unidades federativas – estados, municípios e o Distrito Federal. Cada unidade federativa é autônoma, possuindo seus próprios governos, legislação e sistema de arrecadação. No âmbito estadual, o Brasil apresenta 26 unidades federativas e o Distrito Federal, que reúne características comuns aos estados e aos municípios.

Assim como a União, os estados brasileiros são entes da federação e também possuem, portanto, obrigações para com a sociedade brasileira. Também é deles a atribuição de cumprir os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. Não é novidade que tais serviços sociais não estão sendo cumpridos.

Uma das justificativas apresentadas para a falta de zelo por parte dos estados é a insuficiência do Fundo de Participação dos Estados, que configura uma modalidade de transferência constitucional de recursos financeiros por parte da União, previsto na Constituição Federal. Outra, é o elevado endividamento dos estados, composto principalmente por obrigações com a União que mesmo sendo cumpridas, continuam crescendo (FATORELLI, 2013, p. 58). E como se não bastasse possuir uma dívida monstruosa, a quantidade de recursos disponíveis para o pagamento é cada vez mais restringida.

Isso ocorre porque a maior parte da arrecadação tributária está concentrada na esfera federal e, na hora de repassar esses recursos para os estados, a União prioriza mais o sistema da dívida, por meio de amortizações da dívida e pagamento dos encargos financeiros, do que a transferência de recursos imprescindíveis para que os estados toquem suas respectivas políticas públicas. Desse modo, a União equipara-se a seus credores que tanto a prejudica, estabelecendo uma política de juros elevados, além de contar com práticas ilegais como o anatocismo – que será explicado mais adiante – só que dessa vez com os próprios estados brasileiros. Em 2014, 45,11% do Orçamento Geral da União foi destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida, enquanto as transferências a estados e municípios representaram somente 9,19% desse total.

Insatisfeita em não atender à real demanda dos Fundos de Participação dos Estados, a União ainda implementa políticas capazes de diminuir ainda mais a arrecadação tributária desses entes.

A Lei Complementar nº 87/1996 – Lei Kandir – é um desses exemplos, como aponta Fattorelli (2013, p. 59). Ela diz que quando a isenção de ICMS – imposto cuja arrecadação é de competência dos estados – sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços foi implementada, os estados deveriam ser compensados por essa perda em suas receitas tributárias, mas a falta de transparência nessa compensação promove a insuficiência de recursos compensados. Em outras palavras, por ser difícil definir a real perda dos estados com a promulgação da referida lei, devido, dentre outros fatores, à indisponibilidade de dados claros e confiáveis, a compensação financeira decorrente da perda nas receitas tributárias estaduais não é realizada, prejudicando os orçamentos locais.

Portanto, eis o dilema dos estados: como pagar uma dívida que além de insustentável, não possui receita suficiente para cobri-la?

6 A ORIGEM DA DÍVIDA DOS ESTADOS

A Auditoria Cidadã da Dívida exerceu papel fundamental no estudo da origem da dívida dos estados. Que a dívida existe já é sabido, mas os aspectos referentes à sua contratação são turbulentos, ainda mais com a falta de transparência dos processos. A Auditoria, portanto, pesquisou todas as Resoluções do Senado Federal relacionadas ao processo de endividamento, além de estudos e legislações específicas, contribuindo para clarificar a origem de obrigações que deveriam possuir detalhamento minucioso.

Assim como a dívida pública da União, a dívida dos estados começou a crescer mais expressivamente na década de 1970.

Nessa época, os militares já estavam no poder e já haviam dado início às suas políticas. Foi instaurado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), orientando reformas econômicas estruturais como a Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967. Destaca-se o papel da Reforma Tributária no processo de endividamento público dos estados, uma vez que além de aumentar a carga tributária, concentrou a arrecadação na União (FATTORELLI, 2013, p. 118).

Também na década de 1970, como já foi dito, o fim da paridade dólar-ouro aumentou a quantidade de recursos disponíveis para empréstimo, definindo os empréstimos externos como a principal fonte de financiamento dos estados na época.

Em 1974, foi criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), pela Lei nº 6.168/74.

Art. 1º É criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS-destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social, que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

A maioria dos recursos do FAS era oriunda da Caixa Econômica Federal, de modo que ela passou a ser um importante credor da dívida dos estados. Além dela, é importante citar outros credores como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, os bancos estaduais e o Banco do Nordeste do Brasil.

Com o intuito de controlar o endividamento dos estados, o Senado Federal aprovou a Resolução nº 62 em 1975. Tal resolução veio a impor limites máximos para a dívida consolidada interna, mas ela mesma veio a permitir o alargamento desses limites. A

consequência foi o oposto do esperado, ou seja, o aumento da dívida, seja por meio de credores externos ou pela emissão de títulos (FATTORELLI, 2013, p. 123).

Na década de 1980, outra fonte de financiamento que merece destaque eram as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, títulos públicos federais emitidos com a característica de pagar remuneração acrescida de correção monetária. Com o Plano Cruzado, a denominação passou a ser Obrigação do Tesouro Nacional – OTN. Além das ORTN, os estados podiam emitir títulos do tesouro estadual. A Lei nº 7.614/87 também aumentou as fontes de financiamento:

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

Estas operações de crédito teriam como objetivos principais atender o serviço da dívida interna contratada até 30 de abril de 1987, bem como o refinanciamento de obrigações autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional; e suprir recursos para atender o déficit relativo a despesas correntes dos exercícios financeiros anteriores à Lei. Tais operações poderiam, ainda, serem substituídas pela autorização de emissão de novos títulos de dívida mobiliária a critério do Ministro da Fazenda.

Com isso, a dívida estadual aumentou expressivamente e a falta de transparência e a arbitrariedade dessas emissões serviram de argumento para a renegociação dessa dívida com a União por meio da Lei nº 9.496/97.

No período iniciado em 1990 até a dita renegociação da dívida, o aumento da mesma deveu-se, sobretudo, ao escândalo dos precatórios².

O escândalo dos precatórios foi apurado na CPI dos Títulos Públicos, ou CPI dos Precatórios, instaurada no Senado Federal entre 1996 e 1997. Sua relação com a dívida pública é de que, na época da Constituição Federal de 1988, cujo texto disciplina o pagamento dos precatórios, a verba necessária para o pagamento dessas obrigações poderia ser obtida por meio de títulos públicos emitidos com tal finalidade.

² Precatório é “o instrumento pelo qual o Poder Judiciário requisita, à Fazenda Pública o pagamento a que esta tenha sido condenada em processo judicial”. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/precatorios/>.

Porém, com a edição da Emenda Constitucional nº 3, em 1993, os estados e municípios foram proibidos de emitir títulos da dívida pública até 1999, inclusive para o pagamento de precatórios. Essa emissão, para pagamento, inclusive, de juros e correções monetárias, só seria possível para precatórios judiciais de pagamentos pendentes até a promulgação da Constituição, desde que o Executivo houvesse parcelado suas dívidas judiciais em até 180 dias da data desta promulgação, e ressalvados os créditos de natureza alimentar (FATTORELLI, 2013, p. 140-141).

Se antes da referida Emenda a dívida pública já aumentava por conta da emissão de títulos da dívida para o pagamento de precatórios, depois, não foi diferente. A CPI dos Títulos Públicos apurou irregularidades nas emissões após a proibição, de modo que títulos da dívida continuaram a ser emitidos de maneira ilícita, contribuindo ainda mais para o crescimento da dívida pública dos estados.

Outro contribuinte para o crescente endividamento foi o Plano Real. O Plano Real foi um plano caracterizado pela instituição da Unidade Real de Valor (URV), pela desindexação da economia e pela criação de uma nova moeda: o Real. Porém, seu maior objetivo era o de estabilizar a economia para controlar a hiperinflação no país. Sendo bem-sucedido, a inflação que antes atingia patamares altíssimos, reduziu-se drasticamente. Porém, uma das medidas também utilizadas para conter a contínua elevação de preços foi o aumento das taxas de juros e, se por um lado a inflação era controlada, por outro, a dívida pública dos estados disparava:

A União entendeu que, sem sanear as finanças dos estados, a estabilização econômica conquistada pelo Plano Real estava fadada ao fracasso. “O governo federal se convenceu de que teria de assumir um papel ativo na reforma fiscal dos estados para impedir uma crise sistêmica”, escreveram os economistas Fábio Giambiagi e Márcio Ronci, no estudo *As Instituições Fiscais Brasileiras: as reformas de Cardoso 1995–2002*, publicado em 2004 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)³.

³ Notícias Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/contexto/estados-e-municipios-aumentam-a-pressao-para-mudar-os-terminos-dos-contratos-dos-quase-r-500-bilhoes-em-dividas-que-tem-com-a-uniao.aspx>

7 A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA

A Lei nº 9.496/97 é o instrumento legal de maior destaque no processo de refinanciamento das dívidas dos estados. Porém, antes de sua edição, foram realizados outros refinanciamentos que merecem destaque, tais como a Lei nº 7.976/1989, a Lei nº 8.388/1991 e a Lei nº 8.727/1993.

a) Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989.

O primeiro (refinanciamento) ocorreu em 1989, por meio da Lei 7.976.

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

A Lei ainda limitava, em parágrafo único, o valor do refinanciamento ao montante correspondente ao saldo da dívida existente em 1º de janeiro de 1990⁴.

Na qualidade de agente do Tesouro Nacional, os contratos de financiamento e refinanciamento deveriam ser firmados pelo Banco do Brasil S.A e deveriam conter cláusulas estipulando correções monetárias, juros equivalentes aos pagos pelo Governo Federal nos respectivos contratos externos e comissões administrativas a serem pagas ao Banco do Brasil S.A⁵.

b) Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991.

Enquanto a Lei nº 7.976/89 dispunha sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, a Lei nº 8.388/91 estabeleceu diretrizes para o refinanciamento dos saldos devedores de obrigações decorrentes de operações de crédito interno.

Art. 1º O Poder Executivo garantirá, nos termos desta lei, o refinanciamento dos saldos devedores, apurados em 30 de setembro de 1991, de obrigações decorrentes de operações de crédito interno, bem assim da dívida pública mobiliária, vencidas e vincendas de responsabilidade dos Estados, do Distrito

⁴ Saldo indisponível para consulta. A Auditoria Cidadã da Dívida ainda destaca o fato de que pouco antes dívidas do setor privado haviam sido transferidas para os estados com base na Lei nº 7.614, e votos CMN 340/87 e 548/87.

⁵ Lei nº 7.976, Art. 3º, V: o pagamento semestral, pelo mutuário, ao Banco do Brasil S.A., de uma comissão de administração, correspondente a 0,20% (vinte centésimos por cento) ao ano, calculada sobre o saldo devedor existente no último dia civil dos meses de junho e dezembro de cada ano, no vencimento e na liquidação do contrato.

Federal e dos Municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário, junto a órgãos e entidades controlados, direta ou indiretamente, pela União, excusive aquelas decorrentes de contratos de capital de giro ou de natureza mercantil.

Importante destacar que esse refinanciamento não abrange as dívidas renegociadas com base na Lei nº 7.976/89.

Esse artigo determina também, em seu § 3º, a metodologia de cálculo do refinanciamento.

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

É importante deixar claro que a atualização monetária baseada nesse índice – IGPM – foi, e ainda é, altamente dispendiosa para os entes que tiveram suas dívidas refinanciadas (FATTORELLI, 2013, p. 131).

Ainda sobre os prejuízos promovidos por essa lei, Fattorelli (2013, p. 132) destaca as penalidades a serem aplicadas caso os Estados, o Distrito Federal e os Municípios emitissem títulos da dívida pública mobiliária, como disposto em seu Art. 8º:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, a partir da data da assinatura dos contratos de refinanciamento a que se refere esta lei e até 31 de dezembro de 1998, emitirem títulos da dívida pública mobiliária, exceto aqueles destinados ao atendimento dos precatórios judiciais previstos no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, terão todo o saldo a que se refere o art. 1º desta lei imediatamente considerado vencido, podendo ter executadas as garantias que lhe dão respaldo.

Este artigo caracteriza a antecipação do vencimento, tornando as dívidas cada vez mais onerosas.

c) **Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993.**

Outra iniciativa de refinanciamento dessas dívidas foi instituída por meio da Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993.

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

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

Tal artigo ainda incluía em seu § 1º a possibilidade de incorporar aos saldos a serem refinanciados, as parcelas vencidas de obrigações financeiras garantidas pela União junto a bancos comerciais estrangeiros.

A Lei nº 7.976/1989, a Lei nº 8.388/1991 e a Lei nº 8.727/1993 são exemplos de tentativas de refinanciamento da dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, antes da Lei nº 9.496/1997. Porém, outros atos também influenciaram o endividamento dos Estados. Pensando em facilitar a identificação destes e suas consequências, a Auditoria Cidadã da Dívida elaborou o quadro apresentado abaixo.

Quadro 1 – Principais atos que influenciaram o endividamento dos estados.

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

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados.

8 LEI Nº 9.496/1997

Dos dispositivos legais que promoveram o refinanciamento das dívidas dos estados pela União, a Lei 9.496/97 merece destaque, por ter sido acompanhada por um conjunto de programas, tais como: Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados – PAF; Programa Estadual de Desestatização – PED; e o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES.

Tendo o Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados – PAF – como carro chefe da Lei 9.496/97, o Programa Estadual de Desestatização – PED – e o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES – tinham como objetivo reduzir a participação do Estado na economia, por meio da transferência de atividades antes exploradas pelo setor público ao setor privado. Também justificavam suas implementações como meio de reduzir a dívida pública, uma vez que as receitas obtidas com privatizações seriam destinadas para tal fim. Aqui, o FMI continua exercendo sua influência nas políticas nacionais: além de Cartas de Intenções enviadas ao FMI em novembro de 1998, as negociações realizadas com os estados foram feitas nos padrões exigidos pelo Fundo – memorando prévio com os compromissos e condições impostas por meio de acordo (FATTORELLI, 2013, p. 84).

Foram firmados acordos entre 24 estados – Amapá e Tocantins não o fizeram – e a União, além do Distrito Federal. Ressalta-se ainda que, para conseguir maior adesão por parte dos Estados, a União ofereceu um subsídio inicial, que era a diferença entre as condições anteriores e as condições oferecidas pela Lei nº 9.496/97.

A seguir, serão abordados os principais aspectos de cada programa.

a) Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados – PAF.

No âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados – PAF, o Art. 1º da referida lei autoriza a União a assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como os empréstimos tomados por estes junto à Caixa Econômica Federal e outras dívidas cujo refinanciamento pela União tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999. A dívida pública mobiliária assumida inclui aquela emitida para pagamento de precatórios judiciais, cujas validades já foram questionadas nesse trabalho.

Sobre a implementação do programa, ela foi realizada por meio de “Memorandos de Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo”. Neles, o Art. 2º estabelece que deveriam constar os objetivos específicos de cada unidade da federação, além de metas e compromissos relativos à:

I - Dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR; II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; III - despesas com funcionalismo público; IV - arrecadação de receitas próprias; V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; VI - despesas de investimento em relação à RLR.

O Art. 3º traz os prazos dos contratos de refinanciamento e as condições referentes à atualização monetária.

Art. 3º Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subsequentes, observadas as seguintes condições: I - juros: calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de seis por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado; II - atualização monetária: calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que vier a substituí-lo.

Destaca-se aqui que apenas a variação positiva do IGP-DI é considerada para atualização monetária, apesar de o artigo não especificar o tipo, devido a inserções indevidas do termo nos contratos firmados entre os estados e a União (FATTORELLI, 2013, p. 88).

Fattorelli (2013, p. 88) ressalta ainda que essa combinação entre a taxa mínima de seis por cento ao ano e o IGP-DI constituem a maior taxa de juros nominais do mundo e compara com os empréstimos realizados aos Estados Unidos pela União, cujas remunerações são quase zero.

b) Programa Estadual de Desestatização – PED.

A Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN – do estado de Goiás define como objetivo do programa:

(...) o retorno do Estado ao exercício de suas atividades próprias, deixando os empreendimentos para a livre iniciativa, e conseqüentemente alcançando condições que lhe permitam investimentos em áreas prioritárias, longamente aguardados pela população.

Em outras palavras, é um programa direcionado para a privatização do patrimônio dos estados. Apesar das privatizações terem sido aprovadas por leis estaduais, tal decisão é

resultado de determinação da área financeira federal já estabelecida desde 1995 (FATTORELLI, 2013, p. 101).

O patrimônio cuja construção originou e aumentou a dívida dos estados desde a década de 70, agora era direcionado a privatizações (FATTORELLI, 2013, p. 103).

c) Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES.

Esse programa teve papel fundamental no aumento da dívida pública dos estados. Seu objetivo era diminuir a participação dos governos estaduais no sistema financeiro.

Interesses financeiros também são destacados como motivadores do programa⁶. Ele possibilitaria uma maior concentração bancária e consequente fortalecimento do sistema bancário nacional, além de promover a abertura desse sistema ao mercado externo, por meio dos leilões de privatizações dos bancos estaduais (GUTIÉRREZ, 2006, p. 1).

Na prática, o PROES promoveu a transferência da dívida das instituições bancárias para o setor público⁷. Então, além de ter que vender essas instituições, os estados tiveram que assumir suas obrigações, não havendo alternativa senão também incluírem-nas no refinanciamento realizado pela União.

Além de aumentar o endividamento dos estados por meio de condições extremamente onerosas, o PROES representou parte da perda da autonomia financeira dos estados (FATTORELLI, 2013, p. 187).

Recentemente, os acordos firmados com a União têm sido alvo de questionamento e discussões que defendem, inclusive, um novo contrato de refinanciamento. Estados e municípios alegam o fato de suas finanças estarem sobrecarregadas e comprometidas com uma dívida que parece não ter fim. Em notícia publicada pelo sítio do Senado Federal⁸,

Os contratos assinados previam prazo de pagamento de 30 anos, juros que variavam de 6% a 9% anuais e atualização monetária calculada mensalmente com base no IGP-DI. Além disso, estabeleceu-se um limite de

⁶ O Prof. Ary Minella (2007) destaca: “no Brasil, dois grandes bancos privados nacionais e dois bancos estrangeiros foram os grandes beneficiados com a privatização de vários bancos: Bradesco (cinco bancos), o Itaú (quatro), e os estrangeiros ABN Amro (dois) e especialmente o espanhol Santander”.

⁷ A Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados destaca que além de altamente onerosa, o teor dessas dívidas ainda é desconhecido, caracterizando uma falta de transparência que acompanha todo o processo de endividamento brasileiro.

⁸ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/contexto/estados-e-municipios-aumentam-a-pressao-para-mudar-os-terminos-dos-contratos-dos-quase-r-500-bilhoes-em-dividas-que-tem-com-a-uniao.aspx>.

comprometimento da receita líquida real (RLR) do estado ou do município com o pagamento do serviço da dívida (fixado entre 11,5% e 15%, dependendo do contrato). À época, pareciam boas condições. Na década de 1990, a taxa básica de juros girava em torno de 45% ao ano e a opção pela correção da dívida pelo IGP-M (hoje IGP-DI), então baixíssimo, e até 9% de juros anuais fazia sentido. Porém, com a redução da taxa básica de juros (Selic) nos anos recentes, a situação se inverteu.

9 O DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal (DF) é uma das 27 unidades administrativas brasileiras, localizado na Região Centro-Oeste do território brasileiro e abrigando a capital federal e sede do governo do Distrito Federal: Brasília. É um território autônomo que se subdivide em regiões administrativas.

Assim como os outros estados, o Distrito Federal apresenta um endividamento problemático e se no âmbito nacional, 2015 está sendo um ano de crises, no âmbito distrital, também. Foram inúmeras as notícias sobre manifestações, greves e faltas de pagamento a servidores do Governo do Distrito Federal – GDF. Sendo um ano de transição política, com novo governador eleito, o mesmo já declarou ter assumido o governo com uma dívida de R\$ 2,1 bilhões, como publicamente noticiado⁹. No entanto, os dados pesquisados mostram uma dívida pública de quase R\$ 6 bilhões.

Como participante do programa de refinanciamento da dívida proposto pela União, através da Lei nº 9.496/97, o Distrito Federal também foi obrigado a se submeter ao Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados – PAF.

⁹ Notícia disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/10/eleito-rollemborg-diz-que-assumira-df-com-divida-de-r-21-bilhoes.html>>

10 SITUAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA DO DF

Seguindo a tendência geral do país, o Governo do Distrito Federal também enfrenta uma crise econômica no âmbito distrital. Com um novo governo no poder, já foram anunciadas medidas como o aumento de impostos e corte de salários para ajustar os gastos do governo. Cada vez mais são tomadas medidas que comprometem a renda da população, mas não é dada a devida importância ao controle da dívida pública que também compromete o orçamento do DF.

Periodicamente, são realizadas revisões do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados – PAF. A última – 12ª revisão – de 10 de dezembro de 2014, abrange números referentes ao ano de 2013 e projeções até o ano de 2016. Traz dados como o déficit no resultado primário do Distrito Federal no ano de 2013, totalizando R\$ 946 milhões, que apesar de serem negativos, estão dentro da meta, também negativa, de R\$ 1.038 milhões.

Ainda neste ano, os juros pagos pelos serviços da dívida somaram R\$ 23 milhões, sustentando um cenário de juros líquidos negativos – receita financeira menos pagamento dos juros da dívida – constante nos seis últimos anos.

Sobre o processo de endividamento do Distrito Federal, suas características são similares às já expressas na seção do processo de endividamento dos estados brasileiros. Similar também no sentido de que não foi um processo transparente, cujo detalhamento da dívida refinanciada pela Lei nº 9.496/97 ainda não foi esclarecido, sendo inclusive objeto de requerimento de informações pela Auditoria Cidadã da Dívida, em 10 de janeiro de 2014.

Portanto, apesar da falta de transparência e didática dos dados, este trabalho propõe-se a analisar a dívida pública do Distrito Federal, na limitação dos dados disponíveis.

11 A DÍVIDA PÚBLICA ATUAL DO DF

Até o segundo quadrimestre de 2015, a dívida consolidada ou fundada total somou o montante de R\$ 5.674.466.354,17 (5 bilhões, 674 milhões, 466 mil, 354 reais e 17 centavos)¹⁰.

Reafirmando, esses valores referem-se à dívida consolidada ou dívida fundada. Este trabalho não se baseia no conceito de dívida líquida, obtida descontando-se créditos que o governo tem a receber da dívida consolidada total. A utilização do conceito da dívida líquida para a análise do endividamento, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, é arbitrária, por motivos já apresentados por Fattorelli (2012, p. 30):

- Apesar de descontar créditos a receber, como reservas internacionais, obrigações a pagar, como o Passivo Externo, não são consideradas.
- Os custos da dívida e dos créditos a receber são distintos, gerando, portanto, distorção. Em outras palavras, os juros pagos pelos títulos brasileiros são bem superiores àqueles recebidos por meio, por exemplo, das aplicações em títulos da dívida norte-americana, principal aplicação das reservas internacionais.
- Os juros nominais efetivamente pagos e as amortizações da dívida são calculados sobre a dívida bruta, e não líquida.

Dito isso, a composição atual da dívida do Distrito Federal será realizada com base nos valores da dívida consolidada ou fundada total. Periodicamente, o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF – emite um Relatório de Gestão Fiscal com valores apurados por quadrimestre. Este relatório, contém, dentre outros demonstrativos, o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Sobre os orçamentos consolidados, Salvador (2010) lembra que “*a Constituição brasileira definiu no seu artigo 165, para os três níveis de governo, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social*”. Adequado seria que os Relatórios de Gestão Fiscal acompanhassem essa tendência.

O Relatório apresenta a dívida consolidada total do DF dada pelo somatório da dívida mobiliária, da dívida contratual interna e externa, dos precatórios posteriores a 05-05-2000, e outras dívidas. Novamente, até o segundo quadrimestre de 2015, essa dívida somou o montante

¹⁰ De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal elaborado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

de R\$ 5.674.466.354,17 (5 bilhões, 674 milhões, 466 mil, 354 reais e 17 centavos), sendo assim discriminada:

Quadro 2 – Dívida consolidada do Distrito Federal.

DÍVIDA CONSOLIDADA	SALDO
	ATÉ O 2º QUADRIMESTRE 2015
DÍVIDA CONSOLIDADA – DC	5.674.466.354,17
DÍVIDA MOBILIÁRIA	-
DÍVIDA CONTRATUAL	3.974.681.510,67
Interna	3.104.779.554,22
(-) Créditos a Receber Ref. A Cobertura FCVS/CEF	114.574.765,70
Externa	984.476.722,15
PRECATÓRIOS POSTERIORES A 05-05-2000 (inclusive*)	1.699.784.843,50
OUTRAS DÍVIDAS	-

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal de Contas do Distrito Federal (2015).

Alerta para o fato de que o Relatório de Gestão Fiscal de cujo quadro acima foi retirado insiste na nomenclatura de dívida consolidada – subentende-se aqui, total, pois ainda não foram realizadas as deduções – mesmo tendo descontado os Créditos a Receber Ref. A Cobertura FCVS/CEF. Isso mostra como o conceito de dívida consolidada está deturpado, uma vez que não deveria levar em conta os valores a receber, o que caracteriza, na verdade, a dívida consolidada líquida. Desconsiderando esse desconto, a nova composição da dívida consolidada seria:

Quadro 3 – Dívida Consolidada Total do Distrito Federal.

DÍVIDA CONSOLIDADA	SALDO
	ATÉ O 2º QUADRIMESTRE 2015
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC	5.789.041.119,87
DÍVIDA MOBILIÁRIA	-
DÍVIDA CONTRATUAL	4.089.256.276,37
Interna	3.104.779.554,22
Externa	984.476.722,15
PRECATÓRIOS POSTERIORES A 05-05-2000 (inclusive*)	1.699.784.843,50
OUTRAS DÍVIDAS	-

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal de Contas do Distrito Federal (2015) – com adaptações.

Desse modo, a dívida consolidada bruta real soma um montante de R\$ 5.789.041.119,87 (5 bilhões, 789 milhões, 41 mil, 119 reais e 87 centavos), apresentando um saldo excedente de R\$ 114.574.765,70 (114 milhões, 574 mil, 765 reais e 70 centavos) em relação ao valor apresentado como dívida consolidada.

O “escândalo dos precatórios” apurado na CPI dos Títulos Públicos, ou CPI dos Precatórios, instaurada no Senado Federal entre 1996 e 1997, já foi abordado neste trabalho como fator contribuinte para o endividamento dos estados. O valor da dívida com precatórios acima, totalizando R\$ 1.699.784.843,50 (1 bilhão, 699 milhões, 784 mil, 843 reais e 50 centavos), exemplifica bem o peso que eles têm na composição da dívida pública. Um valor que continua exorbitante mesmo com a proibição da emissão de títulos públicos para seus pagamentos. Ainda, esse valor diz respeito somente aos precatórios posteriores a 05-05-2000. Os anteriores a esse período são apresentados à parte do demonstrativo e totalizam R\$ 2.312.408.957,54 (2 bilhões, 312 milhões, 408 mil, 957 reais e 54 centavos).

O Relatório do TCDF apresenta também o detalhamento da dívida contratual, como demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 4 – Dívida contratual detalhada do Distrito Federal.

DETALHAMENTO DA DÍVIDA CONTRATUAL	SALDO
	ATÉ O 2º QUADRIMESTRE DE 2015
DÍVIDA CONTRATUAL	R\$ 3.974.681.510,67
DÍVIDA DE PPP	-
PARCELAMENTO DE DÍVIDAS	R\$ 33.507.760,07
De Tributos	-
De Contribuições Sociais	R\$ 33.507.760,07
Previdenciárias	R\$ 33.507.760,07
Demais Contribuições Sociais	-
Do FGTS	-
Com Instituição Não Financeira	-
DÍVIDA COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	R\$ 3.941.173.750,60
Interna	R\$ 2.956.697.028,45
Externa	R\$ 984.476.722,15
DEMAIS DÍVIDAS CONTRATUAIS	-

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal de Contas do Distrito Federal (2015)

Com esse detalhamento, é possível entender a influência do setor financeiro no Sistema da Dívida. A dívida contratual junto a instituições financeiras soma um valor de R\$ 3.941.173.750,60 (3 bilhões, 941 milhões, 173 mil, 750 reais e 60 centavos), representando 99,16% - quase a totalidade – da dívida contratual do Distrito Federal.

Tendo em vista sua expressividade, convém detalhar sua composição.

a) Dívida Contratual Interna

A dívida contratual interna diz respeito àquela contratada junto ao Tesouro Nacional e ao Sistema Financeiro Nacional. O Banco Central do Brasil – BCB – disponibiliza a consulta dessa dívida, de acordo com o período selecionado, apresentando os devedores e credores da atual composição da dívida contratual interna do Distrito Federal. A posição do mês de agosto, representando até o 2º quadrimestre de 2015, apresenta-se de acordo com o mostrado no quadro abaixo, ressaltando-se que não estão inclusas as informações ligadas à dívida externa, mobiliária e junto ao INSS, FGTS ou outras instituições não financeiras que não o Tesouro Nacional.

Quadro 5 – Dívida contratual interna por devedores e credores. Posição agosto/2015.

Devedor	Credor			Total
	Tesouro Nacional	Instituições financeiras públicas	Instituições financeiras privadas	
Administração direta (a)	R\$ 1.683.256.008,30	R\$ 1.215.713.108,16	-	R\$ 2.898.969.116,46
Administração indireta (b)	R\$ 68.920.555,59	R\$ 709.948.700,01	R\$ 213.795.018,74	R\$ 992.664.274,34
Autarquias	-	-	-	-
Fundações	-	-	-	-
Empresas públicas	-	R\$ 174.869.028,32	-	R\$ 174.869.028,32
Sociedades de econ. mista	R\$ 68.920.555,59	R\$ 535.079.671,69	R\$ 213.795.018,74	R\$ 817.795.246,02
Total (a) + (b)	R\$ 1.752.176.563,89	R\$ 1.925.661.808,17	R\$ 213.795.018,74	R\$ 3.891.633.390,80

Fonte: Banco Central do Brasil

De acordo com o quadro apresentado, a dívida interna contratual soma um montante de R\$ 3.891.633.390,80 (3 bilhões, 891 milhões, 633 mil, 390 reais e 80 centavos), incluindo a dívida junto ao Tesouro Nacional. Deste total, R\$ 2.139.456.826,91 (2 bilhões, 139 milhões, 456 mil, 826 reais e 91 centavos) correspondem à dívida contratual interna junto a instituições financeiras, sejam elas públicas ou privadas, divergindo do valor apresentado no Relatório de Gestão Fiscal do TCDF em R\$ 817.240.201,54 (817 milhões, 240 mil, 201 reais e 54 centavos). Esta diferença é um tanto quanto questionável, pois, apesar de os valores disponíveis pelo Banco Central do Brasil não incluírem as informações ligadas à dívida mobiliária e junto ao INSS, FGTS ou outras instituições não financeiras que não o Tesouro Nacional, a dívida mobiliária é declaradamente nula tanto no Relatório de Gestão Fiscal do TCDF, quanto na

Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do DF, e os outros valores não dizem respeito a instituições financeiras. Aqui, fica clara a necessidade de dados mais transparentes, coerentes, didáticos, claros e a necessidade imperiosa de uma auditoria para verificar possíveis distorções.

b) Dívida Contratual Externa

Sobre a dívida contratual externa, em nenhum momento é realizado o detalhamento dos devedores e credores. A única coisa que se pode afirmar aqui é que o saldo constante dessa dívida no Relatório de Gestão Fiscal do TCDF corresponde R\$ 984.476.722,15 (984 milhões, 476 mil, 722 reais e 15 centavos), para o período até o 2º quadrimestre de 2015, enquanto na Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do DF, o valor projetado para o mesmo ano é de R\$ 711.891.764 (711 milhões, 891 mil e 764 reais). Apesar da comparação entre um valor projetado e um valor real, convém questionar o porquê dessa diferença de R\$ 242.584.958,15 (242 milhões, 584 mil, 958 reais e 15 centavos), tendo em vista o já elevado valor discrepante antes mesmo do encerramento do exercício. Outro motivo é o fato de ser uma diferença grande para valores referentes à dívida pública, que deveria ser minuciosamente calculada e projetada com a menor margem de erro possível, permitindo um maior controle das finanças públicas.

As questões apresentadas tornam-se urgentes no campo do orçamento público do Distrito Federal.

12 O REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA DO DISTRITO FEDERAL (LEI 9.496/97).

O valor da dívida refinanciada pela União seria até hoje desconhecido, se não houvesse sido objeto de requerimento de informações durante a CPI da Dívida Pública ao Ministério da Fazenda. Isso mostra, mais uma vez, a falta de transparência do processo de refinanciamento. Por meio da Resposta do MF ao item (a) do Ofício nº 25/09-P¹¹, foi possível visualizar os valores da dívida do DF assumida pela União, a data de assunção, o subsídio inicial, e, portanto, o valor da dívida efetivamente refinanciada, além dos empréstimos do PROES, como apresentado no quadro abaixo:

Quadro 6 – Dívida refinanciada pela Lei nº 9.496/97.

UF	Valor da Dívida Assumida pela União	Data da Assunção	Subsídio Inicial	Valor da Dívida Refinanciada aos Estados	Empréstimo PROES	Saldo Devedor Total Inicial
DF	R\$ 647.983.876,23	29.07.99	R\$ 5.711.508,92	R\$ 642.272.367,31	-	R\$ 642.272.367,31

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados. P. 90

Diante do quadro, o saldo devedor total inicial somava R\$ 642.272.367,31 (642 milhões, 272 mil, 367 reais e 31 centavos). Destaca-se o fato de o Distrito Federal não ter recebido empréstimos referentes ao Programa de Incentivo à Redução da presença do Estado na Atividade Bancária – PROES – possuindo, ainda, o controle estatal do Banco de Brasília – BRB.

Sobre o detalhamento dessa dívida refinanciada, a resposta ao Requerimento de Informações Nº 63/2009¹² abrange os credores da dívida refinanciada, trazendo o valor e a data da assunção por credor, além do tipo de dívida.

¹¹ Resposta constante no livro “Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados”, página 90.

¹² Requerimento constante no Anexo 18 do livro “Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados”, página 348.

Quadro 7 – Dívida refinanciada pela Lei nº 9.496/97, por credor.

UF	VALOR	DATA	CREDOR	VALOR DA ASSUNÇÃO	DATA DA ASSUNÇÃO	TIPO DE DÍVIDA
DF	R\$ 647.983.876,23	29.07.99	Banco do Brasil S/A – BB	R\$ 115.506.594,30	29.12.99	Contratual
			Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	R\$ 167.795.427,72	29.12.99	Contratual
			Caixa Econômica Federal - CEF	R\$ 390.454.376,98	29.12.99	Contratual

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados. P. 351.

O interessante é que uma lei – Lei nº 9.496/97 – que foi criada com a intenção de aliviar, teoricamente, a dívida dos estados, resultando em um refinanciamento, no caso do DF, de R\$ 647.983.876,23 (647 milhões, 983 mil, 876 reais e 23 centavos), hoje ainda consta como parte integrante da dívida contratual interna do Distrito Federal, porém com um montante de R\$ 1.111.856.756 (1 bilhão, 111 milhões, 856 mil e 756 reais)¹³ na Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do DF, como o valor projetado para o ano de 2015, representando um aumento de mais de 70% e mais de 30% do total da dívida contratual interna. Um número mais verossímil para o valor da dívida refinanciada atualmente seria o constante no Quadro 5, como valor da dívida da administração direta junto ao Tesouro Nacional, no montante de R\$ 1.683.256.008,30 (1 bilhão, 683 milhões, 256 mil, 8 reais e 30 centavos).

Desde 1997, o IGP-DI¹⁴ está atrelado à dívida refinanciada dos estados pela União em decorrência dessa lei, sendo o índice utilizado para o cálculo da atualização monetária e configurando, assim, o maior custo da dívida do mundo.

Sendo uma dívida altamente custosa, é difícil realizar seu pagamento integral. Sobrando um saldo a pagar, ele é novamente transferido para o estoque da dívida e, este mesmo

¹³ De acordo com a Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Distrito Federal (12ª Revisão).

¹⁴ O Índice Geral de Preços é um índice calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas – FGV – uma instituição privada, e indica uma expectativa de inflação. É obtido pela média aritmética ponderada do Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA); Índice de Preços ao Consumidor (IPC); e do Índice Nacional de Custo de Construção (INCC). A variação IGP-DI – ou Disponibilidade Interna – leva em conta apenas as variações de preços que afetam o cenário econômico brasileiro, sem considerar, portanto, o impacto dos produtos exportados.

saldo que já incluía a incidência de juros, retorna para um montante em que ainda incidirá novos juros (FATTORELLI, 2013, p. 64). Essa prática é conhecida como anatocismo, caracterizado pela incidência de juros sobre juros, e é ilegal conforme entendimento da Súmula 121 do Supremo Tribunal Federal: “*é vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada*”.

Fattorelli (2013, p. 64) já aponta em seu livro “Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados” a dificuldade em acessar dados específicos referentes aos juros incidentes sobre a dívida dos estados. Por meio da análise das demonstrações contábeis do Distrito Federal, seria possível identificar os valores pagos referentes aos juros, encargos e amortizações da dívida, além do valor devido registrado no passivo do balanço patrimonial do DF.

Pensando nisso, este trabalho buscou essas informações no Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN, resultante do convênio entre a Caixa Econômica Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Com o objetivo de reunir dados contábeis, como o próprio nome já diz, este sistema abrange demonstrações contábeis como o balanço patrimonial e a demonstração do resultado do exercício.

Convém observar a dificuldade de acesso à tal sistema. Apesar de disponível virtualmente, não foi incomum mensagens de erro nas tentativas de acesso durante este trabalho.

Dificuldades à parte, os dados foram coletados e compilados anualmente, do período 1999-2015, como constante no Anexo 1 deste trabalho.

A primeira observação a ser feita sobre os dados do quadro é que não há como saber qual o montante dos juros e amortizações que se referem, especificamente, à dívida refinanciada pela União.

Uma segunda observação, é que as linhas não preenchidas são explicadas pela falta de discriminação dos títulos dos respectivos demonstrativos de cada ano. Em outras palavras, a subdivisão de “Juros e encargos da dívida” em “Juros sobre a Dívida por Contrato” e “Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato” só são observadas a partir do ano de 2002. O mesmo acontece com a subdivisão de “Amortização da Dívida”.

Uma outra observação questionável é a presença da subdivisão “Despesas de Exercícios Anteriores” apenas nos anos de 2006 e 2007, sendo que em 2006 esse valor é somado para compor a linha “Amortização da Dívida” e em 2007, subtraído. Ambos os saldos constam

como devedores – natureza comum à despesa – na demonstração retirada do Sistema de Coleta de Dados Contábeis.

Importante destacar, também, que a partir de 2009, as despesas constantes nos Relatórios de Execução Orçamentária, do Sistema de Coleta de Dados Contábeis, passaram a ser discriminadas de acordo com as fases de execução da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento.

Empenho: é o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição; Liquidação: é a verificação do implemento de condição, ou seja, verificação objetiva do cumprimento contratual; Pagamento: é a emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor¹⁵.

Diante das opções de valores disponíveis, foram considerados os valores referentes às despesas pagas, em que o montante foi efetivamente descontado da conta do Tesouro.

Por fim, os valores registrados no ano de 2015 referem-se a projeções constantes na Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Distrito Federal. Nem o Relatório de Gestão Fiscal Parcial e nem as demonstrações parciais disponíveis constantes no SISTN contêm os valores executados mais recentes.

O quadro abaixo foi baseado no Anexo 1 deste trabalho, correspondendo ao somatório total dos valores destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida no período analisado (1999-2015).

Quadro 8 – Serviço da dívida. Período 1999-2014.

DESPESAS	ANO
	PERÍODO 1999-2014
DESPESAS CORRENTES	
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 2.275.655.001,65
Juros sobre a Dívida por Contrato	R\$ 1.671.233.268,63
Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	R\$ 11.619.268,19
DESPESAS DE CAPITAL	R\$ -
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 2.014.649.237,62

¹⁵Definição retirada do glossário do Tesouro Nacional. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_e.asp.

Principal da Dívida Contratual Resgatado	R\$ 1.457.744.082,32
Despesas de Exercícios Anteriores	R\$ 811.852,52

Fonte: elaboração própria, de acordo com os dados referentes ao período analisado, disponíveis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN.

Dito isso, e partindo para uma análise dos dados, o montante atual referente à dívida refinanciada da União é de R\$ 1.683.256.008,30 (1 bilhão, 683 milhões, 256 mil, 8 reais e 30 centavos), conforme os valores apresentados no Quadro 5, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil. Esse valor representa 42,35% da dívida contratual interna e aproximadamente 29,66% da dívida fundada total, se analisados os valores constantes no Relatório de Gestão Fiscal do TCDF¹⁶.

Não é possível afirmar nada com precisão, mas, considerando que os valores do quadro acima referem-se ao serviço da dívida para todo o período e à dívida consolidada total, se, por exemplo, essa proporção (29,66%) for aplicada aos juros pagos e ao montante das amortizações desde o período posterior -20/07/1999, ou seja, a partir de 2000 - à assunção da Lei 9.496/97, até o último período cujos resultados executados são conhecidos (2014), tem-se um montante de R\$ 674.959.273,49 (674 milhões, 959 mil, 273 reais e 49 centavos) para os juros e encargos já pagos; e R\$ 597.544.963,88 (597 milhões, 544 mil, 963 reais e 88 centavos) para as amortizações da dívida. Isso totaliza R\$ 1.272.504.237,37 (1 bilhão, 272 milhões, 504 mil, 237 reais e 37 centavos) para sustentar o Sistema da Dívida, lembrando que é apenas uma parte do total e não corresponde ao período todo. Ainda assim, “apenas” esse valor – novamente, 29,66% do valor total – é suficiente para cobrir e exceder o valor original da dívida refinanciada, que somava R\$ 647.983.876,23 (647 milhões, 983 mil, 876 reais e 23 centavos). Mais uma vez, é importante ressaltar que esse cálculo não é preciso, mas mostra como é urgente e imprescindível o acesso aos dados discriminados referentes a todo o processo de refinanciamento da dívida de cada estado.

Considerando os valores executados totais – desconsidera-se, portanto, a projeção para 2015 – já foram pagos R\$ 2.275.655.001,65 (2 bilhões, 275 milhões, 655 mil, 1 reais e 65 centavos) apenas com juros e encargos da dívida. Apenas com valores que remuneram o empréstimo concedido, não tendo nenhuma contrapartida real para o país, ou, no caso, para o

¹⁶ Para o valor da dívida consolidada total, foi considerado o valor exatamente como consta no Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ou seja, não foi considerado o valor com alterações, já apresentado neste trabalho.

Distrito Federal. E R\$ 2.014.649.237,62 (2 bilhões, 14 milhões, 649 mil, 237 reais e 62 centavos) com amortizações da dívida. São valores consideravelmente altos e o que mais preocupa é a falta de ganhos reais sociais para a população do Distrito Federal.

Ao mesmo tempo que quantias tão elevadas são destinadas ao pagamento de dívidas não transparentes e que necessitam de auditoria urgente, “GDF anuncia aumento de impostos e corte de salários para combater a crise¹⁷”, “Com crise, GDF venderá 32 terrenos públicos para arrecadar R\$ 400 milhões¹⁸”. As próprias matérias ainda destacam a dificuldade em “*manter a limpeza urbana, o pagamento de marmitas de presos, a alimentação de pacientes em hospitais, a compra de medicamentos (...)*”, “*O governo fará, ainda um Plano de Demissão Voluntária de funcionários (PDV) para as empresas públicas como a Companhia Energética de Brasília (CEB) e Companhia de Saneamento Ambiental do DF (Caesb)*”. São medidas que afetam diretamente a população, além da venda do patrimônio público. Abrir mão de 32 terrenos para uma arrecadação que está longe de cobrir a dívida pública do Distrito Federal.

Por outro lado, espera-se que uma dívida tão elevada tenha, no mínimo, proporcionado a melhor qualidade dos serviços públicos até o momento. Porém, “Déficit de vagas em creches públicas no DF chega a 27 mil, diz secretaria¹⁹”, “Rollemberg declara estado de emergência na saúde do DF²⁰”, “Maior favela da América Latina: Sol Nascente toma posto da Rocinha²¹”. É questionável, portanto, a contrapartida real dessa dívida no Distrito Federal. Os serviços públicos não estão sendo atendidos, mas o Sistema da Dívida continua firme.

Por fim, além do sucateamento de serviços como saúde, educação, segurança, entre outros, observa-se que mesmo com os pagamentos de juros e parcelas da dívida, a dívida pública consolidada continua aumentando. O gráfico abaixo mostra sua evolução para o período 2013-2016, de acordo com valores realizados e projetados constantes na Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do DF.

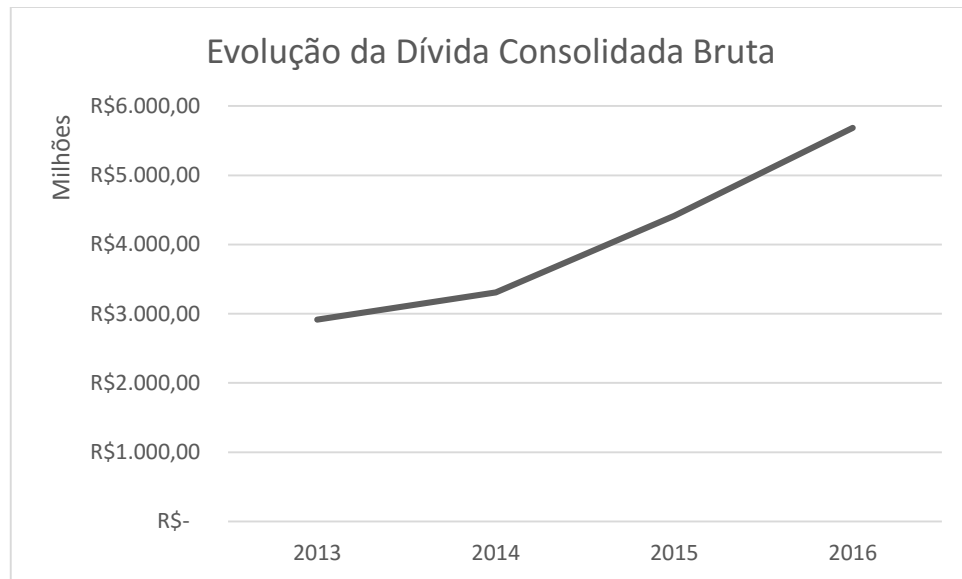
¹⁷ Matéria publicada no *site* do Jornal Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/15/interna_cidadesdf,498754/gdf-anuncia-aumento-de-impostos-e-corte-de-salarios-para-combater-cris.shtml.

¹⁸ Matéria publicada no *site* do Jornal Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/10/22/interna_cidadesdf,503440/com-crise-gdf-vendera-32-terrenos-publicos-para-arrecadar-r-400-milhoes.shtml.

¹⁹ Matéria publicada no *site* do G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/10/deficit-de-vagas-em-creches-publicas-no-df-chega-27-mil-diz-secretaria.html>.

²⁰ Matéria publicada no *site* do G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/01/rollemberg-declara-estado-de-emergencia-na-saude-do-df.html>.

²¹ Matéria publicada no *site* do Jornal Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/09/28/interna_cidadesdf,390588/maior-favela-da-america-latina-sol-nascente-toma-posto-da-rocinha.shtml.

Gráfico 1 – Evolução da Dívida Consolidada Bruta.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis na Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Distrito Federal (12ª Revisão).

Esse aumento constante pode ser explicado pela variação dos indexadores, o que promove a atualização do saldo devedor pela correção monetária, como explicado na Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do DF. A Revisão ainda traz que “o crescimento da dívida interna está diretamente relacionado à elevação do IGP-DI, sendo este o indexador do contrato de refinanciamento com a União (Lei nº 9.496/97).

Uma dívida de valores exorbitantes e sem contraprestação real dos pagamentos exige imediata auditoria e questionamento.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo inicial deste trabalho era mostrar o peso dos encargos sobre a dívida pública do Distrito Federal, verificando um aumento da dívida refinanciada, mesmo com as amortizações e pagamento dos juros, tornando-se mais relevante ainda, devido ao sacrifício e restrição orçamentária dos estados, decorrentes do comprometimento de suas receitas com o pagamento de uma dívida estratosférica. Dívida que a incapacidade de pagamento e o receio de um aumento maior ainda ocasionado pela reincidência de juros – anatocismo – têm levado muitos estados, inclusive o DF, a recorrerem à empréstimos internacionais, promovendo o aumento da dívida externa, mas, ainda sim, com juros mais atraentes do que os cobrados pela União. Dito isso, a importância desse trabalho afirma-se em mostrar: a dificuldade em acessar os dados referentes à dívida que, mesmo quando disponíveis, são incoerentes se cruzados entre mais de uma fonte; a falta de transparência de todo o processo de endividamento; e, por fim, em contribuir para a discussão de um tema dificilmente discutido, inclusive no ambiente acadêmico.

Mais uma vez, é um trabalho que se apresenta como um convite a outros estudos a respeito de um tema cujo maior prejudicado é o cidadão. Enquanto o sistema da dívida não for discutido e ainda assim tratado como prioridade do governo, é a população que pagará essa conta. Não só monetariamente, por meio do pagamento de uma das mais altas cargas tributárias do mundo, mas também por meio do pagamento social, o pior pagamento possível, decorrente da falta de contraprestação real de empréstimos obtidos a juros elevadíssimos.

O pagamento social é o parcelamento da vida em quantas prestações ela aguentar até sucumbir. Prestações representadas pelo sucateamento de serviços como educação, saúde, segurança, transporte, que, quando fielmente pagas – como no caso brasileiro – são quitadas com a vida digna.

Diante disso, a auditoria da dívida apresenta-se urgente, sobretudo, como meio de garantir o atendimento aos direitos humanos. A partir daí, ainda que utopicamente, espera-se que a população tenha a base para evoluir a um patamar de conhecimento do cenário político e econômico brasileiro, promovendo uma constante preocupação e monitoramento do papel do Estado como garantidor do interesse público, e não financeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Endividamento de Estados e Municípios**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/fis/dividas/lmdividas.asp>. Acesso em: outubro de 2015.

_____. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p

_____. **Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974**. Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS - e dá outras providências.

_____. **Lei nº 7.614, de 14 de julho de 1987**. Autoriza a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991**. Estabelece diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências.

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

_____. Senado Federal. **Estados e municípios aumentam a pressão para mudar os termos dos contratos dos quase R\$ 500 bilhões em dívidas que têm com a União**. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/contexto/estados-e-municipios-aumentam-a-pressao-para-mudar-os-terminos-dos-contratos-dos-quase-r-500-bilhoes-em-dividas-que-tem-com-a-uniao.aspx>>. Acesso em: novembro de 2015.

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

_____. Tesouro Nacional. **Glossário**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_e.asp>. Acesso em: outubro de 2015.

_____. Tesouro Nacional. **Indicadores fiscais e de endividamento de estados e municípios**. Prefeituras e Governos estaduais. Informações e Manuais – Dados Consolidados: Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/execucao-orcamentaria-dos-estados>. Acesso em: novembro de 2015.

_____. Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Balanço Anual de 2013**. Disponível em: <

https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf>. Acesso em: novembro de 2015.

_____. Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Balanço Anual de 2014**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf>. Acesso em: novembro de 2015.

_____. Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Balanço Anual de 2015**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf>. Acesso em: novembro de 2015.

BRAZILIENSE, CORREIO. **GDF anuncia aumento de impostos e corte de salários para combater crise**. Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/15/interna_cidadesdf,498754/gdf-anuncia-aumento-de-impostos-e-corte-de-salarios-para-combater-cris.shtml>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRAZILIENSE, CORREIO. **Com crise, GDF venderá 32 terrenos públicos para arrecadar R\$ 400 milhões**. Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/10/22/interna_cidadesdf,503440/com-crise-gdf-vendera-32-terrenos-publicos-para-arrecadar-r-400-milhoes.shtml>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRAZILIENSE, CORREIO. **Maior favela da América Latina: Sol Nascente toma posto da Rocinha**. Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/09/28/interna_cidadesdf,390588/maior-favela-da-america-latina-sol-nascente-toma-posto-da-rocinha.shtml>. Acesso em: dezembro de 2015.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Distrito Federal**. Período 2014-2016 (12ª Revisão). Brasília, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de Gestão Fiscal**. Diário Oficial do Distrito Federal, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 set. 2015. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/ice5/contaspublicas/ice5/Informacoes_PoderExecutivo/RGF-Executivo-2-2015/RGF_Executivo_Quadr-2-2015.pdf>. Acesso em: novembro de 2015.

DÍVIDA, Auditoria Cidadã da. **Dividômetro**. Disponível em: <<http://www.auditoriacidad.org.br/>>. Acesso em: novembro de 2015.

FACHIN, Patricia. **Crise econômica é reflexo da crise do Estado brasileiro. Entrevista especial com Reinaldo Gonçalves**. Instituto Humanitas Unisinos, 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/546174-crise-economica-e-reflexo-da-crise-do-estado-brasileiro-entrevista-especial-com-reinaldo-goncalves->>. Acesso em: novembro de 2015.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate**. Brasília, 2012.

G1. Déficit de vagas em creches públicas no DF chega a 27 mil, diz secretaria. Outubro de 2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/10/deficit-de-vagas-em-creches-publicas-no-df-chega-27-mil-diz-secretaria.html>>. Acesso em: dezembro de 2015.

G1. Rollemberg declara estado de emergência na saúde do DF. Janeiro de 2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/01/rollemberg-declara-estado-de-emergencia-na-saude-do-df.html>>. Acesso em: dezembro de 2015.

GOIÁS. **Plano Plurianual 2004-2007**. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN. Disponível em: <http://www2.seplan.go.gov.br/seplan/ppa/arquivos/prog_desestatiz.PDF>. Acesso em: outubro de 2015.

GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez. **A reestruturação dos bancos estaduais pós-PROES: análise do caso Banrisul**. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2006.

MINELLA, Ary Cesar. **Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico**. Dossiê riqueza e desigualdades. Revista Sociologias nº 18, Porto Alegre, Jul/dez 2007.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SALVADOR, Evilasio. **Por que não há déficit na Seguridade Social e na previdência social?** Nota elaborada para o Sindifisco Nacional, 25 de fevereiro de 2010. Disponível em:<http://www.sindifisconacional.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/porque-nao-ha-deficit.pdf>. Acesso em: outubro de 2015.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda. **Precatórios**. Disponível em: < www.fazenda.sp.gov.br/contas/precatórios>. Acesso em: outubro de 2015.

ANEXOS

ANEXO 1 – Evolução das despesas relacionadas à dívida pública no Distrito Federal.

DESPESAS	ANO		
	1999	2000	2001
DESPESAS CORRENTES			
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 61.632.073,00	R\$ 111.038.588,30	R\$ 99.293.781,03
Juros sobre a Dívida por Contrato			
Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato			
DESPESAS DE CAPITAL			
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 54.156.143,00	R\$ 89.457.155,20	R\$ 92.044.790,58
Principal da Dívida Contratual Resgatado			
Despesas de Exercícios Anteriores			
TOTAL DO ANO	R\$ 115.788.216,00	R\$ 200.495.743,50	R\$ 191.338.571,61
DESPESAS	ANO		
	2002	2003	2004
DESPESAS CORRENTES			
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 102.474.036,09	R\$ 116.450.874,80	R\$ 112.122.551,08
Juros sobre a Dívida por Contrato	R\$ 100.711.419,69	R\$ 114.706.969,52	R\$ 110.472.393,68
Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	R\$ 1.762.616,40	R\$ 1.743.905,28	R\$ 1.650.157,40
DESPESAS DE CAPITAL			
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 93.010.215,93	R\$ 58.137.318,89	R\$ 67.562.886,01
Principal da Dívida Contratual Resgatado	R\$ 93.010.215,93	R\$ 58.137.318,89	R\$ 67.562.886,01
Despesas de Exercícios Anteriores			
TOTAL DO ANO	R\$ 195.484.252,02	R\$ 174.588.193,69	R\$ 179.685.437,09

DESPESAS	ANO		
	2005	2006	2007
DESPESAS CORRENTES			
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 108.286.884,73	R\$ 111.245.084,38	R\$ 112.756.340,65
Juros sobre a Dívida por Contrato	R\$ 106.918.941,71	R\$ 109.344.965,67	R\$ 111.363.355,66
Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	R\$ 1.367.943,02	R\$ 1.568.549,60	R\$ 1.206.132,60
DESPESAS DE CAPITAL			
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 69.617.088,92	R\$ 76.682.200,92	R\$ 89.252.323,30
Principal da Dívida Contratual Resgatado	R\$ 69.617.088,92	R\$ 76.239.982,33	R\$ 88.882.689,37
Despesas de Exercícios Anteriores		R\$ 442.218,59	R\$ 369.633,93
TOTAL DO ANO	R\$ 177.903.973,65	R\$ 187.927.285,30	R\$ 202.008.663,95
DESPESAS	ANO		
	2008	2009	2010
DESPESAS CORRENTES			
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 117.511.652,29	R\$ 129.141.785,21	R\$ 137.625.973,27
Juros sobre a Dívida por Contrato	R\$ 116.766.585,95	R\$ 129.036.443,48	R\$ 136.952.978,67
Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	R\$ 745.066,34	R\$ 105.341,73	R\$ 672.994,60
DESPESAS DE CAPITAL			
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 96.583.292,62	R\$ 122.592.488,47	R\$ 129.315.352,36
Principal da Dívida Contratual Resgatado	R\$ 96.583.292,62	R\$ 122.592.488,47	R\$ 129.315.352,36
Despesas de Exercícios Anteriores			
TOTAL DO ANO	R\$ 214.094.944,91	R\$ 251.734.273,68	R\$ 266.941.325,63
DESPESAS	ANO		
	2011	2012	2013
DESPESAS CORRENTES			
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 146.272.994,54	R\$ 146.210.960,22	R\$ 160.305.660,64

Juros sobre a Dívida por Contrato	R\$ 145.622.666,73	R\$ 146.136.481,59	R\$ 160.239.684,32
Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	R\$ 650.327,81	R\$ 74.478,63	R\$ 65.976,32
DESPESAS DE CAPITAL			
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 142.173.943,25	R\$ 161.363.440,87	R\$ 164.719.645,72
Principal da Dívida Contratual Resgatado	R\$ 142.173.943,25	R\$ 161.363.440,87	R\$ 164.719.645,72
Despesas de Exercícios Anteriores			
TOTAL DO ANO	R\$ 288.446.937,79	R\$ 307.574.401,09	R\$ 325.025.306,36
DESPESAS	ANO		
	2014	2015	TOTAL DO PERÍODO
DESPESAS CORRENTES			
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 182.966.160,42	R\$ 231.400.000,00	R\$ 2.275.655.001,65
Juros sobre a Dívida por Contrato	R\$ 182.960.381,96		R\$ 1.671.233.268,63
Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	R\$ 5.778,46		R\$ 11.619.268,19
DESPESAS DE CAPITAL			R\$ -
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 187.545.737,58	R\$ 237.400.000,00	R\$ 2.014.649.237,62
Principal da Dívida Contratual Resgatado	R\$ 187.545.737,58		R\$ 1.457.744.082,32
Despesas de Exercícios Anteriores			R\$ 811.852,52
TOTAL DO ANO	R\$ 370.511.898,00	R\$ 468.800.000,00	R\$ 4.290.304.239,27

Quinta, 27 de agosto de 2015

Crise econômica é reflexo da crise do Estado brasileiro. Entrevista especial com Reinaldo Gonçalves

“A questão não é a política macroeconômica, e sim o modelo de desenvolvimento. A única saída é a ruptura com o Modelo Liberal Periférico”, afirma o economista.

As causas centrais da **crise econômica brasileira** não estão relacionadas à “queda da receita tributária”, mas à “rigidez, má alocação e desperdício nos gastos (inclusive, o serviço da dívida pública)”, diz **Reinaldo Gonçalves** à **IHU On-Line**, na entrevista que segue, concedida por e-mail. Ao comentar a atual conjuntura, o economista frisa que “a **questão política** relevante” a ser levada em conta é a crise de legitimidade do Estado brasileiro. “Há alguns anos, estamos atolados em uma séria crise de legitimidade do Estado (descrença na capacidade do governo Dilma de resolver os problemas de curto, médio e longo prazos). Da mesma forma que os **protestos populares de 2013**, os atuais protestos decorrem, em grande medida, dessa crise”, avalia.

Crítico do **modelo de desenvolvimento** adotado no início do **governo Lula**, em 2003, **Gonçalves** associa a crise do Estado brasileiro ao Lulismo, que significou, entre outras coisas, “a traição e o aborto de um **projeto de transformação** que foi gestado durante mais de duas décadas por distintas forças da esquerda brasileira (...), o transformismo do PT (...), a desmoralização, o enfraquecimento e a pulverização da esquerda brasileira”. Essa crise de legitimidade do Estado, pontua, não será resolvida com “conciliação e reforminhas”, e “precisaremos de décadas para superar a herança maldita de **FHC**, a herança desastrosa de **Lula** e a herança tragicômica de **Dilma**. Com esperança negativa, só resta ao povo brasileiro o mecanismo desafio-resposta. Cabe partir, imediatamente, para o **processo de ruptura** com essas heranças. O fortalecimento das instituições é uma ferramenta. A onda de protestos populares também é uma ferramenta nessa direção”.

Para dar início a um **projeto de país**, menciona, é preciso uma “ruptura”, a qual exige “(1) a reversão do viés pró setor primário-exportador da matriz de produção, e (2) a rejeição do secular vício brasileiro de conciliação e reforminhas baseado na covardia atávica que, por seu turno, gera o argumento de que a ‘correlação de forças’ não é favorável à mudança estrutural”.

Reinaldo Gonçalves é formado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas – FGV-RJ e doutor em Letters and Social Sciences pela University of Reading, na Inglaterra. É professor titular do curso de Economia na UFRJ e autor de *Desenvolvimento às Avessas* (Rio de Janeiro: LTC, 2013).

Confira a entrevista.

IHU On-Line - Quais são as causas da crise econômica que vivemos hoje no Brasil e qual é a proporção dela em relação a outros momentos de crise no país?

Reinaldo Gonçalves - A herança trágica do primeiro governo **Dilma** inclui profunda **desestabilização** macroeconômica. Essa desestabilização também é ampla, visto que abarca o front interno (recessão, aumento do desemprego, desmoronamento do investimento, déficit público e pressão inflacionária não desprezível) e o front externo (déficit muito alto da conta de transações correntes e elevado e crescente passivo externo financeiro líquido). A questão técnica relevante é um **ajuste** simultâneo (interno e externo) com o agravante de que os desequilíbrios são todos muito fortes e alguns com tendência de piora (recessão, desemprego, etc.).

A questão estrutural relevante é que o país continua na armadilha do **Modelo Liberal Periférico - MLP** introduzido no governo FHC e ampliado e aprofundado nos **governos Lula e Dilma**. Esse modelo coloca o país em uma trajetória de instabilidade e crise, cujo final é, invariavelmente, a instabilidade política e a crise institucional.

IHU On-Line - **Alguns economistas relacionam a crise interna com fatores externos e outros dão mais ênfase às medidas tomadas pela equipe econômica desde o período em que Mantega era Ministro da Fazenda, até hoje. Na sua avaliação, qual é o peso externo e interno da nossa situação econômica?**

Reinaldo Gonçalves - A **conjuntura internacional** excepcionalmente favorável funciona como “anti-inflamatório”, porém aumenta ainda mais a vulnerabilidade externa estrutural do país, como ocorreu durante o governo **Lula**. O **MLP** implica graves problemas estruturais: o deslocamento da fronteira de produção na direção do setor primário-exportador; a reprimarização do padrão de comércio exterior; a desnacionalização do aparelho produtivo; o atraso do sistema nacional de inovações; e o agravamento da dominação financeira.

Políticas macroeconômicas oportunistas (apreciação cambial), irresponsáveis (contenção dos preços de serviços públicos, desoneração fiscal de setores como a automobilística) e, até mesmo, criminosas (expansão exponencial do crédito doméstico e o sobre-endividamento a taxas de juros absurdas) dão algum fôlego para os governantes e, inclusive, são determinantes nos ciclos político-eleitorais. Entretanto, essas políticas provocam a **acumulação de desequilíbrios** que geram pressão inflacionária, deterioram as contas públicas e as contas externas, e reduzem a capacidade de expansão dos investimentos por um longo período (como consequência, por exemplo, sobre-endividamento do Estado, das famílias e das empresas).

A situação se agrava em decorrência das políticas de **gastos públicos** que envolvem péssima alocação de recursos, corrupção e vazamento de renda para o exterior. Esse é o caso dos gastos nos projetos da **Copa do Mundo** e das **Olimpíadas**, das obras de infraestrutura com duvidosa relação benefício-custo, e da megalomania, irresponsabilidade, incompetência e corrupção nos gastos do setor público e das estatais (caso conspícuo: pré-sal e Petrobras).

IHU On-Line - **O que poderia ter sido feito para evitar a crise econômica?**

Reinaldo Gonçalves - Como se não bastassem as graves restrições estruturais, o governo **Dilma** caracteriza-se, desde o início em 2011, por um **déficit de governança**. Mesmo quando há boas ideias e projetos, o governo mostra-se incompetente na execução. Esse déficit de governança evidencia-se claramente na atual política de **ajuste macroeconômico**. Poucos meses depois de definida a meta de superávit fiscal, o governo teve que redefini-la. O “melo da meta” divulgado na internet tem grande simbolismo (segundo Dilma, ela não fixa a meta, depois que ela atinge a meta, ela duplica a meta!).

Credibilidade é fundamental no combate à crise econômica. Além do déficit de governança há a **nulidade de liderança da Dilma**. Na realidade, Dilma é um figurante supérfluo dentro do Estado brasileiro. O figurante supérfluo tem desempenho desastroso, conduta grotesca e deficiência cognitiva. Não há como recuperar a credibilidade do Estado brasileiro com Dilma na Presidência.

IHU On-Line - De que outras formas o ajuste fiscal deste ano poderia ter sido feito?

Reinaldo Gonçalves - Na situação de manutenção de falhas estruturais, é lamentável o debate brasileiro sobre **estabilização macroeconômica** (ajuste simultâneo interno e externo). Mais especificamente, é débil o debate que envolve, de um lado, os meninos afoitos da ortodoxia (despachantes e candidatos a economistas-chefe dos bancos), que defendem **políticas fiscal e monetária** restritivas e advogam reforminhas (por exemplo, previdência) que aumentam as oportunidades de ganhos dos bancos, porém não afetam questões estruturais. De outro, há as raparigas em flor do **keynesianismo**, que defendem políticas macroeconômicas expansionistas e fazem o discurso vazio do aumento de produtividade e dos gastos em educação, sem questionar a alocação de recursos e o viés da fronteira de produção.

O debate torna-se ainda mais equivocado quando a esse grupo se junta turma que, desde a eclosão da crise, argumenta que as **reservas internacionais** garantem a blindagem do país frente às pressões internacionais. Essa turma desconhece três fatos evidentes: (1) as reservas foram acumuladas, não como resultado do superávit da conta de transações correntes, e sim como resultado do atrativo de juros muito altos; (2) as reservas internacionais brasileiras têm custos fiscal e cambial muito elevados; (3) reservas implicam blindagem de papel crepom frente às múltiplas fontes de vulnerabilidade externa estrutural do país; e (4) descontando as reservas internacionais, o passivo externo financeiro líquido supera US\$ 650 bilhões.

Ajuste fiscal tipo “corte e costura”

Que diferença substantiva há entre um superávit primário de 0,5% ou 2%? Que diferença fundamental há entre uma **taxa Selic** de 10% ou 15%? Abusando da metáfora: para quem está com metástase, que diferença faz a dose diária de 500 mg ou de 1.000 mg de paracetamol? Muito mais relevante do que a dosimetria da estabilização é a natureza e a **qualidade das políticas macroeconômicas**, bem como o foco do aumento de produtividade e a alocação de recursos fora do setor primário-exportador. Qualquer macroeconomista bem adestrado, e com boa formação técnica na questão do desenvolvimento – isto é, na dinâmica curto prazo-longo prazo –, pode perguntar: Quais são o sentido e natureza do equilíbrio simultâneo (externo e interno) quando a economia está na armadilha do modelo de crescimento empobrecedor?

Atualmente, o **ajuste fiscal** tipo “corte e costura” é errático e ineficaz. Esse ajuste tem custo elevado e está baseado no recorte de gastos com critérios pouco claros e marcado pelo varejo clientelista e corrupto do balcão da pequena política. Há, ainda, o agravante da aleatoriedade e o oportunismo na geração de receita tributária. Aumentar impostos indiretos sobre a atividade dos bancos implica imediatamente a transferência desse ônus fiscal para a população em razão das práticas de abuso do poder econômico por parte dos bancos.

Na perspectiva da esquerda, o **ajuste via tributação** implica progressividade sobre os rendimentos do trabalho e maior incidência de impostos sobre os ganhos do capital, principalmente, dos setores dominantes (bancos, agronegócio, mineração e empreiteiras). Por que não se criar um tributo sobre a exportação de commodities?

IHU On-Line - No passado, quando a inflação estava a 6%, o senhor disse que a ênfase dada a ela era exagerada. Hoje, com a estimativa de a inflação chegar a 9%, faz a mesma avaliação? As causas da inflação de antes e de hoje são diferentes?

Reinaldo Gonçalves - Houve significativo aumento da **pressão inflacionária** em decorrência do oportunismo político (preços administrados e ciclo político eleitoral em 2014), das falhas de política econômica (expansão exagerada do crédito) e do modelo (queda dos preços das commodities agravam situação das contas externas, deterioração de expectativas, maxidesvalorização cambial e, portanto, pressão inflacionária).

Entretanto, o aumento da inflação não muda a natureza do problema central: **crise de legitimidade do estado**. O desequilíbrio macroeconômico (inflação, etc.) é um dos vetores dessa crise. No que se refere ao ajuste monetário, cabe mencionar que um número cada vez menor de países usa o regime de meta de inflação. Segundo o **FMI**, atualmente menos de 18% dos países-membros do Fundo usam esse tipo de regime. No Brasil o regime cambial é ambíguo e **apolítica cambial** também é errática e ineficaz. Há momentos em que a política cambial está focada no controle da inflação; há momentos em que ela está direcionada para o ajuste das contas externas; e há momentos em que o governo perde total controle sobre a trajetória dessa variável-chave da gestão macroeconômica. A **situação brasileira** é ainda mais grave quando há inconsistência entre as políticas macroeconômicas, em particular entre a política de crédito e a política monetária.

IHU On-Line - Hoje, contabiliza-se que aproximadamente 250 mil pessoas perderam o emprego com carteira assinada somente neste ano. A crise tende a agravar a situação do emprego no país ou essa é apenas uma das etapas cíclicas do capitalismo?

Reinaldo Gonçalves - O vetor dominante da crise brasileira é estrutural (**Modelo Liberal Periférico**, com o protagonismo do setor primário-exportador), e os vetores agravantes são a mediocridade esférica do governo **Dilma** (déficit de governança) e a herança desastrosa do governo **Lula** (reprimarização da estrutura de produção e do padrão de comércio exterior, aumento expressivo do passivo externo, desindustrialização, sobre-endividamento de famílias, empresas e governo, expansão do sistema político patrimonialista e corrupto, etc.). Há uma conjuntura internacional desfavorável. Entretanto, países mais vulneráveis são mais afetados. Esse é, precisamente, o caso do Brasil.

A taxa média de **crescimento da economia brasileira** na fase ascendente da economia mundial (2003-07) foi de 4,0% em decorrência do ciclo de crescimento dos preços das commodities. Na fase descendente (2011-15) essa taxa caiu para 1,4%. Essa é uma queda significativa. Mais importante é destacar que o Brasil tem perda forte na posição do ranking internacional de taxas médias de crescimento quando essas distintas fases são comparadas. O **Brasil** ocupou a 116ª posição (painel de 186 países membros do FMI) em 2003-07. No período 2011-15 o país cai para a 135ª posição. O país perde 19 posições. Na fase ascendente a taxa de crescimento do Brasil é menor do que a mediana mundial (5,0%), portanto, o hiato de crescimento evidencia que o Brasil fica para trás. Com a eclosão da crise há uma desaceleração generalizada; entretanto, a **desaceleração da economia brasileira** é bem maior do que a ocorrida no resto do mundo. Em consequência, no período 2011-15 o Brasil fica ainda mais para trás: a mediana de crescimento do resto do mundo é 3,3% e o crescimento do Brasil é 1,4%.

Entre as duas fases evidencia-se a piora relativa do **desempenho** brasileiro. Na fase ascendente (2003-07), 62% dos países tiveram desempenho (crescimento econômico) superior ao do Brasil; na fase descendente (2011-15), 73% têm desempenho superior ao do Brasil. Na fase

ascendente a diferença entre a taxa de crescimento econômico do Brasil e a mediana da taxa de crescimento do resto do mundo é -1,0%, enquanto na fase descendente essa diferença aumenta para -1,9%. Ou seja, persiste e agrava-se a piora relativa do Brasil em relação ao resto do mundo, independentemente da conjuntura internacional. Em resumo, quando o mundo melhora, o Brasil não melhora tanto quanto o mundo; quando o mundo piora, o Brasil piora mais do que o mundo!

IHU On-Line - Como o senhor interpreta a declaração da presidente Dilma sobre a crise econômica, quando afirmou: “Nós não imaginávamos. Primeiro, que teria uma queda da arrecadação tão profunda. Ninguém imaginava”?

Reinaldo Gonçalves - Conversa fiada ou mais um exemplo de deficiência cognitiva. A **crise brasileira** tem se aprofundado e ampliado desde o primeiro dia do primeiro **governo Dilma**. A questão econômica central não é a queda da receita tributária, e sim a rigidez, má alocação e o desperdício nos gastos (inclusive, o serviço da dívida pública). **A questão política** relevante é que, há alguns anos, estamos atolados em uma séria crise de legitimidade do Estado (descrença na capacidade do governo Dilma de resolver os problemas de curto, médio e longo prazos). Da mesma forma que os **protestos populares de 2013**, os atuais protestos decorrem, em grande medida, dessa crise.

A mediocridade esférica do governo Dilma resulta no fato de que ele é avaliado como ruim por capitalistas e trabalhadores, por ricos e pobres, pela direita e pela esquerda. A presidenta Dilma é figurante supérfluo (desempenho medíocre, conduta grotesca e deficiência cognitiva). Esse figurante supérfluo **agrava a crise de legitimidade** do estado e, portanto, tem grande responsabilidade pela crise sistêmica.

IHU On-Line - A desaceleração chinesa pode ter algum impacto na economia latino-americana, especialmente no Brasil?

Reinaldo Gonçalves - A eclosão da **crise global** em 2008 representa um ponto de inflexão para a **China** após 30 anos de construção de um capitalismo de estado e crescimento econômico acelerado. A **China está em forte processo de desaceleração** desde 2012 visto que caiu de taxas anuais próximas de 10% para taxas inferiores a 7%. Já era tempo. Desde 1978 o **Partido Comunista** chinês tem pilotado o sistema capitalista mais estável, dinâmico e cruel (exploração do trabalhador) da história do Capitalismo. Se estivesse vivo, **Engels** teria se suicidado. E **Marx** tentaria usar a dialética para responder ao paradoxo: se o melhor capitalismo é aquele pilotado pelo Partido Comunista, será que o melhor Comunismo é aquele pilotado por capitalistas? O leitor pode entender esse paradoxo como uma piada trágica. Durante um século e meio o conflito capitalismo versus comunismo gerou o sofrimento de centenas de milhões de pessoas.

Após um terço de século, o **sistema econômico chinês** é cada vez mais capitalista na sua lógica econômica, porém com forte intervenção do Estado assentada no patrimonialismo, na corrupção, no nepotismo e na repressão. Portanto, aos problemas sistêmicos do capitalismo avançado, a China incorpora os vícios sociais, políticos e institucionais da periferia. Esses problemas se agravam com a desregulamentação e a liberalização econômica.

Crise chinesa

O primeiro problema do capitalismo é a insuficiência da demanda agregada. Durante mais de duas décadas o **crescimento econômico** da China dependeu significativamente da expansão das suas exportações. A crise global, simplesmente, abortou a trajetória mercantilista chinesa. A crise antecipou o ponto de inflexão da China na sua trajetória extraordinária de ganhos de poder econômico, principalmente, nas esferas produtiva e comercial. As exportações de bens e serviços perdem força como fatores de crescimento da renda.

A **crise global** tem funcionado como freio de arrumação para a China. Pelo lado da oferta, o governo chinês tem procurado ganhar musculatura nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e financeira. É uma questão em aberto saber se ele será bem-sucedido, inclusive, via criação de instrumentos financeiros como o **Banco Asiático de Infraestrutura** e o **Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICs**. Esses são instrumentos financeiros para alavancar as exportações de bens e serviços chineses. A estratégia da China também envolve o investimento em países africanos (Angola) e latino-americanos (Brasil, Peru, etc.) para transformá-los em economias-satélites fornecedoras de produtos primários.

Por outro lado, os chineses estão sofrendo com os custos de aprendizado da gestão de uma **economia capitalista** sofisticada. Há incertezas críticas no horizonte: sérios problemas de bolhas de preços de ativos reais e financeiros, endividamento e crescente pressão por aumento dos salários e melhores condições de trabalho. A desigualdade também aumentou e é uma fonte de descontentamento, que aumenta em decorrência da desaceleração econômica. Ademais, a China é uma **ditadura** controlada por grupos políticos e por um aparato repressivo violento. Sem dúvida, há um potencial de desestabilização interna que pode aumentar. No front externo, o cenário dominante é o de estabilidade do poder econômico da China e a desaceleração da economia chinesa. E quanto mais o capitalismo avança na China, maior é a probabilidade de ocorrência de crises financeiras e reais. A China não escapa do **tridente satânico do capitalismo**: instabilidade, desperdício e desigualdade. Os chineses estão descobrindo uma máxima do capitalismo e da economia de mercado: não há benefício sem custo. A desaceleração e o descarrilamento da sublocomotiva chinesa arrastam o vagão de 3ª classe chamado Brasil!

IHU On-Line - Que modelo de política econômica o governo poderia ter implementado ao longo desses 13 anos e que ganhos o senhor vislumbra que poderíamos ter tido com ele?

Reinaldo Gonçalves - A questão não é a **política macroeconômica**, e sim o modelo de desenvolvimento. A única saída é a **ruptura** com o Modelo Liberal Periférico. É uma questão de rumo e prumo, e não de velocidade ou estabilidade. Nos Estados Unidos, um daqueles políticos broncos diria: “Não é a política econômica, imbecil. O problema é o modelo!”.

IHU On-Line - O que seria um modelo econômico adequado para sairmos do que o senhor costuma chamar de “Modelo Liberal Periférico”?

Reinaldo Gonçalves - A avaliação é que estaremos ainda **piores no longo prazo** se ficarmos focados na estabilização assentada em políticas fiscais e monetárias restritivas. Essas políticas tendem a agravar as restrições estruturais que influenciam a estabilização macroeconômica no curto prazo, a capacidade de recuperação no médio prazo e o desenvolvimento no longo prazo.

Os **desequilíbrios macroeconômicos** brasileiros, após a eclosão da crise global em 2008, resultam tanto dos erros de política dos **governos Lula e Dilma** como da vulnerabilidade externa estrutural do país, que se agravou durante esses governos. A situação de instabilidade e crise do Brasil deve se estender por muito tempo em função dos erros e das vulnerabilidades.

Problemas estruturais do Brasil

Os principais problemas estruturais do país, no âmbito do **Modelo Liberal Periférico** e das relações econômicas internacionais do país, são: (1) deslocamento da fronteira de produção na direção do setor primário-exportador, principalmente, a partir do governo Lula; (2) desnacionalização da economia com as privatizações, as concessões e a penetração do investimento externo; (3) atraso do sistema nacional de inovações; e (4) elevado passivo externo financeiro.

O fato de grande relevância é que o setor dominante (setor primário-exportador) “suga” recursos (capital, mão de obra qualificada e tecnologia) de outros setores mais dinâmicos. Ademais, vale destacar, há o agravante da crescente **dependência da economia brasileira** em relação à demanda por importações de commodities pela China. Há também o crescente volume de investimentos chineses na economia brasileira, assim como a maior oferta de financiamento externo por parte de bancos chineses. O atrelamento do vagão brasileiro à sublocomotiva chinesa agrava a vulnerabilidade externa estrutural do Brasil e compromete a capacidade do país de se proteger da instabilidade da economia mundial e das pressões bilaterais. Para ilustrar, o recente **acordo bilateral Brasil-China** é patético: chineses oferecem financiamento para que compremos seus bens e serviços e nos ensinam a jogar peteca; por outro lado, o Brasil exportará minério de ferro, soja e petróleo e facilitará privatizações na logística que interessa às empresas chinesas importadoras de commodities do país. O Brasil redescobre, em pleno século XXI, sua vocação para colônia. Portanto, o país consolida seu **papel de figurante** no cenário mundial.

IHU On-Line - Como o senhor analisa o anúncio da Agenda Brasil? O que essa agenda significa?

Reinaldo Gonçalves - O presidente do Senado, autor da agenda, tem superávit de malandragem, mas déficit de imaginação e talento. Mesmo como parte da política de conciliação e reforminhas, **essa agenda é minúscula, midiática**. Não merece sequer o desprezo. Terá o mesmo destino que o conjunto de medidas anunciadas por Dilma para conter os protestos populares de 2013: a estrumeira da história.

IHU On-Line - Como avalia o anúncio da presidente de extinguir dez ministérios? Quais as vantagens e desvantagens dessa medida?

Reinaldo Gonçalves - Como mencionado acima, **Dilma é figurante** supérfluo dentro do Estado brasileiro. O figurante supérfluo tem desempenho desastroso, conduta grotesca e deficiência cognitiva. Não há como recuperar a credibilidade do Estado brasileiro com Dilma na presidência. Essa proposta enquadra-se no esquema das “reforminhas” que não têm qualquer relevância. É fogo de artifício. Que diferença faz haver 10 ministérios ou 40 ministérios quando há um regime patrimonialista, nepotista, clientelista e corrupto?

IHU On-Line - Na sua avaliação, é possível pensar e desenvolver um projeto nacional para o país? Por quê? E se sim, em que consistiria? O que seria uma agenda adequada para o Brasil neste momento?

Reinaldo Gonçalves - A **ruptura** exige, para começar: (1) a reversão do viés pró setor primário-exportador da matriz de produção, e (2) a rejeição do secular vício brasileiro de conciliação e reforminhas baseado na covardia atávica que, por seu turno, gera o argumento de que a “correlação de forças” não é favorável à mudança estrutural. O viés e o vício levam ao “navegar é preciso”, ao sabor dos ventos (das circunstâncias, sem estratégia). O navegar sem

rumo leva na direção de uma estrutura de produção cada vez mais retrógrada e vulnerável e na direção de uma sociedade cada vez mais corrupta, violenta e bárbara.

IHU On-Line - Hoje, uma das avaliações que se faz em relação às políticas públicas dos governos Lula e Dilma, é que elas favoreceram o sistema financeiro. Como o senhor interpreta esse tipo de crítica? O que é possível vislumbrar em termos de continuidade ou manutenção das políticas sociais a partir da conjuntura atual?

Reinaldo Gonçalves - A **dominação financeira**, herdada do governo **FHC**, foi incorporada ao Lulismo. Para ilustrar, a crescente dominação financeira evidencia-se no fato de que o **patrimônio líquido dos três maiores bancos** privados praticamente duplica em relação ao patrimônio líquido das 500 maiores empresas do país durante os governos do **PT**. A taxa de rentabilidade dos bancos é um múltiplo da taxa de rentabilidade das 500 maiores empresas do país. A dominação financeira faz com que **despachantes dos grandes bancos** sejam nomeados para altos escalões da gestão econômica.

Os empreiteiros brasileiros, perto dos banqueiros, são meninos, aprendizes de feiticeiro. Compare o número de ex-autoridades do alto escalão na área econômica que ocupam ou já ocuparam posições de destaque nos bancos e nas empreiteiras! Bancos ganham de 7 a 1.

IHU On-Line - O senhor foi um dos primeiros economistas a criticar o modelo econômico implantado no governo Lula. Fazendo uma retrospectiva, que avaliação faz da política econômica dos últimos 13 anos? Quais foram os erros e acertos desse período e por que chegamos a esse momento?

Reinaldo Gonçalves - A herança desastrosa de **Lula** é pior do que a herança maldita de **FHC** ou a herança tragicômica de **Dilma**. O **Lulismo** significa:

- (1) a traição e o aborto de um projeto de transformação que foi gestado durante mais de duas décadas por distintas forças da esquerda brasileira;
- (2) o transformismo e o apodrecimento do **Partido dos Trabalhadores**, que foi construído com diretrizes socialistas e democráticas — transformismo sem retorno que gerou desmoralização e apodrecimento;
- (3) a desmoralização, o enfraquecimento e a pulverização da **esquerda brasileira** - uma notável parte se submeteu ao oportunismo, à venalidade, à corrupção e à covardia, e aqui não se trata somente dos atuais condenados no **Mensalão** e no **Petrolão** e **Lava Jato** (atuais e futuros condenados), que são pontas de iceberg;
- (4) a covardia com a submissão de parte da esquerda aos setores dominantes e às oligarquias políticas sob o argumento hipócrita da correlação de forças desfavorável;
- (5) a consolidação do poder das oligarquias econômicas e políticas retrógradas com o pretexto de se manter a governabilidade;
- (6) o aumento do poder econômico e político dos setores dominantes - bancos, agronegócio, mineração e empreiteiras, que são grandes financiadores de campanhas eleitorais e fontes de enriquecimento pessoal;

(7) o invertebramento da sociedade civil - cooptação, fragilização e a corrupção de organizações representativas da sociedade civil como a **UNE, CUT, MST** etc., que levou à desmoralização de algumas de suas lideranças e das próprias organizações;

(8) a **ilusão da inclusão social** - pobres travestidos de nova classe média com TVs de dois metros de comprimento que morrem nos corredores dos hospitais, são humilhados pelas empresas prestadoras de serviços públicos, são vítimas da violência crescente e sofrem a humilhação de terem concluído o curso médio deficiente ou o curso superior igualmente deficiente e fazem o trabalho de semianalfabetos; pobres que caíram no “canto de sereia” criminoso do crédito fácil, que compram carros em 72 meses para passar 5 horas por dia no trânsito sob ameaça permanente de assalto e homicídio, etc.;

(9) o aumento da vulnerabilidade externa estrutural do Brasil nas esferas comercial, produtiva, tecnológica, monetária e financeira;

(10) o aprofundamento do **Modelo Liberal Periférico** - desindustrialização, desnacionalização e concentração de capital (ver os livros *A Vulnerabilidade Econômica do Brasil* (M. Carcanholo), *A Economia Política do Governo Lula* (L. Filgueiras) e *Desenvolvimento às Avessas* (R. Gonçalves);

(11) a crescente **dominação financeira** - o patrimônio líquido dos três maiores bancos privados praticamente duplica em relação ao patrimônio líquido das 500 maiores empresas do país durante os governos do PT; dominação financeira que faz com que despachantes dos grandes bancos sejam nomeados para altos escalões da gestão econômica;

(12) a **reversão do Brasil ao status de colônia** com a dominação do setor primário-exportador e o atrelamento da economia brasileira à economia chinesa - o Brasil torna-se um vagão de 3ª classe na economia mundial, com perda de poder econômico;

(13) a degradação das instituições - universidades públicas inchadas, com condições precárias, salas de aula em containers, etc.; balcanização do aparelho de Estado; aporcalhamento do Legislativo;

(14) o alargamento e o aprofundamento de um **sistema político patrimonialista**, clientelista, nepotista e corrupto - a origem do Mensalão, Petrolão, Lava Jato, etc.;

(15) a fragilização, talvez sem retorno, da maior empresa do país (**Petrobras**) e das grandes empreiteiras nacionais que protagonizaram casos de má governança pública, má governança privada e corrupção em alta escala? empresas tão valorizadas pelos nacionalistas de direita e de esquerda e que correm risco crescente de privatização (Petrobras), desnacionalização (Petrobras e empreiteiras) e, até mesmo, quebra; há indivíduos na esquerda e na direita com o pesadelo de que a Petrobras foi comprada pelos chineses por US\$ 1,00 após megadesvalorizações cambiais, megavazamentos de óleo nas costas brasileiras, retorno negativo dos poços do pré-sal, etc.; e,

(16) a seleção adversa que promoveu o **oportunismo** (neopetismo) e gerou um figurante supérfluo (Dilma) - que logo no início do primeiro mandato já evidencia a herança tragicômica, a crise de legitimidade do Estado brasileiro e o risco crescente de crise institucional.

O **Lulismo** é responsável pelo **Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas - NADA** que se caracteriza pelo aprofundamento do Modelo Liberal Periférico, invertebramento da sociedade e degradação institucional e ética.

IHU On-Line - Como o senhor interpreta hoje a “Carta aos Brasileiros”? Quais são os resultados dessa carta na economia e na política brasileira hoje?

Reinaldo Gonçalves - A “Carta aos Brasileiros” é a certidão de nascimento do Lulismo. Estou esperando a certidão de óbito. Quem sabe essa certidão não vem na forma de uma sentença de um juiz paranaense? Afinal, é mais simples morrer do que nascer.

IHU On-Line - O que vislumbra para o Brasil em termos econômicos e de desenvolvimento para os próximos anos, dada a atual conjuntura?

Reinaldo Gonçalves - Além das vulnerabilidades e fragilidades estruturais próprias do Modelo Liberal Periférico, o Brasil tem se viciado em errar, errar de novo e errar pior. Falhas de mercado, falhas de governo e **falhas estruturais** se multiplicam. Agrega-se a isso o déficit de lideranças, o invertebramento social e a degradação institucional. Sem perspectivas de mudanças, a avaliação é que o Brasil se encontra na situação de que “nada é tão ruim que não possa piorar”.

IHU On-Line - Há saída no fim do túnel?

Reinaldo Gonçalves - A **crise de legitimidade do Estado** é muito séria. Conciliação e reforminhas não resolverão o problema. Precisaremos de décadas para superar a herança maldita de FHC, a herança desastrosa de Lula e a herança tragicômica de Dilma. Com esperança negativa, só resta ao povo brasileiro o mecanismo desafio-resposta. Cabe partir, imediatamente, para o **processo de ruptura** com essas heranças. O fortalecimento das instituições é uma ferramenta. **Aonda de protestos populares** também é uma ferramenta nessa direção.

A solução para a **crise sistêmica brasileira** requer:

- (1) **impedimento de Dilma** - figurante supérfluo - desempenho medíocre, conduta grotesca e déficit cognitivo;
- (2) derrota e **isolamento do PT** - desmoralização, apodrecimento e antifuncionalidade para a esquerda brasileira;
- (3) combate frontal à **corrupção** - condição para a desestabilização do sistema patrimonialista e a redução do poder das oligarquias políticas e dos setores dominantes (bancos, empreiteiras, agronegócio e mineração); e
- (4) investigação, indiciamento, julgamento, condenação e prisão de **Lula** - condição para a **reconstrução** das forças políticas de esquerda.

Esses são os temas prioritários na **agenda dos protestos populares**. A realidade gerou a luz! No que se refere à realidade e as soluções para a crise sistêmica brasileira, o fato é que parte do povo tem uma compreensão mais clara e precisa do que aquela expressa por muitos políticos e analistas, inclusive, no campo progressista.

Dilma é figurante supérfluo enquanto **Lula** é protagonista no drama do **desenvolvimento às avessas** do Brasil. Lula é um personagem dramático - descendente do Salsicheiro de **Aristófanes**, do Falstaff de **Shakespeare**, do Tartufo de **Molière** e do Pai Ubu de **Jarry**. No cenário mambembe da política brasileira, o que temos é um drama grotesco!

O impedimento de Dilma e a punição de Lula são condições necessárias para a reconstrução tanto do Brasil como da **esquerda brasileira**. Essa reconstrução deve demorar décadas. Precisamos começar imediatamente esse processo visto que a degradação do Brasil é econômica, social, política, institucional e ética!

Por Patricia Fachin