

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 DOMINÂNCIA FINANCEIRA E PRIVATIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ARRANJO NORMATIVO E NEFASTAS IMPLICAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL
Autor(es)	José Celso Cardoso Junior
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap10

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DOMINÂNCIA FINANCEIRA E PRIVATIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ARRANJO NORMATIVO E NEFASTAS IMPLICAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL¹

José Celso Cardoso Junior²

1 INTRODUÇÃO: CONCEITOS E CONTEXTO NO BRASIL

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

Luiz Gonzaga Belluzzo

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

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

1. Agradecimento especial deve ser conferido a Victoria Evelyn C. Moraes Sousa, pela ajuda na elaboração e atualização de dados, e aos amigos Lício da Costa Raimundo, Bráulio Santiago Cerqueira e Paulo Kliass, pela permissão de uso e reelaboração de partes específicas de textos escritos em coautoria com cada um anteriormente, isentando-os de erros e omissões aqui remanescentes. E a Leandro Couto e Júlia Rodrigues, coordenadores deste projeto e livro sobre governança orçamentária no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela acolhida e compreensão de sempre.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) desde 1997. Atualmente, exerce a função de presidente da Associação dos Servidores do Ipea e Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (Afipea-Sindical), e nessa condição escreve este texto.

privilegiados. Eles assim o são diante dos demais segmentos, agentes econômicos e setores sociais, os quais, na verdade, estão na base da criação do fundo público nacional. Dessa maneira, a transmutação do fundo público se processa, no caso brasileiro, por meio da montagem paulatina de um arranjo normativo e institucional que vem cristalizando formas financeiras de valorização dos fluxos de renda e estoques de riqueza para a sua realização dinâmica intertemporal.

Dito isso, a transmutação do fundo público precisa ser compreendida segundo uma dupla perspectiva. De um lado, ela significa transformação de recursos reais, derivados do sistema econômico produtivo por meio da arrecadação tributária primária, em recursos financeiros que a partir de então engendram mecanismos autônomos e endógenos de valorização aos quais chamamos de processo de financeirização, o qual ajuda a configurar no país um regime de dominância financeira fortemente intermediado pelas finanças públicas nacionais.³ De outro lado, a transmutação compreende a própria mudança de titularidade/propriedade do capital, de uns para outros agentes econômicos, processo esse que chamamos de privatização das finanças públicas.⁴

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

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

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

O fundo público total de uma economia como a brasileira é formado pelo conjunto de tributos (impostos, contribuições sociais, taxas, multas etc.) que o governo consegue extrair de modo direto (leia-se: por meio da arrecadação primária) da coletividade – vale dizer: das pessoas físicas, famílias, empresas e até mesmo dos níveis subnacionais de governo. Ele é também composto por recursos potenciais (isto é, ainda não previamente existentes ou decorrentes da tributação pretérita), os quais dependem, no entanto, da visão e da postura mais ou menos ativas dos governantes acerca do uso da política monetária e fiscal para fins concretos. Por exemplo: a emissão monetária para financiar gastos públicos de combate a uma calamidade social ou ambiental qualquer e a emissão de dívida pública (mediante a venda primária de títulos públicos contra a promessa de pagamento de juros positivos a futuro sobre tais juros) para financiar um investimento novo ou simplesmente fazer rolar a dívida pública pretérita em novas bases (prazos e juros) são, ambas, formas de antecipar poder de compra (leia-se: poder de gasto público) do futuro ao presente. Dessa maneira, esses recursos potenciais contidos nas políticas monetária e fiscal de um governo soberano (que emite sua própria moeda e cuja dívida pública está predominantemente lastreada na mesma moeda) devem ser também considerados parte integrante do fundo público em dado momento do tempo.

Sabemos que, a rigor, em uma economia monetária da produção, cujo país emite sua própria moeda e as dívidas e demais haveres financeiros estão expressos nessa moeda, o governo não precisa arrecadar antes para gastar depois, pois em última instância ele sempre vai poder emitir para se autofinanciar, ainda que, em condições de pleno emprego dos fatores de produção, isso possa gerar inflação e desequilíbrios reais como resultado não desejável dessa prática.⁵ De todo modo, mesmo sendo assim, é necessário que haja um sistema de tributação obrigatório (e preferencialmente progressivo, se um dos objetivos desse país for também produzir justiça tributária e redistributiva), a ser honrado nessa moeda de curso legal, de modo que os agentes econômicos tenham que demandar e usar essa moeda para pagar os respectivos tributos e também para realizar suas

5. De modo muito resumido, este é um dos fundamentos da teoria monetária moderna (*modern money theory* – MMT). A esse respeito, ver em Dalto *et al.* (2020) um resumo bastante didático da teoria. Para uma crítica correta, ver Belluzzo, Raimundo e Abouchéid (2021).

próprias transações privadas, legitimando-a como moeda nacional preferencial, ao mesmo tempo que reconhecem e legitimam o próprio poder político do Estado no campo da criação e gestão da moeda nesse espaço territorial.

No caso brasileiro, apesar da sua estrutura tributária diferenciadamente confusa, eventualmente onerosa e majoritariamente regressiva, a qual, dependendo do tributo em questão, penaliza proporcionalmente mais as camadas de mais baixa renda que as de média e alta do país, o fundo público total consegue, em função da diversidade de tributos, alíquotas e bases de incidência que possui, envolver praticamente a totalidade de atividades econômicas, fluxos monetários, estoques de riqueza, pessoas físicas, famílias e empresas no seu cômputo geral. Em outras palavras, isso significa que, a despeito dos problemas próprios da estrutura tributária brasileira – sobretudo em termos de sua incidência social e sua composição final –, que, ao privilegiar mais a arrecadação indireta sobre bens e serviços que a direta sobre fluxos de renda e estoques de riqueza (patrimônio), acaba produzindo um viés anticrescimento, antissocial e antifederação (Oliveira, 2009), o fato concreto é que o fundo público dela derivado possui um caráter econômico, social e territorial bastante abrangente. Em suma: quase todos os segmentos econômicos, sociais e territoriais do país contribuem para a formação geral do fundo público nacional (aqui considerado apenas aquele em âmbito federal, para fins didáticos).

Dito isso, é importante entender que, em termos lógicos, uma vez composto o fundo público real ou primário, uma parte dele é convertida em custeio permanente da própria máquina pública; outra é convertida em políticas, gastos e investimentos públicos correspondentes ao arco total de programas e ações governamentais, supostamente portadores do projeto desejado de transformação ou manutenção do desenvolvimento nacional; e uma terceira parte é destinada correntemente à rolagem e/ou amortização da dívida pública federal. Enquanto as duas primeiras partes podem ser explicadas, ainda em termos lógicos, como a transmutação do fundo público arrecadado de toda a sociedade em gastos reais específicos (vale dizer: gastos sociais, setoriais e territoriais específicos), a terceira parte corresponde, por sua vez, ao montante do fundo público real/primário que se transmuta em gasto público financeiro necessário à rolagem e/ou ao abatimento da dívida governamental contraída. Por um lado, sabe-se que, por meio da antecipação de poder de compra estatal que a dívida pública representa em sua origem, ela também serve para financiar/alavancar os gastos reais destinados originalmente às duas partes citadas no início. Mas, por outro lado, a dívida pública também se presta a financiar/rolar, de modo permanente e tendencialmente crescente – em função do processo da financeirização que se vai tornando dominante nesta economia –, os gastos financeiros do governo contra si mesmo, mas a favor de seus credores, os quais são um subconjunto desde sempre reduzido, privilegiado e poderoso em fazer valer tais compromissos creditícios-financeiros do Estado para consigo.

Deste modo, desde 1964, foram implementados: i) o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) militar, que, para além dos objetivos contracionistas imediatos, visando combater a inflação do momento, criou reformas institucionais duradouras nos campos da tributação (alargamento das bases de arrecadação, aumento e centralização da carga tributária em âmbito federal); e ii) o sistema financeiro nacional, com a criação do Banco Central do Brasil (BCB) e o fortalecimento da gestão monetária e da dívida pública. Posteriormente, sobretudo desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), está em curso um processo (não linear, mas com direção definida) de privatização das finanças públicas federais. Tal processo se manifesta por meio da financeirização da dívida pública federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (BCB) e fiscal (Secretaria do Tesouro Nacional – STN) do país. Na antessala desse fenômeno, estão medidas de liberalização financeira, de consolidação de regras fiscais disfuncionais à gestão da demanda agregada e do pleno emprego, de estímulo à desindustrialização e de impulso à reprodução fictícia da riqueza, expressa nas altas lucratividades das atividades de intermediação financeira e na centralidade dos ganhos de tesouraria para as atividades produtivas, mesmo em empresas não financeiras.⁶

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

De um lado, existem os normativos constitucionais – tais como as emendas constitucionais (ECs) n^{as} 1/1994, 10/1996, 17/1997, 27/2000, 56/2007, 68/2011, 93/2016, 95/2016, além das propostas de emenda à Constituição (PECs) n^{as} 186/2019 (dita emergencial, aprovada em 2021 como EC n^a 109), 187/2019 (de extinção de fundos públicos), 188/2019 (de reorganização do pacto federativo) e 32/2020

6. Uma série de autores vem discutindo, sob prismas variados, a questão da financeirização da economia no Brasil e no mundo e as implicações nefastas desse fenômeno sobre a própria dinâmica capitalista em cada caso concreto. Em especial, ver: Braga (1993; 1997), Chesnais (1996; 1998; 1999; 2012), Belluzzo e Almeida (2002), Belluzzo e Bastos (2015), Bercovici (2005), Bercovici e Massoneto (2016), Bruno e Café (2015; 2017), CBJP e Ibrades (2000), Dowbor (2017; 2019), Fattorelli (2018), Fevereiro (2017), Guerra *et al.* (2019), Gontijo e Oliveira (2009), Ibase (2007; 2009), Lapyda (2019; 2021), Massoneto (2006), Palhares (2014), Plat (2017), Toussaint (2002), Viana (2009), Vigeras (2012).

(da chamada reforma administrativa) – e as medidas infraconstitucionais, com destaque para a Lei Complementar (LC) nº 1/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ademais, há vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que primam pelo enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real, sobretudo o de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas como as finalísticas, destinadas à implementação das políticas públicas em todas as áreas de atuação federal.

De outro lado, existem os normativos constitucionais, dos quais a EC nº 95/2016 do teto de gastos e a PEC nº 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais, como: leis nºs 9.249/1995, 11.803/2008 e 13.506/2017, que blindam o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais (Delgado, 2018; Fatorelli, 2018). Todos esses regramentos sinalizam para a ampla liberdade, a blindagem política (a exemplo da recém-aprovada “autonomia” do BCB) e o grande raio de manobra para o gasto público financeiro, isto é, a flexibilização sem limite superior e a blindagem normativa e institucional do gasto público financeiro – justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Uma relação não exaustiva dos regramentos mais importantes derivados do processo de privatização das finanças públicas no Brasil, com ênfase clara sobre o enrijecimento e a criminalização do gasto público real, ao mesmo tempo que sobre a flexibilização e a blindagem do gasto público financeiro, pode ser vista no quadro A.1 do apêndice, constituindo-se no principal conjunto de evidências empíricas a embasar a argumentação e as teses principais deste texto.⁷

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

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

Assim, é preciso avançar sobre o tema das finanças públicas no Brasil, já que:

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

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

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

Enfim, para avançar além do que foi dito até aqui, este capítulo se organiza em mais três seções, além desta introdução. Na seção 2, procura-se avançar na caracterização do que chamamos de processo de enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real. Na seção 3, fazemos o mesmo para o chamado processo de flexibilização sem limite superior e blindagem normativa e institucional do gasto público financeiro. Na seção 4, à guisa de conclusão, tecemos considerações sobre algumas das mais negativas implicações econômicas e sociais derivadas da soma de ambos os processos reais sobre as (im)possibilidades de desenvolvimento nacional e buscamos apontar algumas linhas mestras a partir das quais poderia o país sair dessa armadilha complexa e infrutífera.

2 O PROCESSO DE ENRIJECIMENTO E CRIMINALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO REAL NO BRASIL

A partir de uma análise de conjunto, derivada do quadro A.1 do apêndice (atos normativos e linha do tempo da privatização das finanças públicas no Brasil), é possível constatar a montagem paulatina de um arranjo normativo e institucional de índole fiscalista e financista no Estado brasileiro, arranjo este responsável pelo fenômeno de privatização das finanças públicas nacionais que estamos buscando definir e caracterizar neste texto.

Por índole fiscalista entenda-se o conjunto de medidas que, desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei nº 4.320/1964), passando pela LC nº 101/2000 (conhecida como LRF), pela EC nº 95/2016 (que instituiu o NRF, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), até chegar ao pacote de PECs: PEC nº 186/2019, convertida na

EC nº 109/2021; PEC nº 187/2019, que propõe, fundamentalmente, a extinção de fundos públicos com vistas ao redirecionamento de recursos para um suposto abatimento da dívida pública; PEC nº 188/2019, que visa à extinção do Plano Plurianual (PPA), a cortes de gastos com pessoal e à reorganização do arranjo fiscal interfederativo; e PEC nº 32/2020, pretensamente chamada de reforma administrativa. Assim, vai-se consolidando um arranjo normativo e institucional que engendra, de um lado, um processo de enrijecimento do gasto público real e criminalização da sua gestão/execução orçamentária.

De outro lado, por índole financista entenda-se o conjunto de medidas que, em par com as já citadas e tantas outras presentes no quadro A.1, tais como as leis nºs 9.249/1995, 11.803/2008 e 13.506/2017, protegem judicial e politicamente o sistema financeiro brasileiro da punição criminal contra ilícitos financeiros cometidos, como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais. Todos esses regramentos sinalizam para a ampla liberdade, a exemplo da recém-aprovada autonomia do BCB – Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 19/2019, sancionado em fevereiro de 2021 –, e para o grande raio de manobra para o gasto público financeiro, isto é, para a sua flexibilização sem limite superior e blindagem legal, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

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

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

Embora nem a exegese dos atos normativos presentes no quadro A.1 nem a identificação plena dos principais atores envolvidos nos conflitos em torno da governança orçamentária sejam passíveis de serem realizadas nos limites deste texto, é preciso ter claro que esta dinâmica está na base concreta da formatação do tal arranjo institucional de índole fiscalista e financista de finanças públicas aqui em tela.

De acordo com propostas de classificação desses atores, identificados em grandes grupos de interesse em torno das regras de orçamentação e destinação orçamentária, a saber: i) guardiões; ii) gastadores ou executores; iii) definidores de prioridades, ou simplesmente priorizadores; e iv) controladores – todos oriundos de trabalhos de Wildavsky (1964), Wildavsky e Caiden (2004) e Good (2014) *apud* Couto e Cardoso Junior (2018), é possível perceber que⁸

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

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

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

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

A situação atual de desequilíbrios e disfuncionalidades é também derivada de eventos cumulativos prévios, que, desde as décadas de 1980 e 1990, ajudaram a condicionar a primazia das dimensões fiscais e financeiras das finanças públicas sobre as dimensões do planejamento e da implementação das políticas públicas. Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização. Esta se processa, na prática, por meio de um diferencial sempre positivo entre as taxas de juros pagas pelo governo sobre os seus títulos, com garantia certa de recompra junto aos seus credores, e as taxas de juros ou a eficiência marginal do capital privado potencialmente obtidas em alternativas não governamentais de valorização.

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

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

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

O caso brasileiro ganha uma conotação particular a partir de 1994, em função da estabilização monetária obtida a partir do Plano Real. O sucesso relativo

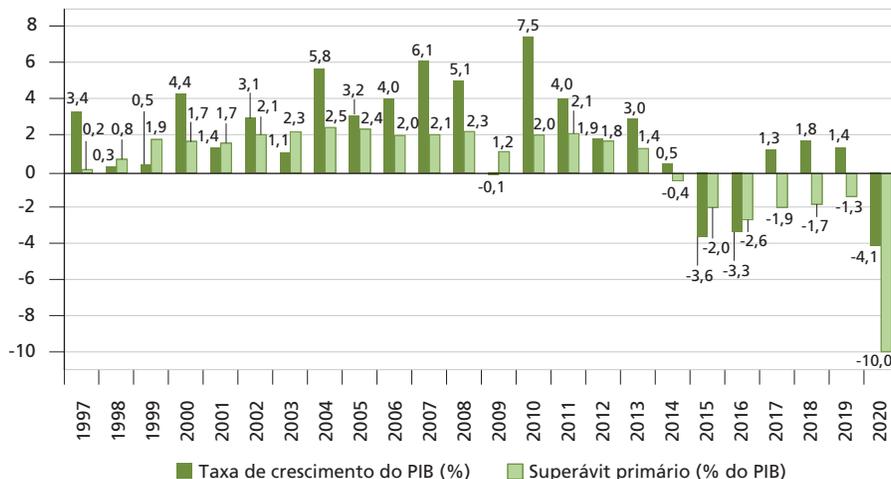
no controle dos índices inflacionários abriu caminho para a conquista paulatina de maior autonomia e soberania governamental no processo de emissão de dívida pública federal. Com maior credibilidade na nova moeda e uma política monetária de juros oficiais bastante elevados, tem início um processo de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

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

O documento é de abril e alguns meses depois, em novembro de 1998, a equipe econômica liderada pelo ministro da Fazenda Pedro Malan finaliza um acordo com o fundo. Uma das exigências estabelecidas por Washington era o compromisso com a geração de superávits fiscais robustos e permanentes nos exercícios subsequentes. Trata-se, portanto, de evidência clara de comandos provenientes de organismos internacionais a influenciar diretamente o desenho das regras orçamentárias internas, em cooperação com os guardiões, que buscavam esse “respaldo” externo. Assim, poucos meses depois da assinatura do acordo, o governo federal encaminha ao Congresso Nacional um projeto de LC para regulamentar as finanças públicas, o que acabou sendo feito por meio da LC nº 101/2000, conhecida como LRF.

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

GRÁFICO 1
Brasil: crescimento do PIB e saldos primários (1997-2020)



Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Tudo somado – no bojo dos processos de institucionalização e empoderamento das funções de orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e com o cerceamento da visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante (porém equivocada) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer déficit anual contábil nessa relação é necessariamente inflacionário –, foi-se cristalizando no Brasil, conceitual e juridicamente, a crença inconveniente de que os instrumentos de planejamento, orçamentação e controle dos gastos públicos deveriam abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

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

Neste particular, é preciso explicar que finanças públicas sustentáveis, nos termos sugeridos por Gimene (2019; 2020), são algo diverso de finanças públicas estéreis. Finanças sustentáveis são aquelas assentadas em gastos primários responsáveis por políticas públicas, cujos efeitos agregados (e respectivos multiplicadores) tendem a ser positivos, na medida em que geram emprego, renda, lucros e tributos ao longo do ciclo econômico. Seus determinantes são de ordem social, econômica e política. Já as finanças estéreis são aquelas de natureza e/ou destinação financeira, cujos multiplicadores são negativos e seus efeitos agregados contribuem para a ampliação do desemprego, da pobreza e da concentração de renda. Seus determinantes são autônomos, endógenos, não baseados em fatores reais da economia, conforme explicado em Cardoso Junior e Raimundo (2020).

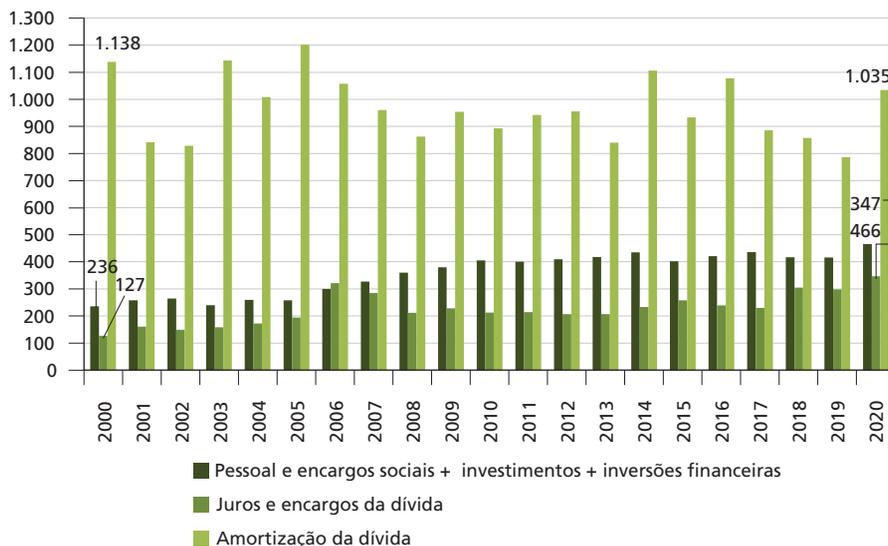
Daí que o problema não é o déficit ou a dívida pública em si, mas apenas a sua composição e a forma de financiamento ao longo do tempo. Evidentemente, a composição e a forma de financiamento da dívida federal brasileira são ruins, pois são assentadas na lógica de valorização financeira dos seus fluxos e estoques. Basta ver, conforme dados oficiais de relatórios mensais da dívida pública federal, que, em 2019, o governo federal destinou ao pagamento do serviço financeiro da dívida pública o montante de R\$ 1,038 trilhão. Em 2020, esse valor saltou para R\$ 1,381 trilhão, ou seja, um crescimento de R\$ 343 bilhões em apenas um ano – o qual, ademais, foi recessivo na economia. Por sua vez, a previsão para 2021 era, no momento de finalização deste texto, de R\$ 2,236 trilhões, segundo a LOA aprovada para este exercício financeiro, o que equivalerá a cerca de R\$ 6,1 bilhões por dia, praticamente o dobro do valor diário pago no ano anterior.⁹

A título de exemplificação, o gráfico 2 apresenta a composição e as diferenças entre os grandes agregados de despesas reais e financeiras da União, entre 2000 e 2020, a preços constantes.

9. Ainda segundo Paulo Lindsay (informação verbal), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), isso representará em 2021 cerca de 54% da despesa geral da União, no valor de R\$ 4,1 trilhões. Em 2020, a despesa geral da União foi de R\$ 3,535 trilhões. Desse total, o valor de aproximadamente R\$ 1,381 trilhão, ou 39%, foi destinado ao pagamento da dívida pública federal. Quando analisamos os dados executados da despesa geral da União em 2020, de R\$ 3,535 trilhões, percebermos que cinco funções primárias obrigatórias totalizaram cerca de R\$ 2,154 trilhões, ou 79,3%, do orçamento primário da União, a saber: i) Previdência Social, com R\$ 764 bilhões; ii) assistência social, com R\$ 412 bilhões; iii) gasto com pessoal/encargos sociais, com R\$ 299 bilhões; iv) saúde, com R\$ 151 bilhões; e v) educação, com R\$ 82 bilhões.

GRÁFICO 2

Brasil: evolução dos grandes agregados de despesas da União (2000-2020)
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em reais de dezembro de 2020 – IPCA.

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

3 OS PROCESSOS DE FLEXIBILIZAÇÃO E BLINDAGEM DO GASTO PÚBLICO FINANCEIRO

Para além e abaixo do aparato normativo explicitado no quadro A.1 do apêndice, o qual conforma o arranjo institucional mais geral de funcionamento do fenômeno de privatização das finanças públicas brasileiras, há também que se levar em conta o processo de gerenciamento da dívida pública e da política monetária pelas autoridades econômicas do país. Em particular, reside, no seio do processo de privatização das finanças públicas, a dimensão da gestão da dívida pública pelo Tesouro Nacional, em suas relações com a gestão da política monetária e cambial pelo BCB (Vieira Filho, 2019).

A despeito de o objetivo formal da STN estar concentrado no gerenciamento da dívida pública segundo critérios de minimização dos custos de rolagem no

longo prazo e assunção de níveis prudenciais de risco operacional, de solvência e de sustentabilidade temporal da dívida, sabe-se que as consequências do manejo desta função vão além disso, produzindo efeitos macroeconômicos mais amplos. Entre tais efeitos, vale destacar que, quanto mais confiável, nos termos do mercado, for o gerenciamento da dívida e quanto mais solvente – vale dizer: resgatável diretamente em moeda nacional – for o próprio estoque de dívida, mais o Estado se encontrará em condições de oferecer moeda ao mercado e dela dispor como veículo de *funding* para o financiamento da atividade produtiva em seu espaço territorial.

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

Vê-se, no entanto, que muito pouco vem sendo praticado em direção ao financiamento direto do desenvolvimento nacional ao longo dos últimos anos, apesar da melhora relativa da composição e do perfil da dívida pública federal brasileira, tal como pode ser atestado por dados publicados em relatórios mensais da dívida pública federal. Isto porque a primazia das políticas de austeridade professadas e praticadas pela STN, em articulação orgânica com outros guardiões do gasto público – como a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e as instâncias de controle representadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) –, bem como com os agentes priorizados de gastos no âmbito do núcleo decisório de governo, geram, em termos reais, muito mais problemas que benefícios econômicos ou sociais, a saber:

- estagnação econômica duradoura;
- desemprego, informalidade, subutilização e precarização imensa da classe trabalhadora e dos rendimentos do trabalho;

- colapso do consumo interno e da arrecadação tributária;
- financeirização da gestão e da própria dívida pública, esterilização de recursos reais da economia, subfinanciamento de políticas públicas essenciais e colapso do investimento público como indutor potencial do crescimento; e
- acirramento do endividamento de estados e municípios, competição (em vez de colaboração) e guerra fiscal permanente entre Unidades da Federação (UFs), esgarçamento ao limite do pacto federativo e colapso das finanças subnacionais etc.

Não por outra razão, chamamos de austericídio o conjunto de pressupostos ideológicos¹⁰ e diretrizes de política macroeconômica¹¹ que conformam um arranjo institucional de gestão da área econômica do governo que, além de possuir precária fundamentação teórica e histórica,¹² produz resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, a geração de empregos e a distribuição de renda e riqueza numa sociedade como a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens (Moretti, Santos e Bandeira, 2018).

Significa dizer que os instrumentos defendidos pelo liberalismo econômico se converteram na finalidade última desses sistemas. Os meios – isto é, a propriedade privada como fundamento, a concorrência como princípio, a acumulação de capital monetário como objetivo maior – se converteram em fins em si mesmos do modelo, retirando de cena tanto os pressupostos (irrealistas) sob os quais tal economia poderia funcionar como as consequências concretas deletérias para o planeta e a espécie humana que tal mecanismo engendra. O colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, tudo isso como consequência direta – e abjeta – do liberalismo econômico,

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

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

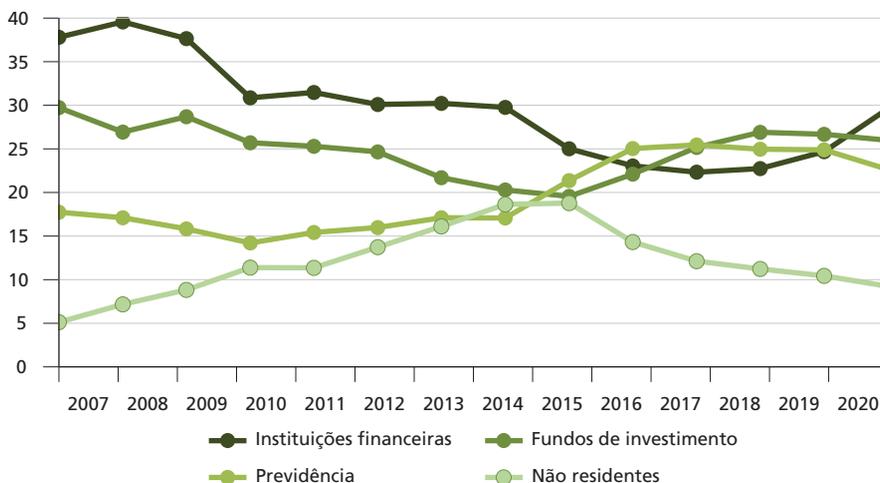
12. Conforme trabalhos organizados por Dweck, Rossi e Oliveira (2016; 2018; 2020), além de Brasil Debate *et al.* (2015a; 2015b) e Rossi, Dweck e Oliveira (2018).

converteram-se em fatos normais e naturais da realidade alienada ou resignada das sociedades contemporâneas.

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

GRÁFICO 3

Brasil: principais detentores dos títulos públicos federais – DPMFi (2007-2020)
(Em %)



Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Obs.: DPMFi – dívida pública mobiliária financeira.

Vê-se que instituições financeiras (ou bancos múltiplos), fundos de investimento e fundos de previdência complementar detêm cerca de dois terços dos títulos públicos federais no Brasil. Em um importante trabalho sobre os agentes privados da financeirização no país, Lapyda (2021, p. 18) mostra que

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

e fundos de previdência 22,6% (quase 80% do total, portanto). Somando-se a parte do próprio governo (3,8%), os quase 4% de seguradoras e 9% de “não residentes”, tem-se praticamente o total da dívida. O peso dos estrangeiros, porém, é largamente subestimado nos “não residentes”, já que não se contabilizam aí aqueles inseridos em outras rubricas. Esse quadro, aliado ao fato de os *dealers*¹³ serem compostos basicamente por um grupo pequeno de bancos (também nacionais e estrangeiros), revela que o setor bancário é de longe o grande controlador da dívida pública interna brasileira e que o peso dos estrangeiros é considerável.

O rentismo sobre o orçamento público é um dos pilares da financeirização em geral, mas possui, portanto, uma importância particular no Brasil. Além do caráter “improdutivo” da dívida pública brasileira, fica evidente, assim, a “armadilha” que ela representa – sobretudo em um contexto de financeirização. Seu montante cresce continuamente apesar dos esforços do governo e há elevada concentração dos detentores. Em vez de ser um meio de financiamento de investimentos essenciais para o país, ela é antes um mecanismo de apropriação de grandes parcelas da riqueza socialmente produzida por esse pequeno grupo e de “chantagem” do governo por parte dos agentes financeiros, inclusive internacionais. Os efeitos sobre o investimento produtivo privado também são evidentes, já que o custo de oportunidade deste eleva-se: os bancos possuem menos interesse em emprestar e as empresas, em investir. Desse modo, a depender dos bancos e dos investidores institucionais, o rentismo continuará sendo o carro-chefe do capitalismo brasileiro.

Ainda segundo Lapyda (2021, p. 6-7),¹⁴

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

Os bancos possuem ainda outras fontes importantes de lucro. Embora o conservadorismo do setor (que se acomodou com os ganhos em torno da dívida pública) tenha historicamente mantido baixas as taxas de concessão de crédito, os

13. De acordo com o SFN, “os *dealers* são instituições financeiras credenciadas pelo Tesouro Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Os *dealers* atuam tanto nas emissões primárias de títulos públicos federais como na negociação no mercado secundário desses títulos. Atualmente, o Tesouro Nacional possui doze *dealers*, dos quais nove são bancos e três são corretoras ou distribuidoras”. Disponível em: <<https://bit.ly/3OGcn0m>>.

14. Em seus trabalhos, Lapyda (2019; 2021) apresenta outras dimensões relevantes da financeirização no Brasil. “A emergência da financeirização em âmbito mundial está estreitamente vinculada à ascensão de novas instituições que centralizam o capital monetário. Embora fundos de pensão, fundos de investimento e companhias de seguro já existissem há décadas, sua quantidade e o volume de recursos por eles detido aumentaram expressivamente a partir dos anos 1980. Esse processo foi acompanhado de sua concentração: atualmente, os quinhentos maiores administradores de fundos gerem 25% dos ativos financeiros mundiais, o equivalente a cerca de 100% do PIB global. Isso conferiu a esses agentes características particulares e um papel de destaque no mundo econômico e social. Para além da crise de sobreacumulação do capital deflagrada nos anos 1970 – que elevou a parcela do capital mantida na forma de dinheiro e aplicada financeiramente –, a necessidade de formação de poupança privada (de famílias e empresas) para a aposentadoria dos trabalhadores contribuiu para explicar esse movimento” (Lapyda, 2021, p. 8).

spreads no Brasil são elevadíssimos. As tarifas de serviços também são altas e se tornaram motivo de reclamação incessante dos clientes, o que levou tanto a um aumento da regulação por parte do Banco Central quanto ao movimento recente de estímulo a bancos virtuais e outras *fintechs*.

Por fim, é preciso ressaltar que os principais bancos no Brasil são múltiplos, atuando em outros segmentos importantes no processo de financeirização, como o de seguros, de previdência e de fundos de investimento. O mercado de seguros teve crescimento exponencial ao longo do século XXI, ultrapassando os R\$ 100 bilhões em provisões técnicas no ano de 2016 e atingindo R\$ 142,5 bilhões em 2020. Nas primeiras posições, estão instituições pertencentes a bancos nacionais. O Bradesco teve um faturamento de R\$ 32,7 bilhões em 2016 (primeira posição) nesse ramo de atividades, excluindo-se VGBL [vida gerador de benefício livre]; e o Banco do Brasil, R\$ 15,3 bilhões (terceira posição). Considerando-se apenas o segmento VGBL, as quatro primeiras colocadas pertenciam a bancos nacionais.

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

No caso das entidades abertas de previdência complementar, as cinco maiores empresas do ramo pertencem a bancos ou são a eles associadas. Já os fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar), por serem ligados às instituições de seus cotistas, não estão diretamente associados aos bancos. Contudo, tanto fundos de pensão como seguradoras “terceirizam” boa parte da gestão de seus recursos através da aplicação em fundos de investimento, que, como visto, são em boa parte administrados e geridos por bancos. Além disso, dois dos maiores fundos de pensão do país, Previ [Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil] e Funcef [Fundação dos Economistas Federais], são de funcionários de bancos (Banco do Brasil e Caixa, respectivamente), de modo que o patrocinador (o banco) possui assento no conselho de gestão.

E o agravante da situação brasileira é que vários regramentos adicionais vêm sendo explicitamente aprovados para proteger o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais, conforme atestam trabalhos de Delgado (2018) e Fatorelli (2018). São exemplos disso as leis nºs 9.249/1995, 11.803/2008 e 13.506/2017.

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

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

Da segunda, ainda de acordo com Delgado (2018, p. 111-112), afirma-se o seguinte.

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

Por fim, quanto à terceira lei, Delgado (2018, p. 115) diz o seguinte.

A linguagem da MP [medida provisória], convertida em lei, é indireta, mas precisa, para atingir esse objetivo: que os bancos e demais instituições financeiras sob jurisdição do Banco Central e as corretoras e demais operadores do mercado de capitais, sob jurisdição da CVM [Comissão de Valores Mobiliários], adiram aos “termos de compromisso” e “acordos de leniência”, “sem necessidade de confissão de crime”, para obter “acordos de leniência secretos” mediante aplicação de multas escalonadas até o máximo de 300 milhões de reais. Na linguagem dos “mercados”, a regra pode ser lida como de “precificação” do ilícito. Tais acordos, pelo seu caráter secreto, impedem na prática a operação subsequente do MPF [Ministério Público Federal] na identificação dos ilícitos criminais envolvidos, regra que contrasta flagrantemente com tudo mais que se vê na mídia corporativa sobre o “combate à corrupção”.

Em suma, a referida normatização vai, então, institucionalizando um verdadeiro processo de financeirização da dívida pública federal e privatização/privilegiamento da sua gestão pelas autoridades monetária (BCB) e fiscal (STN) do país. Como dito, ela promove, em função do arranjo normativo em construção (quadro A.1 do apêndice), bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário de natureza real, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as

intermediárias/administrativas como as finalísticas, destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. Simultaneamente, há regramentos que representam tanto a flexibilização sem limite superior como a blindagem política (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e demais agentes econômicos de grande porte, inclusive estrangeiros com atuação no país.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO: IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIAIS DA PRIVATIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

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

Ruy Fausto

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

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

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

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

QUADRO 1

Relação entre ajuste fiscal (contracionista *versus* expansionista) e crescimento econômico

	Mais crescimento: crescimento econômico maior após ajuste	Menos crescimento: crescimento econômico menor após ajuste
Mais austeridade: política fiscal contracionista, ou seja, retração/esterilização do gasto real	Irlanda (1987) Noruega (1983)	Finlândia (2000) Grécia (2005, 2006) Noruega (1979)
Menos austeridade: política fiscal expansionista, ou seja, expansão/reorientação do gasto real	Espanha (1986, 1987) Finlândia (1996, 1998) Grécia (1976) Irlanda (1976, 1988, 1989) Holanda (1996) Noruega (1996) Nova Zelândia (1993, 1994, 2000) Portugal (1986, 1988, 1995) Suécia (2004)	Finlândia (1973) Irlanda (2000) Noruega (1980)

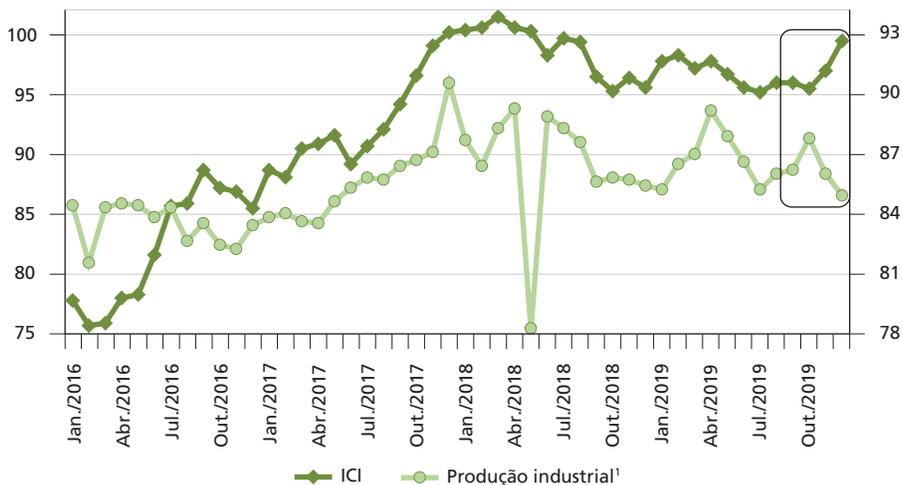
Fonte: Alesina e Ardagna (2010) *apud* Rossi, Dweck e Oliveira (2018, p. 23).
Elaboração do autor.

No caso brasileiro, apesar de o Índice de Confiança Empresarial (ICE) ter crescido desde a deposição de Dilma Rousseff, a aprovação da EC nº 95/2016 referente ao teto de gastos, as reformas trabalhista e previdenciária e a eleição de Bolsonaro à presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permaneceram estagnados ou declinantes desde 2016 – bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social) deflagrada em 2020 (gráfico 4).

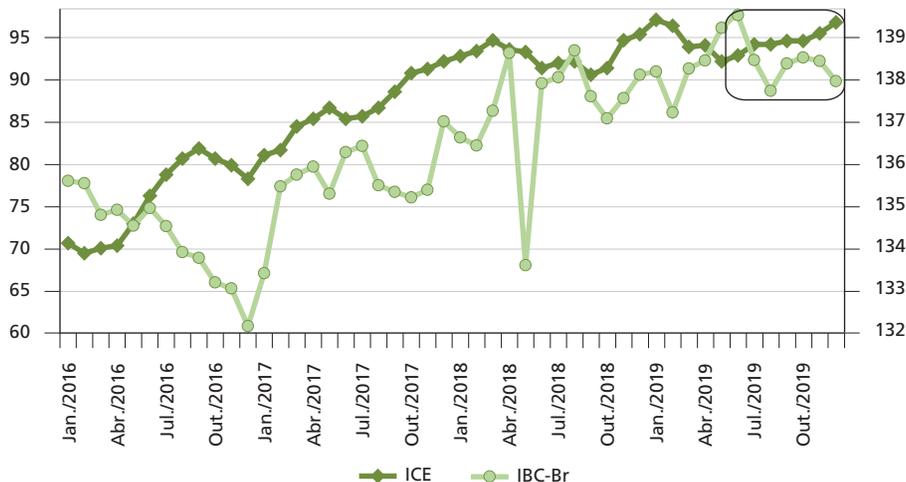
GRÁFICO 4

Brasil: correlação negativa entre ICE e comportamento real da produção industrial e da atividade econômica (2016-2019)

4A – Produção industrial e confiança da indústria de transformação (ICI) (com ajuste sazonal)



4B – Atividade econômica (IBC-Br) e confiança empresarial (ICE) (com ajuste sazonal)



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV), BCB e Pesquisa Industrial Anual (PIA)/IBGE.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Índice de base fixa (média de 2012 = 100).

Obs.: ICI – Índice de Confiança da Indústria; IBC-Br – Índice de Atividade Econômica do Banco Central-Brasil.

Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs nºs 187/2019, 188/2019 e 32/2020 são parte, todas centradas em redução de direitos e de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em

demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles), melhore este quadro. Pelo contrário, deve agravá-lo – ou, na melhor das hipóteses, instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

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

Assim, a primeira e mais importante medida a ser implementada para enfrentar a atual situação consiste em abandonar as atuais regras fiscais anacrônicas que tanto engessam a capacidade de gasto e de ação do Estado quanto aprisionam as alternativas a medidas efetivamente insuficientes diante do cenário em curso. Em linhas gerais, as normas fiscais vigentes no Brasil estão estruturadas em quatro pilares: i) proibição de que o BCB financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º, da CF/1988); ii) proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra de ouro”, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988); iii) proibição de que os entes federados realizem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º, da LRF); e iv) proibição, desde 2016, de que haja aumento real das despesas primárias da União nos vinte anos seguintes (EC nº 95/2016, do teto de gastos).¹⁵

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

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

ao desenvolvimento nacional e tornam o modelo brasileiro de Estado, delas derivado, antieconômico em termos capitalistas.

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

Em contrapartida, é bem verdade, segundo Moretti, Funcia e Ocké-Reis (2021), que vigora no país, em termos práticos, uma espécie de austeridade fiscal seletiva.

Ainda que a capacidade de resposta do Estado a crises tenha se mostrado ainda mais relevante ante a pandemia, cristalizou-se uma correlação de forças desfavorável aos usuários de serviços públicos em que as principais definições sobre o orçamento são controladas: a) pelos interesses do mercado, que relaciona expectativas sobre a economia à redução de gastos sociais e investimentos públicos; b) por grupos de pressão, sediados em posições institucionais que lhes fornecem acesso privilegiado aos fundos públicos. (...) Neste contexto, o teto, adotado em meio à narrativa da relevância do ajuste fiscal como instrumento de saída da crise de 2014-2016, acaba se tornando um argumento retórico para dar credibilidade à política econômica, uma vez que, no curto prazo, é contornado por artifícios no interior das contas públicas, ao mesmo tempo que se observa a ampliação estrutural de sua rigidez. (...) Esse quadro remete a um jogo complexo em que coexistem contenção das despesas primárias ordinárias no atacado, distribuição de recursos no varejo e flexibilização seletiva da política fiscal para arbitrar gastos a serem ampliados, utilizando-se o orçamento público de forma discricionária como instrumento de acumulação de capital político e econômico.

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

Voltando, portanto, às regras fiscais listadas, no que se refere ao art. 164, § 1º, da CF/1988, que veda o financiamento do Tesouro Nacional pelo BCB, é

preciso estabelecer, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Nesse ponto, ao menos duas situações precisam ser contempladas.

- 1) Em momentos de crise de liquidez sistêmica no mercado bancário e financeiro nacional, permissão para financiamento monetário dos passivos bancários e de entidades financeiras, havendo contrapartidas em termos de manutenção ou geração de empregos formais e tributação das próprias empresas beneficiárias, direta e indiretamente com tais empréstimos.
- 2) Em momentos de crise econômica severa do setor produtivo nacional, permissão para financiamento monetário do capital de giro de tais empresas, com as mesmas contrapartidas indicadas anteriormente.

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

Trata-se, portanto, de revogar a proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988), estabelecendo, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Para tanto, é preciso reorganizar o entendimento básico sobre o modo pelo qual as finanças públicas se estruturam e operam numa economia monetária da produção. Em particular, é necessário que sejam reconstruídos, em outras bases, os conceitos, as aplicações e as inter-relações relativas à irreal diferenciação entre gastos correntes de custeio (cuja ênfase deve recair sobre o critério de eficiência), gastos correntes finalísticos e gastos propriamente novos de investimentos (cuja ênfase deve recair sobre os critérios de eficácia e efetividade). Em todos os casos, os critérios de controle, monitoramento e avaliação da despesa pública devem ser alterados em função do PPA ou outro instrumento efetivo de planejamento governamental, o qual, buscando garantir centralidade política, direcionalidade, temporalidade, exequibilidade e responsividade ao gasto público (Cardoso Junior, 2020), garanta também a sua suficiência e sustentabilidade com relação ao ordenamento prioritário das políticas públicas em ação ao longo do tempo.

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

(especialmente os da saúde), agora mostra-se totalmente incompatível com as atribuições constitucionais e legais do Estado brasileiro diante da crise gerada pela pandemia. E serão inúmeras as despesas duradouras geradas por ela: tratamento das sequelas dos sobreviventes, novas aposentadorias por incapacidade e pensões por morte, transferências de renda para as pessoas e investimentos públicos imprescindíveis para reativar a economia. Assim, a manutenção do teto – reforçado pela aprovação da EC nº 109/2021, que estabelece gatilhos de travamento automático de gastos primários abaixo do teto – produzirá colapso do sistema de saúde, paralisa da máquina pública e continuidade da crise econômica, tornando inevitável a sua derrubada.

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

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-148.

ASSECOR – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Aperfeiçoamento das normas fiscais brasileiras**. Brasília: Fonacate, 2020. (Cadernos da Reforma Administrativa, n. 9).

BELLO, E.; BERCOVICI, G.; LIMA, M. M. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019.

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

BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. (Org.). **Austeridade para quem**: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friederich Ebert Stiftung, 2015. 352 p.

BELLUZZO, L. G.; RAIMUNDO, L. C.; ABOUCHEDID, S. Gestão da riqueza velha e criação de riqueza nova: a *modern money theory* (MMT) é a solução? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 1, p. 1-14, 2021.

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

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição dirigente invertida**: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

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

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

BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 25-57, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 195-242.

BRASIL DEBATE *et al.* **Mudar para sair da crise**: alternativas para o Brasil voltar a crescer. São Paulo: Brasil Debate; Rio de Janeiro: Cicef, 2015a. v. 1.

_____. **Subsídios para um projeto de desenvolvimento nacional**. São Paulo: Brasil Debate; Rio de Janeiro: Cicef, 2015b. v. 2.

BRUNO, M.; CAFÉ, R. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. *In*: BRUNO, M. (Org.). **População, espaço e sustentabilidade**: contribuições para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Ence/IBGE, 2015. p. 35-64.

_____. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, número especial, p. 1025-1062, 2017.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento e capacidade governativa no Brasil: aporias e utopias para um mundo pós-pandêmico. *In*: BERCOVICI, G.; SICSÚ, J.; AGUIAR, R. (Org.). **Utopias para reconstruir o Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; RAIMUNDO, L. C. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 50-65, 2020.

CARVALHO, D. U.; MIRANDA, B. P.; GAMBI, T. F. Financeirização e fragilidade do setor público brasileiro: um estudo para o período 2008-2014. **Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, v. 38, n. 67, p. 1-31, 2017.

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

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

_____. (Org.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos.** São Paulo: Xamã, 1998. 334 p.

_____. **Tobin ou not Tobin? Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos.** São Paulo: Editora Unesp; Attac, 1999.

_____. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005. 256 p.

_____. **Las deudas ilegítimas: cuando los bancos meten mano en las políticas públicas.** Madrid: Clave Intelectual, 2012.

COUTO, L.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 75-82, 2018.

DALTO, F. *et al.* **Teoria monetária moderna (MMT): a chave para uma economia a serviço das pessoas.** Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DELGADO, G. CF 30 anos: finanças públicas sob o enfoque distributivo. *In:* CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira: notas para um obituário precoce.** Brasília: Afipea-Sindical, 2018. p. 105-118.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo.** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

_____. O parasitismo financeiro e seus malefícios. *In:* LACERDA, A. C. (Coord.). **O mito da austeridade.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. cap. 2.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** São Paulo: Fórum 21; FES, 2016. 60 p.

_____. (Org.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil.** São Paulo: Brasil Debate, 2018. 66 p.

_____. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020. 200 p.

FATTORELLI, M. L. Sistema da dívida pública: entenda como você é roubado. *In:* SOUZA, J.; VALIM, R. (Coord.). **Resgatar o Brasil.** São Paulo: Editora Contracorrente; Boitempo, 2018. cap. 4.

FEVEREIRO, J. L. Dívida pública, problema ou solução. *In*: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Org.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Editora Boitempo; Fundação Lauro Campos, 2017.

GIMENE, M. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 5-24, 2019.

_____. Planejamento e sustentabilidade fiscal. *In*: _____. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020. p. 81-117.

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

GOOD, D. **The politics of public money**. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

GUERRA, A. *et al.* **Os donos do dinheiro: o rentismo no Brasil**. São Paulo: FPA, 2019.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Quem controla o sistema financeiro**. Rio de Janeiro: Ibase, 2007.

_____. **Crise financeira e déficit democrático**. Rio de Janeiro: Ibase, 2009.

LAPYDA, I. **Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003-2010)**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

_____. Os principais agentes privados da financeirização no Brasil do século XXI. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Financeirização e privatização das finanças públicas no Brasil: arranjo institucional e implicações econômicas e sociais**. Brasília: Fonacate, 2021.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. São Paulo: **Novos Estudos Cebrap**, v. 37, n. 2, 2018.

LIN, K.-H.; NEELY, M. T. **Disvested: inequality in the age of finance**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

MASSONETO, L. F. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORETTI, B.; FUNCIA, F.; OCKÉ-REIS, C. Austeridade fiscal e clientelismo no orçamento público. **Le Monde Diplomatique**, 17 ago. 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/austeridade-fiscal-e-clientelismo-no-orcamento-publico/>>.

MORETTI, B.; SANTOS, E.; BANDEIRA, E. CF 30 anos: o (des)equilíbrio entre a questão fiscal e os direitos sociais em quatro tempos. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas para um obituário precoce. Brasília: Afipea-Sindical, 2018. p. 119-126.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PALHARES, J. E. (Org.). **A internacional do capital financeiro**. São Paulo: FPA, 2014. 119 p.

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

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

RESENDE, A. L. **Juros, moeda e ortodoxia**: teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Editora Portfolio, 2017.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p.

SALAMA, P. **Financeirização no Brasil**: um tigre de papel, com dentes atômicos? [s.l.]: [s.n.], 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3uZ4nkk>>.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 909-941, 2012.

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

VIANA, N. **O capitalismo na era da acumulação integral**. Aparecida: Editora Santuário, 2009.

VIEIRA FILHO, L. A. M. **Gestão da dívida pública e a política monetária nos EUA e no Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

VIGUERAS, J. H. **El casino que nos gobierna**: trampas y juegos financieros a lo claro. Madrid: Clave Intelectual, 2012.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**.
New York: Pearson; Longman, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, F. C. **Keynes e os pós-keynesianos**: princípios de macroeconomia
para uma economia monetária de produção. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Atos normativos e linha do tempo da privatização das finanças públicas no Brasil

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
1964	Lei nº 4.595	Estruturação do Sistema Financeiro Nacional (SFN)	Criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BCB)
1964	Lei nº 4.320	Lei de Finanças	-
1976	Lei nº 6.4040	-	Lei das Sociedades Anônimas (S/A): dividendo obrigatório mínimo a acionistas
1976	Lei nº 6.385	-	Criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
1987	Lei nº 1.289	-	Internacionalização do SFN
1988	Constituição Federal de 1988 (CF/1988), art. 192	Regulamentação do SFN	Regulamentação do SFN
1988	Resolução nº 1.524	-	Autorização para instituição de bancos múltiplos
1994	Emenda Constitucional (EC) nº 1	Instituição do Fundo Social de Emergência (FSE); desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União vinculados por lei a fundos ou despesas até o fim de 1996, o que leva à redução dos recursos destinados à Previdência Social e a outras políticas sociais	A justificativa para a desvinculação é a necessidade de equilíbrio fiscal (saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica)
1995	Leis nºs 9.249 e 9.250	-	Isonção do Imposto de Renda (IR) aos lucros ou dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real e não integração à base de cálculo do IR de beneficiário, pessoa física ou jurídica, a partir de 1996; possibilidade de dedução no IR de pessoas jurídicas de juros pagos ou creditados individualmente a titular, sócios ou acionistas sobre capital próprio
1996	EC nº 10	FSE: mudança do nome para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e prorrogação até 30 de junho de 1997	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
1997	Decreto nº 2.271	Terceirização e privatização de atividades no serviço público	-
1997	EC nº 17	FEF: prorrogação até 31 de dezembro de 1999	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
1997	Lei nº 9.491	-	Programa Nacional de Desestatização (PND)
1998	EC nº 19 e Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 248	Fim do Regime Jurídico Único (RJU); aumento de dois para três anos no prazo para aquisição da estabilidade no serviço público; proposta da demissão de servidores estáveis por avaliação de desempenho insuficiente (o servidor estável que receber dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório ou três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações será exonerado)	-

(Continua)

(Continuação)

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
1999	Lei nº 9.887	-	Redução do rol de alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%
2000	EC nº 27	FEF: renomeado para Desvinculação de Receitas da União (DRU) e prorrogado até o fim de 2003	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
2000	LC nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Imposição de limites orçamentários para as despesas com pessoal nos três níveis da Federação e possibilidade de demissão de servidores públicos nas três esferas de governo; inclusão de sanções como a suspensão de transferências voluntárias a outro ente da Federação, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social	-
2000	Lei nº 10.101	-	Participação em lucros e resultados
2001	Lei nº 10.303	-	Lei das S/A: dividendo obrigatório mínimo a acionistas e proteção a acionistas minoritários
2002	Lei nº 10.411	-	Blindagem institucional da CVM
2003	EC nº 40	-	Revogação do art. 192 da CF/1988, para flexibilização e financeirização do SFN
2003	EC nº 41	Instituição do fim da paridade e integralidade salarial dos servidores públicos, bem como o pagamento de contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas do serviço público que recebem acima do teto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	-
2004	Lei nº 11.079	-	Regulamentação das parcerias público-privadas (PPPs)
2005	Lei nº 11.101	-	Lei de Falências: favorecimentos dos credores em detrimento do fisco e dos trabalhadores
2006	Lei nº 11.312	-	Isonomia de impostos ao capital estrangeiro
2007	Lei nº 11.491	-	Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
2007	Lei nº 11.638	-	Lei das S/A: favorecimento dos acionistas
2007	EC nº 56	DRU: prorrogação até 31 de dezembro de 2011	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
2008	Lei nº 11.803	-	Autorização da criação de carteira de títulos entre o BCB e o Tesouro Nacional, para fins de condução da política monetária; permissão de transferências de lucros e prejuízos entre o BCB e o Tesouro Nacional

(Continua)

(Continuação)

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
2011	EC nº 68	DRU: prorrogação até 31 de dezembro de 2015	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
2012	Lei nº 12.618	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp): implantação do fundo de capitalização com contribuição definida e benefício incerto para servidores públicos que recebem acima do teto do INSS a partir de 2013 e quebra da solidariedade entre trabalhadores ativos e inativos no serviço público	-
2014	LC nº 148	-	Renegociação das dívidas dos Estados com a União; alteração da LRF; flexibilização de critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida entre União, estados, Distrito Federal e municípios
2015	Lei nº 13.135	Cálculo para recebimento da pensão: o instituidor da pensão terá que ter no mínimo dezoito contribuições mensais e pelo menos dois anos após o início do casamento ou da união estável para ter direito à pensão; apenas após os 44 anos de idade é que a pensão passa a ser vitalícia	-
2016	LC nº 156	LRF: substituição do conceito de "despesas com funcionalismo público" por "despesas de pessoal", o que possibilita a somatória de despesas dos servidores com pessoal não estável, o peso da rubrica total de pessoal no cômputo da receita corrente líquida (RCL) e seus limites (50% União e 60% estados e municípios)	Plano de Recuperação Fiscal (PRF): altera leis e renegocia os saldos devedores da Lei nº 9.946/1997, referentes às dívidas dos entes subnacionais para com a União
2016	EC nº 93	DRU: prorrogação da até 31 de dezembro de 2023 e aumento de 20% para 30%	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
2016	EC nº 95	Teto de gastos: instituição do Novo Regime Fiscal (NRF), que limita os gastos públicos por vinte anos	A EC não limita os gastos financeiros, impõe teto somente para as despesas primárias
2017	Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 116	Autorização da demissão de servidores estáveis por insuficiência de desempenho (o servidor estável que receber quatro conceitos sucessivos negativos ou cinco conceitos interpolados nas últimas dez avaliações será exonerado)	-
2017	LC nº 159	-	Instituição do novo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) aos estados e ao Distrito Federal; alteração da LRF; suspensão do pagamento da dívida dos estados com a União pelo prazo de até 36 meses, admitida uma prorrogação por igual período

(Continua)

(Continuação)

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
2017	Lei nº 13.506	-	Na disposição acerca do processo administrativo sancionador na esfera de atuação do BCB e da CVM, alteram-se as leis como as de mercado de capitais e de crimes financeiros; alteração da redação de ilícitos como o crime de manipulação de mercado, de <i>inside trading</i> , evasão de divisas e crime de empréstimo vedado
2018	Decreto nº 9507	Autorização da terceirização irrestrita das áreas finalísticas dos serviços públicos, com aval do Supremo Tribunal Federal (STF)	-
2019	Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186	PEC Emergencial (Plano Mais Brasil): caso critérios relacionados às despesas sejam descumpridos, como a regra de ouro, são propostos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal (como vedação de aumento a membros do poder e servidores, de criação de cargo ou alteração de estrutura de carreira que impliquem aumento de despesa, de admissão, contratação e realização de concursos que não sejam para reposições, de criação ou aumento de benefícios e de criação ou reajuste acima da inflação de despesa obrigatória, além de redução da jornada do serviço público com redução de vencimentos)	Caso a PEC seja aprovada, o excesso de arrecadação ou superávit financeiro é reservado para o pagamento das dívidas públicas
2019	PEC nº 187	PEC dos Fundos Públicos (Plano Mais Brasil): extinção dos fundos públicos criados por lei que não forem ratificados nos dois anos subsequentes à promulgação da PEC	Possibilidade de o volume desvinculado ser utilizado na amortização da dívida pública da União
2019	PEC nº 188	PEC do Pacto Federativo (Plano Mais Brasil): redução dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico passa de pelo menos 40% para 14%; extinção de municípios de até 5 mil habitantes que não comprovarem arrecadar pelo menos 10% de suas receitas; vedação a novas concessões de garantias pela União a partir de 2026 a estados e municípios com problemas financeiros	Inclusão de parágrafo único ao artigo 6º da CF/1988, que prevê que, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional será contemplado
2020	EC nº 106	-	EC do orçamento de guerra: instituição do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional que autoriza o BCB a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro, nos mercados secundários local e internacional, e direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários, no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos; dispensa do cumprimento da regra de ouro durante o enfrentamento da calamidade

(Continua)

(Continuação)

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
2020	PLP nº 101	Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal – PEF): PLP substituto ajustado do Plano Mansueto (PLP nº 149/2019) que estabelece prazo até 2030 para enquadramento no limite de despesa total com pessoal estabelecido na LRF; entre as exigências para o RRF, estão medidas como a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no RJU dos servidores públicos da União e a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)	Alteração de leis como as LCs nºs 56/2016 e 101/2000 (LRF); autorização à União de parcelamento de dívidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com prazo de até 120 meses (dez anos) e incorporação de saldos devedores por contratos de refinanciamento; permissão para renegociação de dívidas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito sem nova verificação de limites e condições pela STN; apresentação pelo RRF do equilíbrio fiscal dos estados como objetivo, e norteamento, entre outros, pelo princípio da sustentabilidade econômico-financeira
2020	LC nº 173	Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19): suspensão dos concursos públicos e dos prazos de validade dos concursos públicos já homologados; congelamento de salários de algumas categorias de servidores até dezembro de 2021	Alteração da LRF; suspensão dos pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1ª de março e 31 de dezembro de 2020
2020	Medida Provisória (MP) nº 930	-	Autorização aos bancos com investimentos no exterior para diminuir a proteção cambial usada para compensar prejuízos com a flutuação do dólar; imposição, a partir de 2021, da tributação sobre a variação cambial do investimento protegido pela cobertura (<i>hedge</i>), tornando desnecessário fazer uma proteção com valor excedente (igualmente tributável)
2020	PEC nº 32	PEC da reforma administrativa: alteração de 27 trechos da CF e introdução de 87 novos, sendo 4 artigos inteiros (as principais medidas tratam da contratação, da remuneração e do desligamento de pessoal, válidas para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças)	-
2021	PLP nº 19/2019	Autonomia do BCB: conferência de mandato de quatro anos para o presidente e diretores da autarquia federal (o texto estabelece que o BCB passe a se classificar como autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica)	Com essa “autonomia”, haverá a vinculação do preço dos produtos, da inflação e da taxa de juros a interesses diretos do sistema financeiro, em que o BCB continuará não tendo autonomia (a maioria do plenário rejeitou destaque da oposição que visa agregar o compromisso de fomentar o pleno emprego entre as atribuições do BCB)

Elaboração do autor.