

Josué Martins - Auditor Público Externo do TCE-RS. Presidente do CEAPE-Sindicato

O CEAPE-Sindicato, o processo de expansão financeira mundial e a dívida pública

Na relação entre entes federados, devem primar valores de solidariedade, parceria e complementariedade e não pode a União lucrar sobre estados e municípios

O CEAPE-Sindicato tem dedicado parte importante de sua atuação ao tema da dívida pública. Integra, desde 2011, o Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida, uma organização da sociedade civil que busca fazer valer a letra da Constituição Federal que determina uma auditoria integral da dívida brasileira. Atualmente faz parte da coordenação do Núcleo.

Entende-se que o tema não se resolve sem o empoderamento social. Trata-se de levar o debate aos espaços de formação de opinião mais amplos possíveis.

Vive-se uma fase denominada de financeirização da economia mundial. Afinal, do que se trata? Como isso está ligado aos problemas do país e do RS? Isso é novo no mundo ou repete algum padrão de funcionamento do capitalismo?

Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi desenvolveram, com algumas diferenças, a partir de formulações de Fernand Braudel (o estudioso da longa duração), uma conceituação da fase de expansão financeira. Essa fase é considerada um momento de crise de hegemonia de um padrão dominante de funcionamento da economia mundial e de contestação da posição da nação hegemônica (hoje a estadunidense) na estrutura interestatal.

Uma passagem da obra "Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial" (Arrighi e Silver, 2001: 40-41) sintetiza bem essa formulação: "Por um lado, quando a acumulação de capital é muito superior à que pode ser reinvestida com lucro nos canais estabelecidos de comércio e produção, as organizações e indivíduos capitalistas reagem a ela retendo na forma líquida uma proporção crescente de seus rendimentos. Essa tendência cria uma massa de liquidez excessivamente abundante, que pode ser mobilizada, diretamente ou através de intermediários, na especulação e na tomada e concessão de empréstimos. Por outro lado, as organizações territoriais (os estados-nação) reagem às restrições orçamentárias mais acentuadas, decorrentes da redução da expansão do comércio e da produção, competindo intensamente entre si pelo capital que se acumula nos mercados financeiros. Essa tendência acarreta redistribuições sistêmicas maciças da renda e da riqueza de todo tipo de comunidades para os agentes que controlam o capital circulante, com isso inflacionando e sustentando a lucratividade dos negócios financeiros predominantemente divorciados do comércio e da produção de bens. Todas as expansões financeiras sistêmicas, passadas e presentes, são o resultado do desenvolvimento conjunto, ainda que desigual, dessas duas tendências complementares.

A tendência reiterada de o capital recuperar a flexibilidade deixando sua forma mercadoria em favor de sua forma moeda atesta, nas palavras de Braudel, 'uma certa unidade no capitalismo, desde a Itália do século XIII até o Ocidente atual'. No entanto, essa unidade não expressa, de modo algum, uma invariabilidade estrutural do capitalismo histórico. Ao contrário, é a expressão de uma instabilidade e adaptabilidade básicas. É que, em toda e qualquer expansão financeira, o capitalismo mundial reorganizou-se ainda mais fundamentalmente sob uma nova liderança."

É possível que o capitalismo, enquanto sistema histórico que é, esteja esgotando sua capacidade de adaptação. Diferentemente das outras transições de hegemonia, em que buscava ampliar os espaços de valorização pelo globo, inclusive reproduzindo na periferia relações sociais ditas não tipicamente capitalistas, hoje seu domínio global é inconteste.

Duas características importantes da expansão financeira estão se verificando. Por um lado, o descolamento das altas finanças da base produtiva e comercial é cada vez mais evidente. François Morin, autor de "A Hidra Mundial", destaca que 14 dos 28 bancos de porte mundial que constituem um oligopólio financeiro totalmente distanciado do interesse público, responsáveis pela fabricação dos títulos chamados derivativos, possuem valor lançado no mercado no montante de US\$ 710 trilhões, que correspondem a mais de dez vezes o PIB mundial. Por outro lado, a enorme concentração de renda na economia mundial fica mais patente. Relatório divulgado no início de 2016 pela ONG Britânica OXFAM, amplamente repercutido na imprensa, aponta que a riqueza acumulada pelo 1% mais abastado da população mundial agora equivale, pela primeira vez, à riqueza dos 99% restantes. A Oxfam afirmou ainda que as 62 pessoas mais ricas do mundo acumulam o equivalente à riqueza dos 50% mais pobres da população mundial. Isso revela uma tendência a concentração de riqueza "impressionante", uma vez que em 2010 o equivalente à riqueza da me-

tade mais pobre da população global estava na mão de 388 indivíduos.

Um aspecto importante desse processo é o crescente comprometimento dos orçamentos públicos com o endividamento. A dívida pública aparece no centro das restrições orçamentárias. Esse fenômeno é mundial, como explica Morin: a crise de 2007-2008, que foi nitidamente decorrente do estouro de bolhas financeiras, foi abrandada a partir da enorme injeção de liquidez, por parte dos bancos centrais, no sistema financeiro. Esse processo resultou num enorme comprometimento dos orçamentos públicos para o salvamento dos bancos privados. "As dívidas privadas tóxicas do oligopólio bancário foram maciçamente transferidas para os Estados, na última crise financeira. Este superendividamento público, devido exclusivamente à crise e a esses bancos, explica as políticas de 'rigor' e 'austeridade' praticadas em cada vez mais países. Este superendividamento é a ameaça principal, como se vê na Grécia."

Trabalho efetuado por Maria Lúcia Fattorelli, na auditoria parcial da dívida realizada pelo Parlamento Helênico em 2015, revelou exatamente os mecanismos de transferência dos ativos podres dos bancos privados gregos para o orçamento público nacional (vide artigo "Tragédia Grega esconde segredo de bancos privados", publicado em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Trag%C3%A9dia-Grega-esconde-segre-do-de-banco-privados.pdf>).

O endividamento público que corroeu as finanças nacionais e subnacionais do Brasil ainda carece de explicação consistente. É esse endividamento que tem comprometido parcela importante do déficit público e tem sido responsável pelas políticas de austeridade em vigor. Ele tem



Josué: "Vive-se na fase de expansão financeira da economia mundial"

CEAPE-Sindicato/ Assessoria de Imprensa

limitado crescentemente a capacidade de o Estado prover as condições mínimas de bem-estar social e desenvolvimento econômico.

Mesmo diante da significativa queda de 3,8% do PIB no ano passado, os três principais bancos do país obtiveram lucros fantásticos (ZH, 17/2/16, p. 12): Itaú, 15,4%; Bradesco, 14%; e Santander, 13,2%.

Em artigo publicado na Carta Capital (17/2/16, p.34-36), Belluzzo e Galípolo lembram que “os dados insistem em mostrar que, a despeito dos sucessivos superávits primários obtidos entre 1997 e 2014, as taxas de juro em reais não convergiram para as internacionais(...) Em 2015, dos 613 bilhões de reais do déficit nominal brasileiro, 501 bilhões engordaram diretamente a riqueza rentista-parasitária”. E aqui não estão apenas os bancos acima citados, mas toda espécie de grandes aplicadores financeiros, inclusive estrangeiros detentores da dívida interna brasileira.

Segundo dados da Auditoria Cidadã da Dívida, em 2015 as despesas com a dívida pública federal corresponderam a R\$ 2,63 bilhões/dia.

Eis a inserção do país no processo de expansão financeira descrito no início deste artigo.

Mas como isso afeta o RS? Há relação da dívida do RS com a dívida da União?

A repercussão é direta. No período de 1994 a 1998, a política econômica adotada com a edição do Plano Real tinha como um de seus pilares a manutenção de elevadas taxas de juros. Como argumenta o professor Nildo Ouriques em artigo nesta revista, isso significou um pacto de classes em benefício dos rentistas para além do controle da inflação.

Novamente segundo Belluzzo e Galípolo, entre 1995/1998, a Selic pagou 22% a.a. em termos reais. Isso fez com que nossa dívida do RS sal-

tassem de R\$ 25 bilhões em 1994 para R\$ 55,6 bilhões em 1998 (tudo a preços de 31/12/2015, dados do Relatório da Dívida Pública de 2015, publicado pela Sefaz-RS).

Esse estouro da dívida pública do RS também aconteceu em quase todos os estados da federação. Essa situação levou a União a propor um “plano de salvamento dos estados” com a edição da Lei Federal nº 9.496/97. A arquitetura financeira decorrente dessa lei não significou um salvamento, mas uma manutenção do comprometimento do orçamento do Estado com um alto grau de endividamento. Os mesmos dados da Sefaz-RS demonstram que em fins de 2015 a dívida estava em R\$ 61,8 bilhões.

Se não resolveu o problema das finanças estaduais gerado pela política econômica advinda do Plano Real, a legislação obrigou o Estado a seguir determinações de gestão financeira estabelecidas pela União através da Secretaria do Tesouro Nacional, expressas nos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAFs), firmados trienalmente. Neles são estabelecidas seis metas de desempenho relativas: dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR), resultado primário, despesas com o funcionalismo, arrecadação de receitas próprias, programa de privatização e reforma administrativa do Estado e teto para investimento público em relação à receita líquida real. Com isso, é possível dizer que a União tem sido corresponsável pela gestão das finanças do RS de 1999 para cá. O nível de restrição é tal que de 1998 a 2014, segundo dados dos relatórios das contas do governador elaborados pelos Auditores do TCE-RS, em média os pagamentos anuais da dívida com a União têm superado 2,52 vezes o investimento público.

Em 1999, um ano após o “contrato de salvamento com a União”, os Auditores do TCE-RS elaboraram relatório de avaliação do contrato e já indicavam que não tinha sido um bom negócio para o Estado. Afirmavam que o contrato retirava a autonomia financeira administrativa prevista na Constituição Federal em função dos PAFs e significava um aumento do ônus das despesas com a dívida, pois o comprometimento da RLR saltava de 8% a.a em média nos anos 1991/1997 para os 13% do contrato. Ao longo do tempo, pela chamada dívida extralimite, esse comprometimento aumentou para 15,9% a.a. entre 1998/2014. Dobrou!

A Auditoria Cidadã da Dívida Pública tem defendido que o IGP-DI+6,17% de juros a.a. sejam substituídos pela correção pura do índice oficial de inflação (IPCA), refazendo-se os cálculos desde o início do contrato. Argumenta-se que, na relação entre entes federados, devem primar valores de solidariedade, parceria e complementariedade e não pode a União lucrar sobre estados

e municípios. Juro é o lucro sobre capital emprestado. Portanto, não cabe a cobrança de juros. O PLS nº 561/2015, de autoria dos Senadores gaúchos, prevê tal solução.

A Informação Técnica nº 16/2015-SAIPAG, do TCE-RS, destaca que, uma vez adotado o IPCA retroativamente ao início do contrato, a dívida com a União já estaria paga em maio de 2013. Em maio de 2015, haveria um crédito a favor do Estado de R\$ 5,918 bilhões.

Por fim, qual a relação da dívida do RS com a dívida da própria União? Por força da Lei nº 9.496/97, tudo o que a União arrecada dos estados deve ser aplicado para o pagamento da sua dívida. No entanto, os Relatórios de Gestão Anual da STN apresentados ao TCU revelam o ní-

vel de lucro obtido pela União nesses contratos firmados com os estados. Em 2013 a União recebeu R\$ 28,59 bilhões dos estados e despendeu R\$ 81,78 milhões com as dívidas assumidas. Foi um ganho de 34.862%. Um ganho de trinta e quatro mil e oitocentos por cento, isso mesmo! Os dados disponíveis de 2005 a 2014 informam ganhos na casa dos mil por cento sempre.

Qualquer solução que não retire os juros desde o início do contrato significa a manutenção da situação de dependência financeira do Estado em relação à União e uma ampliação das dificuldades em melhorar os níveis de investimento público e dos necessários gastos sociais primários do Estado.

Mas considera-se necessário ainda, além da revisão do contrato, a elaboração de um processo de auditoria cidadã que avalie a origem das dívidas nacional e estadual, sua legalidade e seu impacto sobre a sociedade brasileira e gaúcha. Só assim serão expurgados os valores indevidos, punidos os responsáveis e minimizadas as possibilidades de que se repitam os erros e ilegalidades.

AUDITORIA DA DÍVIDA

Maria da Gloria Ghissoni - Auditora Pública TCE-RS

Ilegalidades na dívida pública do RS e a necessidade de uma auditoria integral

A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, bem como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem.
(PIKETTY, Thomas. 2014).

Os entes federados brasileiros possuem atribuições constitucionais para o atendimento de direitos fundamentais do cidadão como saúde e educação. Apesar da pujança da economia brasileira no cenário internacional e da elevada carga tributária, esses direitos não vêm sendo atendidos pela União nem pelos estados e municípios.

Reiteradamente são veiculadas notícias envolvendo casos de não prestação ou prestação inadequada e insuficiente de serviços públicos em saúde e educação. Esse quadro é incompatível com as impressionantes riquezas da nossa economia e aos expressivos orçamentos públicos. Isso é diferente do que ocorre, contudo, quando significativas somas de recursos são destinadas ao pagamento dos encargos da dívida pública, que na União supera o percentual de 40%.

No estado do Rio Grande do Sul, a situação não é diferente. Além da desigualdade social¹, inúmeros são os problemas na disponibilização de serviços públicos e faltam investimentos em infraestrutura. Entretanto, os compromissos com a dívida, cuja parcela mais significativa foi renegociada com a União, são rigorosamente cumpridos. A amortização e encargos são retidos