

ACHADOS DE AUDITORIA

PUBLICAÇÃO DO SINDICATO DE AUDITORES PÚBLICOS EXTERNOS DO TCE-RS



Encontros Covid-19
Financeirização
da Economia

Página 10 a 37

**IMPACTO SOCIAL
DA AUDITORIA**
Tecnologia, Obras
Públicas, Meio Ambiente,
Relatório e Parecer Prévio
e Desonerações Fiscais

Página 38 a 49

ENTREVISTA
Auditores do
TCE integram
a força-tarefa
da Operação
Camilo

Página 50 e 51

**ESTRUTURA DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS**
Julgadores, Procuradores
de Contas e Auditores
Externos (e serviços
auxiliares)

Página 52 a 60



GESTÃO FEV/18 - JAN/21

DIRETORIA

Presidente
 Josué Martins
Vice-Presidente
 Filipe Costa Leiria
Diretor Administrativo e Financeiro
 Kenman Correa Yung
Diretor Jurídico
 Jaime Nunes Bezerra (licenciado)
Diretor Técnico
 Cesar Luciano Filomena (licenciado)
Diretor de Integração Social, Cultural e Esportiva
 Mark Ramos Kuschick
Diretor de Aposentados, Previdência e Saúde
 Roberto Moraes Sanhotene

CONSELHO DELIBERATIVO

EFETIVOS

Márcio Nunes Araújo
 Renato Fernandes Ribeiro
 Renato Pedrosa Lauris
 Ricardo Silva de Freitas
 Paulo Gilberto Staub Lehnen
 Paulo Roberto dos Santos Assunção
 Vanderlei da Costa Cardoso

SUPLENTES

Débora Brondani da Rocha
 Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira
 Ricardo Decesaro da Silva

CONSELHO FISCAL - EFETIVOS

Flavio Sanches Maia
 Harti Nadir Schreiner
 Tássia Cristina Barbosa de Souza Carrozzino

SUPLENTES

Everaldo Ranincheski
 Renata Agra Balbuena
 Vladimir Costa da Silva

Edição e Produção

Vera Nunes (MTB 6198)

Diagramação e Projeto Gráfico

Carolina Filmann

Revisão: Landro Oviedo

Impressão: Gráfica Odisséia

Tiragem: 3 mil exemplares

www.ceapetce.org.br
 www.facebook.com/ceapetce
 ceape@ceapetce.org.br
 ceapetce@terra.com.br
 Rua Sete de Setembro, 703/601
 Porto Alegre/RS
 CEP 90010-190
 Fone: 51-3086-5267
 Celular: 51-99144-2845
 Secretária do CEAPE :Lisiane F. G. da Silva

https://twitter.com/CEAPE_Sindicato

Josué Martins
 Presidente do CEAPE-Sindicato

Prezado(a) Leitor(a)

Na 9ª edição da revista Achados de Auditoria, vamos relembrar um pouco da história do CEAPE-Sindicato, que, em 31 de julho de 2020, completou cinco anos. Esses cinco anos, porém, somam-se a uma caminhada de outros 35 anos, desde a fundação do, então, Centro dos Inspectores de Controle Externo do TCE-RS, em 25 junho de 1985. Portanto, comemoramos nesta publicação, os 35 anos de luta dos Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do RS.

Para marcar a passagem desse tempo, o CEAPE-Sindicato criou uma marca que será usada ao longo de 2020. O selo alusivo aos 35 anos de luta está em todas as comunicações da entidade, incluindo a capa desta edição. Esta capa, em alusão à data, estampa a face de vários associados para simbolizar a construção coletiva do CEAPE. Pontuamos, assim, não apenas a história de conquistas da categoria dos Auditores Públicos Externos, mas a consolidação de ideias que ajudam a projetar a sua continuidade.

Esta é uma revista especial não só pelo tempo demarcado como também pela forma como este tempo está sendo vivido. Uma pandemia que assola o mundo nos obriga a viver de forma diferente. Desde o final de março, estamos em teletrabalho e buscando um jeito de nos reinventarmos diante do cenário que exige esforços ainda maiores. A mudança, inclusive, alterou o próprio cronograma de confecção da revista, que tinha previsão inicial de circular no primeiro semestre de 2020, e, por isso, reúne textos escritos antes e durante a pandemia da Covid-19.

Havíamos, antes da pandemia, definido o tema da financeirização da vida e da economia como o centro de nossas preocupações neste número da revista. A ele agregou-se a Covid-19 e o reforço do papel do Estado como único ente capaz de coordenar as saídas para a crise pela qual estamos passando. Diferentemente das ideias dominantes no mundo financeirizado, o atual estado de coisas evidencia que não haverá saída de mercado ou saída individual. Se não sairmos todos juntos, afundaremos juntos.

Uma das alternativas que criamos para seguir debatendo questões fundamentais na atual conjuntura, tanto do ponto de vista da economia como do desenvolvimento local, regional e mundial, assim como atinentes ao desempenho do Controle Externo e seu papel futuro, foram os Encontros Covid-19: Presente e Futuro, nos quais, em conjunto com a nossa FENASTC, convidados especiais falam em ambiente virtual sobre os mais variados temas, incluindo o futuro pós-pandemia. Esses debates também podem ser acompanhados na nossa página no YouTube e no site da entidade <http://www.ceapetce.org.br/midias/covid/>. Os participantes dos Encontros Covid-19 também foram convidados a escrever artigos para a revista, alguns dos quais estão reproduzidos nas próximas páginas. Fomos brindados com reflexões econômicas do auditor federal de finanças, Bráulio Santiago Cerqueira; do pós-doutor em Economia, Nilson Araújo de Souza; do consultor internacional, Ladislau Dowbor; e da auditora federal aposentada e coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida Pública, Maria Lucia Fattorelli.

Também os auditores públicos externos do TCE-RS ocupam espaço para falar de dívida pública, previdência, obras públicas, tecnologia e auditoria, meio ambiente, análise de contas públicas e renúncia fiscal. Achados de Auditoria traz uma entrevista com os participantes da Operação Camilo, força-tarefa formada pela auditoria do TCE/RS, Polícia Federal, Controladoria-Geral da União, Ministério Público Federal e Ministério Público do Rio Grande do Sul, tratando dos aprendizados desta operação para os auditores e dos ganhos para a sociedade.

E, como já é tradicional, temos a participação do presidente do Tribunal de Contas do RS, Estilac Xavier, que alerta para a importância de, aos 85 anos, o TCE-RS reafirmar, junto à sociedade rio-grandense, o propósito de constante aperfeiçoamento do controle externo e da inarredável crença e confiança no regime democrático como único instrumento apto a garantir as conquistas da cidadania. Estão presentes as entidades representativas do tripé funcional dos Tribunais de Contas: a Federação Nacional dos Servidores de Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC), que representa o corpo técnico (Auditores e demais servidores), a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON), que representa os Procuradores de Contas, e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que representa os Conselheiros e seus Substitutos, as quais completam nossas páginas com reflexões sobre o papel do Controle Externo no país.

Importante destacar que, em função da nossa limitação de espaço no projeto publicado fisicamente e da extensão do material recebido, a edição virtual postada em nosso site (www.ceapetce.org.br) contém mais artigos que a sua versão impressa. Estão ali as contribuições da Procuradora de Contas do Estado de SP, Dra. Élide Graziani Pinto, tratando do “Equilíbrio constitucional intergeracional das políticas macroeconômicas”, e dos colegas Auditores Públicos Externos Enio Guimarães Pansiera, Rafael Santos Castro e Thiago Fraga Lima sobre os “Incentivos Fiscais e o Princípio da Legalidade”.

Que possamos estabelecer um novo normal, mais inclusivo, solidário, horizontal e ecologicamente sustentável.

Boa leitura a todos e cuidem-se!

AÇÕES DO CEAPE-SINDICATO

- **2 e 3 - Palavra do Presidente**
- **4 a 9 - 35 anos de atuação dos Auditores**
 Ceape-Sindicato completa 5 anos

ENCONTROS COVID-19 E FINANCEIRIZAÇÃO

- **10 - Encontros virtuais debatem o presente e o futuro pós-Covid-19**
- **11 a 13 - Elias Jabbour**
 Como a China tem se postado na geopolítica mundial
- **14 e 15 - Bráulio Santiago Cerqueira**
 O Papel do Estado no Enfrentamento da Pandemia
- **16 a 20 - Nilson Araújo de Souza**
 Medidas emergenciais para salvar vidas e economia nacional
- **21 a 24 - Ladislau Dowbor**
 O Fluxo Financeiro Integrado
- **25 a 28 - Élide Graziane Pinto**
 Equilíbrio constitucional intergeracional das políticas macroeconômicas
- **29 a 33 - Maria Lucia Fattorelli**
 Utilização da pandemia para aprofundar o Sistema da Dívida e a financeirização
- **34 a 36 - Josué Martins**
 O sistema da dívida, o regime de recuperação fiscal e a continuidade da submissão do RS ao rentismo
- **37 - Filipe Costa Leiria**
 Financeirização: a capitalização como “darwinismo previdenciário”

IMPACTO SOCIAL DA AUDITORIA

- **38 a 40 - Tecnologia**
 Pandemia, home office, tecnologia e efetividade
- **41 - Obras Públicas**
 Quanto custa (não) manter as obras públicas?
- **42 e 43 - Meio Ambiente**
 As políticas públicas de meio ambiente terão maior peso para efeito da emissão dos pareceres prévios sobre as contas do gestor
- **44 e 45 - Análise de Contas**
 O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado
- **46 e 47 - Desonerações Fiscais**
 As desonerações fiscais em tempos de Pandemia
- **48 e 49 - Incentivos Fiscais**
 O princípio da legalidade e os incentivos fiscais
- **50 e 51 - Entrevista**
 A auditoria do TCE-RS e a força-tarefa Camilo

ESTRUTURA DOS TCS

- **52 a 54 - Gestão TCE-RS**
 TCE/RS: instituição da República e da democracia
- **55 - Atricon**
 Financeirização da economia: um debate relevante
- **56 e 57 -AMPCON**
 O ministério público de contas e a atuação independente e sinérgica dos pilares do controle externo
- **58 a 60 - FENASTC**
 Os TRIBUNAIS de CONTAS no Brasil da crise, pandemia e corrupção

CEAPE-Sindicato completa cinco anos de atuação

Este número da Revista Achados de Auditoria, que marca a passagem dos primeiros cinco anos do CEAPE-Sindicato, traz consigo a história dos 30 anos anteriores percorridos sob a forma associativa. A associação Ceape nasceu quando um grupo de 30 Inspetores de Controle Externo deu um passo essencial para a organização da categoria: fundou no dia 25/6/1985 o Centro dos Inspetores de Controle Externo do TCE-RS. Mais adiante, com a alteração da denominação do cargo para Auditor Público Externo, se transformou no CEAPE/TCE-RS. Em julho de 2015, foi, então, fundado o CEAPE-Sindicato, que nasceu com grandes desafios e cuja atuação passa a ser contatada resumidamente nestas páginas.

APÓS MUITO DEBATE NA CATEGORIA, DIA 31/7/2015, FOI FUNDADO O CEAPE-SINDICATO, COM O COMPROMISSO DE LUTAR PELA INDEPENDÊNCIA DA FUNÇÃO DE AUDITORIA E UM CONTROLE EXTERNO ALINHADO AOS INTERESSES DO POVO GAÚCHO.



2015

Fundação do CEAPE-Sindicato

Em assembleia geral, realizada no dia 31 de julho de 2015, após intenso debate promovido em todas as unidades do TCE, venceu a proposta de fundação do Sindicato que passou a representar os interesses dos auditores externos, ativos e aposentados. Foi então, fundado o Sindicato de Auditores Públicos Externos do Tribunal do Contas do RS, o CEAPE-Sindicato.

Luta pela defesa da reposição salarial dos servidores. O CEAPE-Sindicato une-se às entidades representativas dos trabalhadores do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Assembleia Legislativa, na defesa da recomposição inflacionária do período de abril de 2014 a abril de 2015.

As lutas gerais, como a campanha Conselheiro Cidadão e a discussão de plano de carreira, seguem na pauta. A luta pela conformação da Independência da Função de Auditoria é o centro da disputa interna.

Foram promovidos debates com as categorias de colegas do RS que possuem em sua estrutura um Conselho Superior. A ideia central foi buscar mais subsídios para formulação do Conselho Superior de Auditoria no TCE-RS, um espaço dentro da estrutura da Casa pensado para dar a conformação de uma atuação orgânica para a independência da Função de Auditoria.

O CEAPE-Sindicato integra a coordenação do Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida Pública, onde exerce a denúncia da incapacidade da ortodoxia/austeridade para prover respostas satisfatórias às demandas sociais mais urgentes, contrário-senso, dedicando prioridade absoluta ao rentismo



2016

Registro da Entidade

Começam as medidas administrativas e judiciais necessárias para o registro da entidade, que já tramita no Ministério do Trabalho.

Com a presença de representantes de entidades civis e sindicais, o CEAPE-Sindicato lançou, em março de 2016, a campanha Conselheiro Cidadão TCE-RS, com a divulgação do manifesto em defesa de uma escolha republicana, democrática e transparente para o Conselho de Contas.

O Sindicato participou, junto com os demais servidores do Estado, do Movimento Unificado dos Servidores (MUS), no qual integrou sua coordenação. Tratava-se da luta contra a política do Executivo para enfrentar a crise financeira no RS, que resultava no desmonte dos serviços públicos, na extinção de fundações, no atraso dos salários e na perda generalizada de direitos dos servidores.

Segue a luta dos Auditores pela conformação da Independência da Função de Auditoria e a criação do Conselho de Auditoria. Esta independência pretendida permitirá a emancipação de 570 auditores treinados, qualificados e com experiência para execução de atividades de Auditoria Pública Externa.

O CEAPE-Sindicato, na figura de seu vice-presidente, Ricardo Silva de Freitas, integra a diretoria da União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública do RS. A UG congrega 29 entidades representativas dos servidores públicos do RS, com objetivo de atuar em defesa da manutenção e efetividade de um sistema de previdência social de natureza pública.

A entidade participa da Frente Parlamentar Mista pela Auditoria da Dívida (federal) com Participação Popular, formada no Congresso Nacional.

Com relação à Previdência, o CEAPE-Sindicato combateu a proposta do Governo Temer, integrando diversos movimentos, tendo promovido, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado, por meio da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC), a palestra "Reforma da Previdência: consequências para os servidores públicos", com a advogada Jane Berwanger, doutora em Direito Previdenciário e presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.



2017

I Congresso de Auditores

No dia 8 de fevereiro, o CEAPE-Sindicato obteve seu Registro Sindical e se tornou o único representante legal da categoria dos Auditores Públicos Externos.

Assinatura de convênio com o Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul (SENGE-RS), por meio do qual os associados do CEAPE-Sindicato podem usufruir de uma série de benefícios, especialmente de planos de saúde, na modalidade de sócio conveniado.

Já com relação aos salários da categoria, o Sindicato, além de discutir administrativamente a demanda de inclusão da Gratificação de Apoio ao Controle Externo (Gace) na base de cálculo das vantagens temporais, foi autorizado a ajuizar uma ação judicial neste sentido.

A entidade também se uniu às lideranças das categorias de servidores do Judiciário, Ministério Público Estadual e Defensoria Pública para, de maneira unificada, encaminhar a campanha salarial de 2017, que prevê reposição de 5,58%. As categorias estão sem reajuste desde os biênios 2015/2016 e 2016/2017.

CEAPE-Sindicato também acompanhou de perto as mudanças no IPE-RS através da representação que mantém na União Gaúcha Defesa da Previdência Social e Pública do RS (UG).

Atento a questões gerais, que afetam diretamente os servidores, o CEAPE-Sindicato, juntamente com diversas entidades de todo o país, aumentou a pressão no combate à Reforma da Previdência.

No âmbito estadual, a participação é ativa na discussão da dívida pública do Estado com a União.

Entre as realizações da entidade, uma das atividades de maior destaque foi o I Congresso de Auditores Públicos Externos do TCE-RS, realizado no mês de dezembro, e que tratou de temas como a independência da função de Auditoria, capacitação e divulgação do trabalho dos auditores, plano de carreira, benefícios fiscais, dívida pública, ouvidorias e efetividade dos Tribunais de Contas. O Congresso elencou uma pauta importante de atividades para a Entidade e reforçou a importância da luta pela independência da função de auditoria.



2018

Mais uma edição do “Conversas com Candidatos ao Governo Estadual”

Tema que aflige todos os servidores públicos, a garantia de reposição salarial foi uma luta mantida durante todo o ano de 2018. O CEAPE-Sindicato associou-se tanto às entidades representativas dos servidores dos poderes quanto ao Movimento Unificado dos Servidores (MUS), que inclui os servidores do Poder Executivo.

O CEAPE-Sindicato também atuou em questões mais amplas, como a crise financeira do RS, que, da mesma forma, estão relacionadas ao dia a dia dos servidores.

A luta também foi intensa contra a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e contra a divisão do Instituto de Previdência Estadual (IPE).

Junto à direção do TCE-RS, o CEAPE também tratou da regulamentação do teletrabalho e a alteração da denominação da função para Auditor de Controle Externo, cuja finalidade é unificar a denominação da carreira e conferir identidade nacional.

Parceria efetuada com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do RS (CAU) para trabalhar em pautas que estão sendo defendidas pela atual diretoria do CAU, especialmente as relacionadas ao uso inadequado dos pregões em licitações. A aliança entre as duas entidades resultou na realização do 1º Ciclo de Debates sobre Obras Públicas.

Foi um ano importante também para o pré-lançamento da ESAP (Escola Superior de Auditoria Pública), entidade de ensino vinculada ao CEAPE-Sindicato, que teve sua primeira atividade efetiva no 1º Ciclo de Debates sobre Obras Públicas.

Em ano eleitoral, o CEAPE-Sindicato destacou-se ao realizar mais uma edição do “Conversas com os Candidatos ao Governo Estadual”, trazendo para o Tribunal de Contas o centro dos debates políticos sobre a situação do RS.

Outro evento, de importante relevância social, foi a 1ª Roda de Conversa no Mês da Consciência Negra, realizada em novembro, cujo objetivo foi refletir sobre a condição da população negra no Brasil e as raízes escravocratas ainda presentes.



2019

Lutas contra a Reforma da Previdência e Pacote do Governo Estadual

No ano de 2019, um importante avanço para a categoria, em nível nacional. A Atricon incorpora na sua pauta a denominação nacional da carreira de auditoria de Auditor de Controle Externo, defendida pela Fenasc.

A Luta contra a Reforma da Previdência foi uma das principais ações do CEAPE-Sindicato em 2019, participando do Fórum Gaúcho em Defesa da Previdência e da Frente Gaúcha em Defesa da Previdência Social.

O CEAPE-Sindicato, através de seu vice-presidente, Filipe Costa Leiria, assume a vice-presidência da União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública do RS (UG).

No dia 16/4, um Ato Público da Frente Gaúcha em Defesa da Previdência Social organizou um grande evento para explicar como a proposta de reforma na Previdência iria impactar diretamente na vida dos trabalhadores e aposentados.

Durante todo o ano, os diretores da entidade participaram de palestras em instituições de ensino, sindicatos e entidades e mobilizações na Alergs sobre a Reforma da Previdência.

A situação do IPE Saúde também mobilizou a entidade, que participou de reuniões e audiência pública e o vice-presidente do CEAPE, Filipe Costa Leiria, passou a integrar Conselho Administrativo do IPE Prev.

Segue a luta pela reposição inflacionária de 5,58% dos servidores do Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Defensoria Pública e Assembleia Legislativa.

Diretores do CEAPE-Sindicato, associados e servidores do TCE marcaram presença em ato na Praça da Matriz, no dia 14/11, para mostrar seu descontentamento com o pacote do governador Eduardo Leite, que alterou o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores estaduais (RPPS/RS), e com as políticas do governo Bolsonaro.



Encontros virtuais debatem o presente e o futuro pós-Covid-19

No final de 2019, o mundo inteiro assistiu ao surgimento dos primeiros casos de uma doença respiratória aguda causada pelo vírus da Covid-19. Três meses depois, a Organização Mundial da Saúde declarava o surto da pandemia da doença e a vida de todo o planeta foi modificada. Nós também mudamos. Começamos a nos adaptar à nova situação. Estamos em teletrabalho e nosso dia a dia foi completamente alterado.

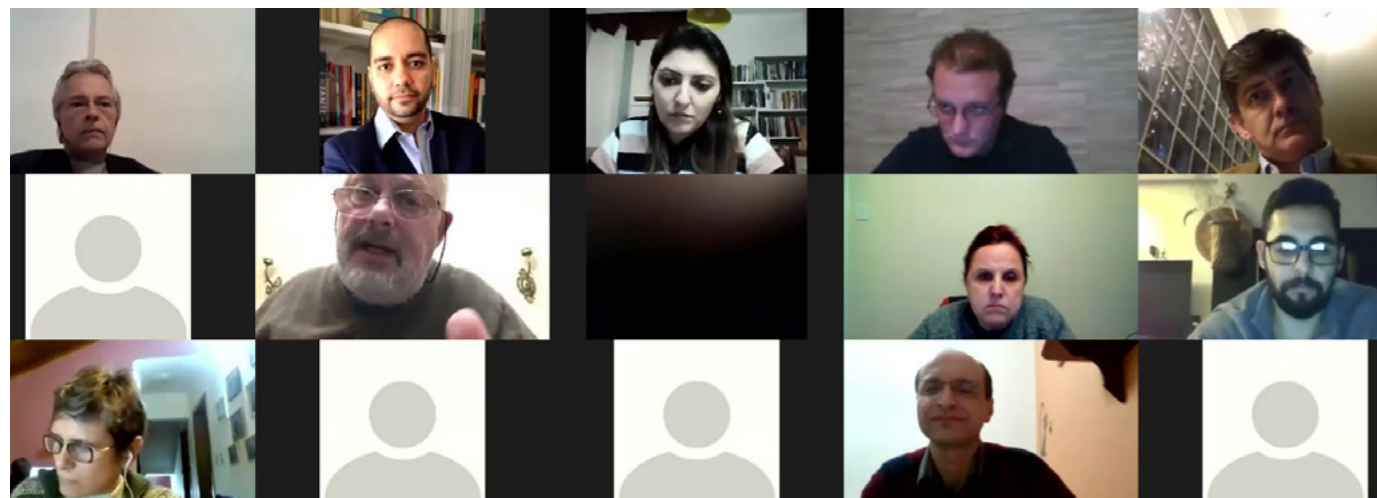
Diante desta realidade, o CEAPE-Sindicato, em conjunto com a Federação Nacional das Entidades de Servidores dos Tribunais de Contas (Fenastc), tem realização de debates pela plataforma Zoom com personalidades/estudiosos sobre o momento presente e as perspectivas pós-Covid-19. Vários deles são articulistas deste número da Revista. A avaliação unânime, até o momento, é que passaremos por uma crise econômica gravíssima. Nesse contexto, as políticas ditas neoliberais, de redução do tamanho do Estado, podem sair ainda mais fortalecidas uma vez que a dívida pública aumentará significativamente.

Já passaram pelos Encontros Covid-19: Presente e Futuro, o economista Ladislau Dowbor, a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lucia Fattorelli; a procuradora do Ministério Público de Contas de SP, Élica Graziane Pinto; o professor da Uerj, Elias Jabbour; o pós-doutor em Economia, Nilson Araújo de Souza; o auditor Federal de Finanças e Controle e secretário exe-

cutivo da Unacon Sindical, Bráulio Santiago Cerqueira; e os auditores públicos externos do TCE/RS que integraram a Operação Camilo, Adroaldo Bernardo Martins, Emerson Roberto Luisi, e Guiliani Schwantz e Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira, cujos textos estão reproduzidos nesta revista.

Também foram convidados, o doutor em economia Plínio de Arruda Sampaio Júnior; o doutor em Filosofia, Wécio Pinheiro Araújo; a doutora em Psicologia Inês Henningen, o gerente de investimentos da Fundação Família Previdência, Bernardo Baggio; o doutor em Psicologia, Ronie Teles da Silveira; o diretor técnico do Sindifisco-RS, Jorge Ritter de Abreu; mais recentemente, discutindo o distanciamento controlado do RS, Alexandre Vargas Schwarzbald, médico infectologista do Serviço de Controle de Infecção do HU/UFSM e presidente da Sociedade Brasileira de Infectologia (SBI/RS); Álvaro Krieger Ramos, professor do Departamento de Matemática Pura e Aplicada da Ufrgs; Cláudio Augustin, presidente do Conselho Estadual de Saúde (CES); e Lauren Lewis Xerxenevsky, analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (Seplog/RS). E, enquanto a Revista é editada, os Encontros seguem.

Todos os encontros Covid-19 podem ser conferidos em <http://www.ceapetce.org.br/midias/covid/>



Sobre a dimensão histórica da China e como ela tem se postado na geopolítica mundial*



Arquivo Pessoal
Elias Jabbour
Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGCE-FCE-UERJ)

Como a China tem 5.000 anos, ela tem condições de tomar decisões estratégicas autorreferenciadas. Então, os chineses podem e têm condições de avaliar diferentes sistemas econômicos, sociais e políticos de forma historicizada. Conseguem observar as democracias liberais como um ponto na história, um ponto que pode servir ou não a eles e a experiência dos chineses com as democracias liberais não foi muito boa. Acredito que é muito mais interessante tomar as coisas dessa forma, ou seja, historicizada, entrando dentro da história daquela realidade complexa. Ou seja, a China é um Estado Nacional que tem 2.500 anos. A Europa nem existia ainda e vivia em guerra, em meio a guerras religiosas, e a China já era um Estado Nacional. Existe uma burocracia meritocrática confuciana que é selecionada por via de concursos há 1.500 anos. Além dessas ideologias, filosofias civilizatórias e tolerantes que são espiritualistas e não deístas (o chinês não acredita em Deus, apesar de ser espiritualista), essas filosofias surgem na China na mesma época e são contemporâneas da filosofia clássica grega, que é o sistema de valores que norteia o nosso subjetivo do ser humano ocidental.

A economia de mercado, por exemplo, que é um tema que gosto de tratar muito nas minhas pesquisas, ela surge na China, primeiramente, na troca mercantil. Essa instituição tem 3.500 anos na China. Isso me leva a pensar no seguinte: não dá para acreditar que se pode ter uma relação com um país dessa magnitude histórica sem projeto nacional autônomo. Ou seja, se o Brasil quiser se relacionar com a China de forma virtuosa, ele tem que ter um projeto nacional estratégico, sabendo o que ele quer da vida, se não ele vai ser engolido, porque na China existe comércio há 3.500 anos e, ao fazer comércio há 3.500 anos, eles sabem muito bem escolher o campo de batalha no qual eles querem guerrear. Exemplo disso é a questão das reformas econômicas de 1978 que, muito antes de ser uma proscricção do socialismo como norte estratégico daquele regime, foi a forma escolhida pelos chineses de definir um campo de batalha mais propício aos seus interesses. Eles percebem, por exemplo, que o mundo não iria entrar numa terceira guerra mundial nuclear envolvendo capitalismo e socialismo. Então a China escolheu o campo do comércio, o campo da industrialização e o campo da abertura econômica para as empresas ocidentais, como o campo de batalha privilegiado e próprio. Tanto é que hoje a China, após 40 anos, vamos dizer assim, de abertura planejada da economia, como eu gosto de dizer, criou uma situação em que os americanos têm mais de 585 bilhões de dólares de comércio de exportação e importação com a China. Isso não permite que os norte-americanos partam para uma guerra comercial muito mais profunda e aberta como o próprio Trump desejaria, ou seja, isso é fruto de uma estratégia de longo prazo, escolhida há 40 anos.

NOTA

*Este texto é uma gravação, autorizada pelo palestrante, de parte da participação do professor Elias Jabbour no Encontro Covid-19 do dia 5/5/2020, intitulado "A China muito Além da Sopa de Wuhan"

SOBRE A POLÍTICA NA CHINA

Essa questão de a China ser uma ditadura, ou um estado policial, ou algo que seja, existe um autor chamado Barrington Moore Jr., norte-americano,

que escreve um livro, um dos primeiros que eu li para entender aquelas sociedades asiáticas, “As origens sociais da ditadura e da democracia”. Ele deixa muito claro que a sociedade agrária chinesa, aquela que eu estou falando de 2 mil anos atrás, ela era uma sociedade que tinha duas características: um nível de democracia na base da aldeia muito grande, ou seja, aquela democracia de nível comunitária, aquela democracia da liberdade de expressão e aquela democracia que derrubou várias dinastias ao longo da história. Então todas as dinastias chinesas foram derrubadas por uma revolta camponesa. Isso é um fato interessante. O Barrington Moore Jr. nos chama atenção para isso. Penso que tal aspecto é uma chave interessante de compreensão daquela realidade. Essa parte do livro de Barrington Moore Jr. e as próprias experiências recentes de democratização da sociedade chinesa têm partido do princípio da retomada dessas experiências da democracia na base da aldeia inclusive. Uma outra questão que eu coloco no texto “A Sopa de Wuhan”, que seria interessante que os meus interlocutores conhecessem, foi o papel dos comitês de bairro nesse processo de contenção de pandemia. Na China, esses comitês de bairro, que viram comitê de quarteirão, em Cuba são chamados de comitês de defesa e revolução, ou seja, sou pouco apegado aos nomes e prefiro focar no fenômeno. Esses comitês de quarteirão foram fundamentais na pandemia porque existe um mandato que é do partido comunista para o chefe da secretaria, do chefe do partido comunista do quarteirão do bairro. Esse mandato confere a essa figura ou a esse coletivo partidário a liberdade para tomada de decisões de interesse da comunidade. Ao tentar explicar como essa sociedade de 2.500 anos de Estado Nacional, 5.000 anos de civilização, que teve essa experiência recente de controlar uma pandemia (não somente controlar, mas liberar o país de uma quarentena em 72 dias, ou seja, uma realidade impressionante),

a resposta que eu encontro é que a China conseguiu construir um sistema, uma engenharia social, que, do meu ponto de vista particular, é a mais avançada do mundo em que vivemos e a base dessa engenharia social, afora essa questão do crescimento econômico, que eu vou abordar mais adiante, afora esses mecanismos mais “hard”, é uma engenharia social muito baseada na empatia entre povo e governo. Hoje na China existem pesquisas (a “Price Waterhouse Cooper” fez há uns 2 anos) que apontam que 86% dos chineses acreditam no governo, acreditam na política e acreditam que a vida deles será melhor daqui a 20, 30 anos. Essa mesma pesquisa foi feita no Ocidente. Na Inglaterra, o resultado foi que somente 15% das pessoas acreditavam na política, a maioria absoluta descreditava no governo e a maioria absoluta tinha certeza de que a vida delas iria piorar dali por diante. Essa mesma pesquisa nos EUA teve resultados muito piores: algo como 6% das pessoas acreditavam na política. E no Brasil não preciso nem falar, né? Eu acho que um dos pilares do que ocorre de ruim no Brasil hoje é justamente a destruição da política no Brasil. A transformação da política e o território da maldade na cabeça das pessoas é o pano de fundo e o relevo pelo qual o Brasil começou a caminhar pelo “Vale das Sombras.”

SOBRE A BUSCA DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA NA CHINA ATÉ 2021

O crescimento chinês é ininterrupto desde 1952, ou seja, desde a época de Mao Tsé-Tung. O país cresce na arena econômica sem parar. É evidente que em 1978 existe uma mudança de dinâmica de acumulação que permite à China efetuar um “catching up” mais rápido, vamos dizer assim, do que a partir do modelo anterior. Não sou daquelas pessoas que pegam o pré-78 e jogam no lixo. Acho que existe uma linha de continuidade e ruptura entre 1949 e 1978. A China cresce há 40 anos a 9% em média,

depende do gosto do pesquisador ou da agência. Penso que é um crescimento econômico capaz de criar uma imensa base material, que tem capacitado os chineses a ter margens de manobra, diferenciar enfrentamentos de grandes crises, e eu explico por quê. Enquanto a China se industrializa massivamente nos últimos 40 anos e, ao se industrializar ela também, a partir de políticas públicas, notórias aí é evidente, ela alcança resultados sociais extraordinários. Ela se industrializa em 40 anos e nos últimos 40 anos são retiradas 840 milhões de pessoas da linha da pobreza. Em termos mundiais, isso significa que 83% das pessoas que saem da linha da pobreza nos últimos 40 anos foram somente os chineses e mais 30 milhões do Vietnã, que é um outro país que advoga um sistema político-social diferente do capitalismo. Então, constrói-se uma base material, retiram-se centenas de milhões de pessoas da linha da pobreza, coloca-se uma massa impressionante de pessoas no mercado de consumo, em condições de consumir. E em 2021 o objetivo do país é, vamos dizer assim, acabar com a pobreza extrema. Esse eu penso que é outro tema, por exemplo, que nossos amigos aqui no Ocidente deveriam explorar como que os chineses vão conseguir no ano que vem, 2021, erradicar a pobreza extrema do país. Isso não é uma opinião minha. Existe o *site* do Banco Mundial que demonstra que hoje somente 1% da população chinesa vive abaixo da linha da pobreza e que em 2021 deverá ser superada essa linha. Essa linha se não me engano é de quem ganha acima de 2 dólares no dia, uma coisa assim, mas não deixa de ser um fato impressionante.

SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIANTE DA PANDEMIA

Existe uma média mundial que hoje para os norte-americanos é 8%, a média, os pacotes fiscais pelo mundo para o enfrentamento da pandemia. Assim, quanto que os países estão emitindo ou se endividando para poder enfrentar a pandemia? A média das políticas fiscais é 8% do PIB no mundo, ou seja, a média que está se criando, a média de endividamento aumentando nesse patamar. No Brasil ela é 10 vezes menos, ou seja, isso é um escândalo, criminoso porque existe um problema diferente posto hoje. Não se trata de uma crise econômica cujo conhecimento prévio das leis de funcionamento da economia permite enfrentar a pandemia. É também uma crise sanitária e uma crise que ninguém sabe quando vai acabar. E a única forma de se enfrentar essa crise é o governo financiar para que as pessoas fiquem em casa. E as pequenas, médias e grandes empresas e os bancos

também devem ser financiados pelo governo para manter a operação. Sem isso, vai haver um genocídio em escala acima da guerra mundial. O mundo inteiro está se conscientizando disso.

SOBRE O NOVO CONCEITO DE ECONOMIA DO PROJETAMENTO E A SUPERIORIDADE DO NOVO MODO CHINÊS DE PRODUÇÃO SOCIALISTA DE MERCADO

Do meu ponto de vista, hoje a China está num estágio superior de socialismo de mercado. Posso explicar isso num debate de mais uma hora. O termo científico que eu chamo de nova economia do projetamento, que é um conceito que estou construindo para explicar a China, inclusive eu falo disso neste texto da “Sopa de Wuhan”, é muito baseado no antigo livro “Elementos de economia do projetamento” de um economista brasileiro chamado Ignácio Rangel. É um livro de 1959. Nessa minha busca de teoria pra explicar aquilo (evidente que não nego os clássicos do materialismo histórico pra entender aquela questão, mas eu acho que o Marx também, apesar de ser universal é um cara que é voltado a entender o século XIX, então não dá pra ser dogmático com certas coisas), o Rangel nesse livro lança indicações para se compreender como a União Soviética criou uma matemática computadorizada que permitiu que ela saísse na frente na corrida espacial e enviasse aquela cadela, a Laica, para o espaço primeiro que os norte-americanos. Ao estudar a economia da União Soviética, o Rangel descreve aquilo como uma economia do projetamento, uma economia voltada a consecução de grandes projetos e também uma economia, e isso é um acréscimo meu, voltada à construção de grandes bens públicos. Isso é uma das características chinesas: a capacidade que eles têm de criar grandes bens públicos. Fizeram um hospital em 10 dias. Hospital de alto nível, não um hospital de campanha. Então já existem elementos e regularidades suficientes que, para mim, demonstram que a China inaugura praticamente um novo modo de produção ou ao menos uma variação de nível superior do modo de produção socialista de mercado que existe na China hoje. Desvendar a lógica de funcionamento dessa nova economia do projetamento, as suas regularidades, o que distingue essa economia das outras e mesmo do socialismo que houve anteriormente, penso que é uma tarefa do cientista social que queira entender por que a China está conseguindo “dar um salto adiante”, vai conseguir e os outros países não estão conseguindo.

HOJE A CHINA ESTÁ NUM ESTÁGIO SUPERIOR DE MODO DE PRODUÇÃO QUE DENOMINO DE SOCIALISMO DE MERCADO. PENSO QUE É UMA TAREFA DO CIENTISTA SOCIAL QUE QUEIRA ENTENDER A CHINA HOJE DESVENDAR A LÓGICA DE FUNCIONAMENTO DESSA NOVA ECONOMIA DO PROJETAMENTO.

Mestre em Economia. Auditor Federal de Finanças e Controle. Secretário Executivo do UNACON Sindical

O papel do Estado no enfrentamento da Pandemia



Bráulio Santiago Cerqueira

A crise econômica provocada pela disseminação do coronavírus decorre do distanciamento social imposto pela pandemia. As necessárias medidas de isolamento, parcial ou total, da população, comprometem a produção e a circulação de bens e serviços, reduzem vendas e receitas e comprimem lucros, salários e rendimentos dos trabalhadores por conta própria e do setor informal.

Em simultâneo à paralisação forçada dos fluxos econômicos, os serviços de saúde pública e privada são pressionados de forma a ampliarem o atendimento aos infectados com sintomas graves.

Projeções da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹ apontam retração da economia global de 6,0 % este ano, ou de 7,6% no caso da disseminação de uma segunda onda pandêmica. Para o Brasil, estima-se queda de 7,4% do PIB, ou, respectivamente, de 9,1%. Os últimos cem anos não experimentaram uma depressão dessa magnitude.

No cenário base do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)², o desemprego na economia brasileira pode saltar de 12 milhões para mais de 21 milhões de trabalhadores, sem contar o aumento do desalento e da precarização. A crise também reforça desigualdades, na medida em que os setores da economia mais afetados, como o informal, os pequenos negócios e os serviços mais intensivos em mão de obra pagam salários menores do que os menos afetados, e uma vez que a riqueza acumulada, como imóveis e títulos públicos, são preservados, ao menos em parte, da desvalorização.

Não há chances, aqui em qualquer lugar do mundo, de responder à crise sem a massiva atuação do Estado. Trata-se de um desafio coletivo colocado pela velocidade de propagação e letalidade do vírus, pela subutilização dos recursos produtivos, pela queda da demanda privada. Somente o governo pode, nesse momento, aumentar com rapidez os serviços de saúde, expandir o gasto (mesmo com queda de receitas) em defesa da vida e da renda da população, mitigar as perdas de receitas das empresas dilatando o crédito, interromper a deflação de ativos financeiros irrigando com dinheiro novo os mercados e coordenar a retomada.

O mundo está compreendendo isso. As regras fiscais que enrijeciam os orçamentos públicos têm sido flexibilizadas para acomodar a expansão do gasto público emergencial. Independentemente das ideologias professadas nos quatro cantos do globo, os exemplos de ativismo estatal se sucedem, incluindo a ampliação das transferências governamentais às famílias, a renegociação de dívidas de empresas, o subsídio ou estatização do pagamento da folha de salários, os programas de garantia de emprego, a oferta de cupons para compra de bens duráveis, etc.³ A política monetária não fica atrás. Além da redução das taxas de juros e da injeção ilimitada de dinheiro nos bancos, o Banco Central nos EUA, por exemplo, resolveu atuar diretamente no financiamento de empresas, consumidores e municípios por meio de linhas de crédito diretas ao setor não bancário.

O momento é crítico não permitindo o apego a falácias, como as insistentemente repetidas no Brasil pelos ideólogos do mercado financeiro, segundo as quais “o dinheiro do governo acabou”, “as políticas públicas não cabem no orçamento” e “é hora de todos se sacrificarem”. Um governo soberano que emite a própria moeda é o único agente capaz de atuar na crise contra a corrente de infortúnios. Único porque não busca o lucro, porque cobra impostos, emite moeda podendo fazê-lo mesmo em meio à queda de receitas, porque não pode “quebrar” ou deixar de pagar a própria dívida em moeda local e define a taxa de juros

na qual se endivida. O discurso e a prática mentirosos da austeridade fiscal precisam ser abandonados. Não há restrições financeiras ao gasto público, além das regras autointerpostas ao Tesouro e Banco Central pela legislação⁴.

Também não há, em meio à depressão, restrições propriamente econômicas ao uso contracíclico das finanças públicas. Com o desemprego em alta e a capacidade ociosa elevada, a injeção de gasto público e poder de compra na economia não gera inflação. No Brasil, as expectativas de mercado no início de junho compiladas pelo Banco Central apontavam inflação de 1,6% para 2020, um recorde histórico de baixa⁵.

Além disso, não faz sentido achar que tem que tirar de alguém para o governo poder gastar. Não precisa subtrair recursos dos programas sociais, não precisa cortar o salário de professores, gestores, médicos, policiais e funcionários públicos em geral, como vem sendo ventilado. Comprimir ainda mais a renda das famílias pressiona o consumo para baixo, dificulta a retomada e é desnecessário. O caixa do Governo Federal contava, ao final de abril, com R\$ 1,2 trilhão. O lucro do Banco Central com a valorização das reservas internacionais soma R\$ 500 bilhões no primeiro semestre. Ainda, o Banco Central prevê R\$ 1,2 trilhão de emissão monetária para garantir a solvência do sistema financeiro. Se é possível emitir moeda e ampliar a dívida pública para preservar os mercados, por que não gastar para proteger a população? O que permite pagar a conta da crise é a volta do crescimento econômico, que depende da preservação dos salários e dos estímulos ao investimento público e privado.

A decretação do estado de calamidade pública e a aprovação da Emenda Constitucional nº 106, o chamado orçamento de guerra, suspenderam no Brasil a vigência das regras fiscais que restringiam o gasto do governo federal em programas sociais e em investimento. Mesmo assim, o governo reluta em atuar decididamente em defesa da vida e da economia.

O valor proposto pelo Ministério da Economia para o auxílio emergencial aos desempregados e aos trabalhadores informais foi de apenas R\$ 200,00, modificado pelo

Congresso para R\$ 600,00. Diante da persistência da pandemia, sua prorrogação vem encontrando resistência na área econômica, que sinaliza com a redução do benefício. O auxílio a Estados e Municípios só foi aprovado após proibição de concursos e congelamento de salários de servidores até dezembro de 2021 e, mesmo assim, os recursos transferidos devem ficar aquém do necessário à manutenção regular dos serviços de educação, segurança, assistência e saúde à população. Os exemplos de timidez/insensatez do governo federal na adoção de ações anticíclicas são os mais variados. Na proposta inicial de ajuda ao pagamento da folha das empresas, incluiu-se a permissão para que empregados entrassem em licença capacitação por quatro meses sem receber salários, medida felizmente descartada pelo Congresso.

Mas por que a relutância em fazer o necessário para se contrapor tanto ao colapso econômico como à escalada do contágio e das mortes no país? Três hipóteses complementares podem ser levantadas. A primeira diz respeito à ideologia ultraliberal e à prevalência dos interesses do mercado financeiro na orientação da política econômica, que não apenas paralisa iniciativas estatais, mas estigmatiza o Estado, ao ponto de aventar-se a aceleração das privatizações num momento como o atual de desvalorização patrimonial de bancos e empresas públicas. A segunda explicação diz respeito às insuficiências de desempenho da cúpula do poder executivo federal, expressas não apenas nas sucessivas trocas de comando do Ministério da Saúde, finalmente dirigido por um não especialista, mas nos problemas de estruturação dos repasses do auxílio emergencial, na protelação das transferências a estados e municípios, nas agressões verbais à China, o principal parceiro comercial do país, etc. Por fim, a prevalência dos conflitos políticos – intensificados por quem deveria atenuá-los –, em detrimento da cooperação institucional/federativa, acrescenta um apagão gerencial ao desmonte das políticas públicas.

Reorientar as finanças e políticas públicas para atendimento das necessidades da população, voltar a confiar na ciência e não abrir mão da resolução democrática de conflitos: é tão difícil assim enfrentar a crise?

NOTAS

1 OECD Economic Outlook, jun. 2020.

2 “Impactos macroeconômicos e setoriais da COVID-19 no Brasil”. DWECK, Esther (coord.). Rio de Janeiro: IE/UFRJ, abr. 2020.

3 Para o monitoramento das medidas governamentais contra a crise tomadas pelos mais diversos países, ver Policy Tracker do FMI.

4 Sem restrições financeiras típicas de famílias e empresas, as finanças públicas devem se orientar pela busca do pleno emprego, distribuição de renda e estabilidade, e não somente pelo equilíbrio orçamentário de curto ou mesmo de médio prazos. Esta a ideia central das finanças funcionais, esposada pioneiramente pelo economista norte-americano Abba Lerner nos anos 40. Atualmente, tais ideias vêm ganhando destaque no debate econômico por meio da chamada Teoria Monetária Moderna. No Brasil, André Lara Resende, um dos economistas do Plano Real, vem se destacando na divulgação destes preceitos.

5 Focus - Relatório de Mercado. Brasília: BCB, 12 de junho de 2020.

Pós-doutor em Economia

Medidas emergenciais para salvar vidas e economia nacional



Arquivo pessoal
Nilson Araújo de Souza

A crise que atravessa o Brasil é parte da crise mundial, tanto a econômica quanto a social e a sanitária, ainda que tenha suas particularidades. Como no resto do mundo, o país já vivia uma crise econômica e social, mas a chegada da pandemia, ao incorporar o aspecto sanitário, precipitou a economia no abismo. A economia brasileira, que já se arrastava numa crise havia seis anos, desde abril de 2014, com três anos de recessão (com queda de mais de 7% na produção) e outros três de estagnação (com “crescimento” de pouco mais de 1% ao ano), ameaçava entrar em recessão antes da pandemia, desmentindo as promessas do ministro da Economia de que estava se recuperando. Os primeiros indícios começaram a aparecer no final de 2019.

A produção industrial caiu 1,7% em novembro e 0,7% em dezembro. Segundo o IPEA, as compras industriais despencaram 4,9% em dezembro em relação a novembro. Até o setor de serviços, que, por conta das compras natalinas, costuma melhorar no final do ano, caiu no último bimestre do ano. Dentro dele, o mesmo ocorreu com as vendas no varejo. As vendas do comércio varejista ampliado (que inclui veículos, motos, partes e peças e material de construção) caíram 0,8% em dezembro em relação a novembro de 2019. Já haviam caído em novembro.

E, para agravar a situação, despencaram os investimentos no último trimestre do ano: indicando isso, o consumo aparente de máquinas e equipamentos, que é a produção nacional menos exportações mais importações, desabou 9,2% em relação ao trimestre anterior. E, assim, a formação bruta de capital fixo caiu 2,7% no último trimestre do ano, comparado ao trimestre anterior (dessazonalizada), acelerando a queda da taxa de investimento. Segundo o Monitor do PIB da FGV, a taxa de investimento (FBCF/PIB) foi de apenas 15,3% em 2019, a menor taxa em 50 anos, segundo o economista da FGV Marcel Balassiano. Queda do investimento se traduz, na certa, em queda da produção. Esse quadro de deterioração econômica persistiu no primeiro trimestre deste ano. Apresento apenas um dado que sintetiza essa situação: segundo o IBGE, o PIB caiu 1,5%. Regis-

tre-se que os efeitos econômicos da pandemia só se manifestaram a partir da segunda quinzena de março (a primeira morte ocorreu em 17 de março).

Foi a queda do investimento público que puxou o investimento total para baixo. E por que isso? Porque o governo, que poderia usar a economia feita com a redução dos juros para ajudar a alavancar o investimento total a partir do aumento do investimento público, ao contrário, derrubou seu investimento, que já vinha caindo desde 2014 (quando atingiu R\$ 103,2 bilhões). O investimento da União caiu de R\$ 55,2 bilhões em 2018 para R\$ 22,7 bilhões em 2019 – um tombo de 59%. Quanto aos investimentos das estatais, segundo portaria publicada pelo Ministério da Economia no dia 28 de janeiro deste ano, desabaram 31,3% de 2018 para 2019, apesar de seu lucro haver aumentado 70% até setembro do ano, atingindo R\$ 85,2 bilhões (segundo Boletim das Estatais Federais). E, para piorar, a previsão orçamentária aprovada pelo Congresso para 2020 estabeleceu um investimento da administração direta em ínfimos R\$ 22,4 bilhões (na proposta inicial de Guedes, não passava de R\$ 19 bilhões), menor do que o executado em 2019 (tão somente R\$ 22,7 bilhões). E, como sabemos, a execução orçamentária é sempre inferior ao orçamento aprovado. Como já disse, sem investimento público, o investimento privado não se arrisca.

Com a economia já vulnerável e tendendo para nova recessão, o impacto da pandemia da Covid-19 provocou o seu desabamento. Até a data em que escrevo estas linhas (16 de junho de 2020), o vírus já havia ceifado a vida de 45.456 pessoas e infectado 928.834, conforme levantamento realizado pelo consórcio da imprensa (depois que o governo resolveu esconder os dados). O Brasil já é o segundo país em número total de casos, disputa com os EUA o primeiro lugar em novos casos diários e é campeão mundial em número de novos óbitos diários. Quanto ao impacto na economia, vejamos o comportamento da indústria: a queda acumulada da produção industrial em março e abril foi de 26,1% (-9,1% em março e -18,8% em abril). Foi a maior queda desde o início da série histórica em 2002. Em abril, houve setores industriais que literalmente paralisaram. O setor de bens duráveis despencou 79,6%, sendo que, dentro dele, a produção de veículos automotores desabou 88,5%, segundo dados do IBGE. Nesse mesmo mês, as vendas do comércio varejista desabaram 16,8% e a arrecadação federal mais anda: 28,91%.

Uma das primeiras reações do presidente Bolsonaro diante da crise foi dizer que não havia pandemia alguma. Era uma “gripezinha”. Tudo não passava de uma fantasia que estaria criando um clima de histeria. E inaugurou, a partir do fatídico domingo, 15 de março, uma atitude que se repetiria dali em diante: desceu a rampa do Palácio para se misturar com seus apoiadores e passou a estimular suas aglomerações. Ou seja, uma atitude de total irresponsabilidade, inclusive passando por cima da orientação do seu próprio ministro da Saúde da época, de que se devia praticar a quarentena e evitar aglomerações. Veremos adiante que isso tem um propósito.

Essa atitude se reproduziu na adoção das primeiras medidas econômicas, anunciadas no dia 16 de março pelo ministro da Economia, para enfrentar o impacto econômico-social da pandemia. Acho que não passaram de uma *fake news*. Por duas razões. Primeiro, em lugar de enfrentar diretamente o problema da queda da produção e do impacto da pandemia na vida das pessoas, o ministro Guedes insistiu que se deveria resolver o problema realizando as chamadas reformas, quando até os principais economistas de extração neoliberal já estavam dizendo que, para enfrentar a crise, seriam necessárias medidas de outro tipo, particularmente o investimento público, e que as reformas deveriam ser suspensas. Já foram realizadas duas “reformas” importantes, na verdade contrarreformas, a da Previdência e a trabalhista e, apesar das promessas de que a economia voltaria a crescer, ao contrário, desacelerou e persistia a crise, mesmo antes da pandemia.

De outro lado, o pacote que anunciou então, de R\$ 147,3 bilhões, era outra *fake news*. Não entrou dinheiro novo algum. Havia a antecipação de pagamentos para os setores mais vulneráveis em função do vírus, que era basicamente a antecipação do 13º para os aposentados do INSS para abril e maio e antecipação do abono salarial (R\$ 58,8 bilhões). Somando isso com os valores não sacados do PIS/Pasep e mais algumas coisas menores, daria um valor de R\$ 83,4 bilhões. Não se tratava de dinheiro novo. Foi apenas antecipação de pagamentos que iam ser feitos depois. Até aliviou a situação momentânea, mas um alívio muito superficial. Não resolveu nada. Além de não ser dinheiro novo, foi uma quantia irrisória. Se for somar o conjunto do pacote de R\$ 147,3 bilhões, representou pouco mais de 2% do PIB. Se fosse dinheiro novo, até que ajudaria alguma coisa, mas não era. Foi apenas antecipação.

A ECONOMIA BRASILEIRA, QUE JÁ SE ARRASTAVA
NUMA CRISE HAVIA SEIS ANOS, AMEAÇAVA ENTRAR
EM RECESSÃO ANTES DA PANDEMIA.

E a outra parte, no valor de R\$ 59,4 bilhões, foi apenas a postergação do pagamento de impostos. Adiamento por três meses do pagamento do FGTS e do Simples Nacional da União, além de outras coisas menores. Em resumo, antecipação do 13º dos aposentados e abono salarial e a postergação de alguns impostos. Isso mitigou o grave problema que vivem nossos idosos, agravado pela pandemia do vírus. Foi justo fazer isso, mas tem um efeito irrisório e limitado no tempo. Não podia resolver o problema do impacto da crise provocado na economia pela chegada do vírus e nem resolver o problema dos idosos e dos demais setores mais vulneráveis da população. Isso não dava conta da gravidade do problema. O problema, como falei, já existia antes, e colapsou com o coronavírus.

O presidente Jair *fake news* Bolsonaro, além de não adotar as medidas para enfrentar o impacto da pandemia, simultaneamente, sobre a saúde e a vida das pessoas e sobre a economia, passou a torpedear as medidas sanitárias recomendadas pela OMS e adotadas por seu próprio ministro da Saúde de então, (particularmente evitar aglomerações e praticar a quarentena) sob a alegação de que prejudicavam a economia e, conseqüentemente, o emprego. Imaginem só Bolsonaro defendendo o emprego do trabalhador brasileiro. Na verdade, não existe contradição alguma entre salvar vidas e salvar a economia. Basta pagar as pessoas para ficarem em casa e pagar as empresas, sobretudo as micros, pequenas e médias, para não quebrarem. Ou seja, a injeção de dinheiro para garantir que as pessoas fiquem em casa – salvar vidas – e para evitar que as empresas quebrem é o mecanismo que, simultaneamente, mantém a economia minimamente funcionando e preparada para retomar o crescimento tão logo passe o efeito da pandemia.

Para garantir isso, urgia, desde o início, adotar um programa econômico emergencial, como fez a maioria dos países. A primeira medida emergencial seria a criação de uma renda emergencial básica para a população mais vulnerável (trabalhadores desempregados, desalentados, subempregados e informais), que, de acordo com levantamento do IBGE, soma cerca de 69 milhões de possíveis beneficiários. O DIEESE estimou 67 milhões. Somando os filhos, atingiriam 120 milhões de pessoas. Com muito atraso, o governo enviou para o congresso uma medida provisória que garantia apenas R\$ 200 por beneficiário. Depois de muita articulação e pressão, o Congresso aprovou, para vigorar por três meses, com a possibilidade de ser estendida por igual período, uma renda básica emergencial de R\$ 600 por beneficiário, podendo atender até duas pessoas por fa-

mília e R\$ 1.200 por mãe chefe de família. Mesmo depois da aprovação, o governo seguiu procrastinando e, além disso, dada a rigidez dos critérios adotados, só considerou “elegíveis” 59 milhões de pessoas. Dado o andamento da crise, essa renda básica, sem baixar o valor, como ameaça o governo (para R\$ 300), deveria se estender até o final do ano, que é quando se encerra a Lei de Calamidade Pública. Além disso, para evitar que o governo, buscando economizar em cima da miséria do povo, deixe de selecionar potenciais beneficiários, o Congresso deveria acompanhar a seleção dos “elegíveis”.

Outra situação que também deveria ter sido enfrentada desde o início é a dos trabalhadores com carteira assinada, considerando a ameaça de perderem o emprego devido à paralisação da economia. Ao total, são 35,9 milhões de trabalhadores em empresas nessa situação, sendo 25 milhões em micros, pequena e média empresas – portanto, mais vulneráveis. A primeira atitude adotada pelo governo, neste caso, foi enviar uma medida provisória para o Congresso permitindo a suspensão do contrato e a redução de jornada e de salário, sem oferecer qualquer contrapartida aos trabalhadores. Depois de muita pressão, o governo retirou essa medida provisória e encaminhou uma outra, a de número 936, que oferecia aos trabalhadores que tivessem seus contratos suspensos uma renda que, somadas a parte desembolsada pela empresa com a parte aportada pelo FGTS, alcançaria um rendimento de, no máximo, o teto do seguro-desemprego, no valor de R\$ 1.813,03. Relatada pelo deputado Orlando Silva, este propôs que se garantisse a integralidade do salário para os trabalhadores que ganhassem até três salários mínimos, que abarcaria um universo de 89% dos trabalhadores com carteira assinada. E seria suplementado pelo Tesouro. Essa proposta foi derrotada no Congresso.

Mas, dada a gravidade da crise, não basta garantir uma renda para os trabalhadores poderem permanecer em casa. Seria necessário garantir condições para evitar uma quebra das empresas, particularmente as micros, pequenas e médias, para que pudessem continuar minimamente funcionando e poderem ser reativadas após passada a pandemia. Por meio da medida provisória 944, o governo colocou à disposição dessas empresas mais vulneráveis, dentro do Programa Emergencial de Suporte a Empregos, R\$ 40 bilhões para cobrir a folha de salário, por meio do sistema bancário e com garantia de 85% pelo governo. Mas não passou de mais uma *fake news*. Até o dia 25 de maio, tão só R\$ 1,96 bilhão foi desembolsado. A atitude que viria equacionar o problema dessas empresas seria a adoção de medidas tais como a moratória das

A INJEÇÃO DE DINHEIRO PARA GARANTIR QUE AS PESSOAS FIQUEM EM CASA – SALVAR VIDAS, – E PARA EVITAR QUE AS EMPRESAS QUEBREM, MANTÉM A ECONOMIA MINIMAMENTE FUNCIONANDO E PREPARADA PARA RETOMAR O CRESCIMENTO TÃO LOGO PASSE O EFEITO DA PANDEMIA.

suas dívidas junto aos bancos, a isenção/parcelamento de impostos, a utilização de bancos públicos para aportar os créditos a juro zero e o apoio direto do Tesouro.

Quem tem estado na linha de frente para proteger a população do coronavírus são os estados e municípios, mas, com a paralisação da economia, sua arrecadação caiu brutalmente, diminuindo sua capacidade de atender à população. Como estão impossibilitados de contrair dívidas e emitir moeda, caberia um socorro por parte do governo central. Depois de muito regatear, o governo federal, além de garantir a suspensão do pagamento de dívidas junto à União, à Caixa Econômica e ao BNDES (em montante estimado em R\$ 49 bilhões) e de prometer a renegociação de dívidas com organismos internacionais que tenham aval da União (da ordem de R\$ 10,6 bilhões), mandou uma medida provisória para o Congresso, em valor totalmente insuficiente, da ordem de R\$ 40 bilhões, que a Câmara aumentou para R\$ 80 bilhões, destinados a compensar a perda de arrecadação por esses entes federados. Depois de muita pressão por parte do governo, o Senado baixou o valor para R\$ 60 bilhões.

Mas três meses depois de iniciada a pandemia, esses recursos, mesmo que insuficientes (para se ter uma ideia, foram designados R\$ 23 bilhões para os municípios, mas só os com população acima de 500 mil terão perda de arrecadação estimada de R\$ 23,4 bilhões), ainda não haviam sido liberados. A promessa da área econômica é para começar a pagar neste mês. Não bastasse a procrastinação, o governo Bolsonaro, segundo avaliam os governadores, dá com uma mão e tira com a outra. Isso porque, além de vetar na lei um dispositivo que previa a proibição de o Tesouro Nacional executar as garantias e contragarantias de dívidas estaduais e municipais, o que, na prática, inviabiliza a renegociação de dívidas com organismos internacionais que tenham aval da União, o governo exige dos entes federados, para

liberar os recursos aprovados pelo Congresso, declarações de renúncia de ações contra a União após o dia 20 de março que tenham como fundamento a pandemia.

Não fosse a existência do SUS, as dificuldades da população para enfrentar a doença do covid-19, provocada pelo coronavírus, teriam sido muito maiores e teria morrido muito mais gente. Mas o SUS vem sendo sistematicamente sucateado pela redução das verbas destinadas à saúde, além de crescentemente gerido por estruturas privadas, as chamadas OS. Além disso, foi desmontado o complexo industrial da saúde que garantia o fornecimento nacional de medicamentos; os fármacos são, em grande medida, importados. Assim, além de recompor as verbas e a gestão pública do SUS, deveria aproveitar-se a crise para reconstituir o complexo industrial da saúde como primeiro passo para promover a reindustrialização e a reconversão industrial do país. Para isso, urge criar um fundo de fomento destinado a: 1) desenvolvimento tecnológico e inovação em institutos de pesquisa para substituir importações de insumos/fármacos; 2) fortalecer empresas nacionais com integração de centros de P&D/empresas.

Mas não basta tomar medidas emergenciais. Durante a vigência dessas medidas, já se deveria começar a implementação de um programa destinado à retomada do crescimento da economia, ou seja, começar a tomar medidas que garantam a retomada do crescimento tão logo termine a pandemia. Para isso, priorizar: 1) reindustrialização com fortalecimento do mercado interno combatendo a desigualdade; 2) infraestrutura, sobretudo a urbana: moradia, transporte, saneamento. E o investimento público, imprescindível para a adoção do programa emergencial, deverá mais uma vez ser chamado para alavancar o desenvolvimento. O papel do Estado torna-se mais fundamental do que antes devido à gravidade dessa crise.

O ministro Guedes ameaça sistematicamente com a falta de recursos para bancar as medidas emergenciais. Segundo ele, “o dinheiro não cai do céu”. Mas não regateou em aportar aos bancos R\$ 1,2 trilhão logo no começo da crise, que, segundo o próprio ministro da Economia, permaneceu empoçado. Além do envio de PEC ao Congresso que permitia a compra pelo BC de títulos podres dos bancos. Para o conjunto das medidas aprovadas, excluindo esse aporte aos bancos, estima-se um montante de recursos da ordem de R\$ 450 bilhões, cerca de 6,5% do PIB – registre-se que mundo afora têm-se destinado recursos que variam de 10 a 20% do PIB.

Recursos para financiar um programa mais arrojado há, e mais do que suficientes. É possível descobrir onde estão desde que não se tenha a cabeça inteiramente alugada aos banqueiros. Só no caixa central do Tesouro, havia disponível no começo da crise R\$ 1,350 trilhão para distintas finalidades, dentre elas pagar juros aos bancos, todas flexibilizadas por medida do STF e pela PEC da Calamidade Pública. Além disso, pode-se economizar bastante se se adotar uma prática que vem sendo implementada na maioria dos países: o BC praticar juro nominal zero. Mais ainda, em lugar de privatizar a Casa da Moeda, como ameaça Guedes, pôr a maquininha para rodar e emitir

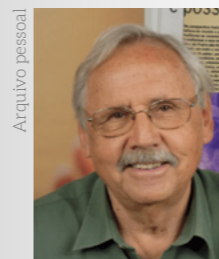
moeda. Como é o BC que administra a emissão de moeda e é o Tesouro que banca as despesas públicas, o BC teria que comprar títulos do Tesouro. Como essa operação está vedada por norma constitucional, teria que ser aprovada uma PEC para viabilizá-la. Aumenta a dívida? Na prática não. É como se fosse uma dívida do marido com a mulher. Fica tudo em casa. É inflacionário? Não num momento em que a economia está em crise e com enorme capacidade ociosa, como está a economia brasileira na atualidade. Por fim, realizar uma reforma tributária progressiva que taxe fortemente grandes fortunas, distribuição de lucros e dividendos, remessa de lucros e dividendos, superlucro dos monopólios, renda da terra apropriada pelo agronegócio.

Mas, agora, no apagar das luzes deste artigo, a pergunta crucial: o governo Bolsonaro dá conta de implementar um programa dessa natureza? Este é um programa mínimo que visa salvar a vida das pessoas e salvar as empresas para que a economia volte a crescer tão logo termine a pandemia. Pelo andar da carruagem, esse presidente, sem qualquer empatia pelas pessoas, tem demonstrado não ter o mínimo compromisso com a vida das pessoas nem com a economia nacional. Perdeu uma boa oportunidade de fazer alguma coisa de útil quando deixou o ministro Guedes torpedear o esboço de projeto apresentado pelo ministro Braga Neto. O que ele quer é bagunçar o coreto a fim de engendrar um clima caótico que lhe possibilite dar o bote. Por isso, vem torpedeando, além das medidas sanitárias, até o *minimum minimorum* das medidas econômicas emergenciais aprovadas até agora. Pois, serpente que é, pretende implantar uma ditadura fascista no país. Ele já revelou nestes 18 meses de governo que não se coaduna minimamente com um regime de liberdades democráticas. Assim, a defesa da vida, da democracia e da economia nacional implica defenestrar esse fascista que ocupa temporariamente o palácio do Planalto.

O MINISTRO GUEDES AMEAÇA SISTEMATICAMENTE COM A FALTA DE RECURSOS PARA BANCAR AS MEDIDAS EMERGENCIAIS. MAS NÃO REGATEOU EM APORTAR AOS BANCOS R\$ 1,2 TRILHÃO LOGO NO COMEÇO DA CRISE, QUE, SEGUNDO O PRÓPRIO MINISTRO DA ECONOMIA, PERMANECEU EMPOÇADO.

Professor de economia na pós-graduação da PUC de São Paulo e consultor internacional

O fluxo financeiro integrado



Arquivo pessoal

Ladislau Dowbor
Professor de economia na pós-graduação da PUC de São Paulo e consultor de várias agências internacionais. Os seus trabalhos estão disponíveis no blog <http://dowbor.org>. O estudo aprofundado da transformação do capitalismo financeiro, "A Era do Capital Improdutivo", está disponível on-line e também sob forma de curtos vídeos didáticos (gratuito, Creative Commons), além evidentemente do livro impresso nas livrarias. Contato: ldowbor@gmail.com

Com a pandemia que hoje assola o mundo, há uma forte tendência a esquecer que a nossa forma de organização econômica e social dos últimos 40 anos, o chamado neoliberalismo globalizado, já estava vazando por todos os lados. Gerou o que em outros trabalhos qualificamos como era do capital improdutivo e que Marjorie Kelly, Mariana Mazzucato e tantos outros chamam de capitalismo extrativo, Zygmunt Bauman de capitalismo parasitário e que até o economista-chefe do Financial Times, Martin Wolf, declara como sistema que “perdeu a sua legitimidade”. Não se trata mais da economia “heterodoxa” apenas, e sim dos principais economistas do planeta, de Joseph Stiglitz a Thomas Piketty, que estão construindo o que podemos chamar de economia do bom senso. A financeirização provoca um desastre ambiental planetário, uma desigualdade explosiva e uma paralisia econômica que se explica de maneira simples: para haver produção e expansão econômica, não basta brincar com papéis financeiros, os recursos financeiros precisam ser investidos na produção. A paralisia gerada pela pandemia nos coloca frente aos novos rumos indispensáveis.

O capitalismo mudou. O que conhecíamos era centrado na produção de bens e serviços. Um capitalista decidido a produzir sapatos compra máquinas, contrata pessoas, organiza a produção. Podemos dizer que explora os empregados, há greves e tensões, mas no conjunto temos produtos que podem ser usados, geram-se empregos e a empresa paga impostos. O crédito para lançar a empresa era com juros menores do que o lucro obtido, o que permitia a restituição do empréstimo e eventualmente expansão da produção com novos créditos. É a chamada acumulação de capital. O crédito, como atividade-meio, era ator coadjuvante do processo produtivo. Os juros eram da ordem de 5% ao ano, como o são hoje ainda na Europa, na China ou nos EUA.

A produção de bens e serviços no mundo evoluiu no ritmo de 2% a 2,5% ao ano. Investimento produtivo exige muito trabalho, apresenta muitos riscos e rende relativamente pouco. Em compensação, o investimento especulativo, ou seja, a aplicação financeira, rendeu nas

últimas décadas entre 7% e 9% ao ano, quando se aplica um montante significativo. O imenso sucesso do livro de Thomas Piketty se deve ao fato de ter escancarado a nova imagem do capitalismo: é muito mais lucrativo comprar papéis financeiros – na realidade, hoje, apenas sinais magnéticos – do que investir na produção. Talvez não teriam sido necessárias 720 páginas para mostrar que o dinheiro vai para onde rende mais e, ainda por cima, com menos esforço. O fato é que hoje temos um manancial de pesquisas internacionais que mostram como o sistema gera bilionários que não produzem nada, mas acumulam fortunas nunca antes vistas no planeta.

Uso um exemplo que me passou Susan George: imaginem um capitalista de nova geração que aplica 1 bilhão de dólares em papéis que rendem modestos 5% ao ano. Um simples cálculo mostra que ele estará ganhando 137 mil dólares ao dia. No dia seguinte, ele ganhará 5% sobre o bilhão mais 137 mil e assim por diante. Em finanças, chamam isso de *snow ball effect*, efeito bola de neve. Emmanuel Saez e Gabriel Zucman, no excelente *The Triumph of Injustice* (2019), assim caracterizam o mecanismo pelo qual “os ricos poupam uma fração maior da sua renda do que o resto da população, o que lhes permite acumular mais riqueza, que por sua vez gera renda adicional”. Por que “injustiça”? Precisamente porque não corresponde ao esforço produtivo, ao que acres-

A FINANCEIRIZAÇÃO PROVOCA UM DESASTRE
AMBIENTAL PLANETÁRIO, UMA DESIGUALDADE
EXPLOSIVA E UMA PARALISIA ECONÔMICA. PARA HAVER
PRODUÇÃO E EXPANSÃO ECONÔMICA, OS RECURSOS
FINANCEIROS PRECISAM SER INVESTIDOS NA PRODUÇÃO.

centam ao produto social. Pelo contrário, extraem e travam a economia.

A revista Forbes, em número especial de 2019, apresenta as fortunas dos 206 bilionários brasileiros. Em 12 meses, entre 2018 e 2019, o banqueiro Joseph Safra aumentou sua fortuna de R\$ 75 bilhões para R\$ 95 bilhões (Forbes, 2019). A família Marinho tem R\$ 33 bilhões aplicados. É de dar pena de quem ganha apenas R\$ 137 mil ao dia. O que mais nos interessa, no entanto, é que em 2012, o Brasil tinha 74 bilionários, com uma fortuna total de R\$ 346 bilhões. Em 2019, são 206 bilionários com uma fortuna de 1,206 trilhão. Com a economia paralisada – e nós retrocedemos, estamos com o PIB de 2012 – este núcleo, dos que realmente mandam no país, aumentou as suas fortunas em cerca de 23% entre 2018 e 2019. Não precisam produzir, são banqueiros, controladores de holdings, de participações acionárias e assim por diante. *Pecunia pecuniam parit*, o dinheiro gera dinheiro, já avaliavam a usura os antigos. Voltamos à dominância de uma das mais antigas formas de exploração, o juro. Quem já leu *O Mercador de Veneza*, de Shakespeare, já vai encontrar tudo explicado, no século 16. Estamos no século 21. O que não faria Shylock com as tecnologias modernas?

O dinheiro precisa sair de algum lugar. Antigamente, ele era material e impresso pelo Estado. Hoje, dinheiro é sinal magnético emitido pelo banco. O banco precisa ter um pouco de notas no caixa, naturalmente, pois tem gente que ainda as usa (cerca de 3% da liquidez que roda no mercado). Mas como se trata apenas de dinheiro imaterial, o banco pode emitir em quantidades muito elevadas, incomparavelmente mais do que tem em depósitos. Quando o Lehman Brothers faliu, descobriu-se que eles praticavam uma alavancagem de 1 para 31, ou seja, embora tivessem por exemplo 10 bilhões de depósitos, não se acanhavam em emprestar até 310 bilhões.

E ainda diziam, como todos os banqueiros, que tinham “custos de captação”. Emprestar o dinheiro que não se tem é muito lucrativo.

Com quem fica a conta em última instância? Numa casa que me tem total dedicação, eu fiz as contas com um velho vendedor: o fogão que está exposto com preço de R\$ 420 à vista podia ser adquirido a prazo por R\$ 840. Simplificando, o fogão saiu da fábrica por R\$ 200, com 40% de imposto foi para R\$ 280, e a loja ganha razoavelmente vendendo à vista. Mas o ideal é vender a prazo, a prestação “cabe no bolso”, e o resultado é que a massa da população que não pode pagar à vista paga mais de R\$ 800 por um fogão que saiu da fábrica a R\$ 200. E a taxa de juros é apresentada ao mês, o que é evidentemente uma forma de enganar as pessoas. No resto do mundo os juros são apresentados ao ano. No Brasil, quando se trata de tomador final de crédito, cobram-se ao mês juros que deveriam ser anuais. Alguém fica com o imenso lucro gerado pelo fato de o cliente pagar o dobro e se trata do intermediário. A população vê a sua capacidade de compra dividida por dois, o que reduz a demanda. A empresa produtora vai ter pouco lucro e estagna.

O sistema financeiro hoje domina o ciclo produtivo. Os americanos usam a divertida expressão *the tail is waving the dog*, o rabo está abanando o cachorro. A lógica se inverteu. A Associação Nacional de Executivos de Finanças (Anefac) apresenta as taxas de juros efetivamente praticados no mercado, os que o pequeno empresário tem de pagar se recorrer ao crédito: em abril de 2020, juros sobre capital de giro estão em 15,53%, desconto de duplicata 18,44%, conta garantida 116,78%. Não é novidade, a média atual é de 44,25% ao ano, em março 2013 era de 43,58%. Obviamente, a empresa não tem como ter um lucro que permita pagar este nível de juros e vai se atolando em dívidas. Milhões de empresas

no Brasil estão “negativadas” pela impossibilidade de pagar as suas dívidas. Bancarrota financeira já antes da pandemia.

A Anefac também apresenta os juros para pessoa física. Em abril de 2020, juros no comércio, 74,72% (o máximo que encontrei na Europa foi de 13% ao ano); cartão de crédito, 259,03%; cheque especial, 131,62%; média geral de 95,15%. Em março 2013, era 87,97%. O SPC apresenta o endividamento das pessoas físicas: temos 64 milhões de adultos “negativados”, ou seja, com nome sujo, como os qualifica o povo. Acrescentem as crianças, temos aí algo como 40% da população em grande parte excluída do consumo. E tem mais: a cada compra no cartão, os intermediários financeiros cobram entre 2,5% e 5% do valor da compra. Uma compra de R\$ 100 paga na modalidade crédito no cartão rende para o banco R\$ 5, para um custo da ordem de 20 centavos. Uma relação custo-benefício fabulosa. No Canadá, cobram-se 5 centavos de dólar por operação. Não faz sentido cobrar porcentagem quando o custo da operação é o mesmo para qualquer montante.

A agiotagem no Brasil se descontrolou completamente quando liquidaram o artigo 192º da Constituição, que proibia juros acima de 12% reais (mais inflação). O jornal O Estado de São Paulo recorreu às financeiras para calcular quanto se extraía do setor privado (pessoas físicas e pessoas jurídicas) sob forma de juros: calcularam que era da ordem de um R\$ 1 trilhão em 2016, 16% do PIB. Não somos originais nisso. O planeta todo (com exceção de algumas economias como a China) sofre com o que Marjorie Kelly chama de *extractive capitalism*. Mas, no nosso caso, é simplesmente grotesco.

Os lucros financeiros bilionários e improdutivos drenam a capacidade de compra das famílias e com isso paralisam as empresas – duplamente penalizadas pela fraqueza da demanda e pelo custo do crédito. Uma terceira grande fonte de ganhos financeiros, além das famílias e das empresas, é a dívida pública. Na média, o que os grandes aplicadores ganham com os juros sobre a dívida pública representa algo como 5% do PIB, em torno de R\$ 350 bilhões por ano. Para se ter uma ordem de grandeza, o Bolsa Família, que tira um pouco da miséria quase 50 milhões de pessoas e tem efeitos multiplicadores pela demanda gerada, custa certa de R\$ 30 bilhões ao ano. A bolsa do banqueiro é de outra escala. Ultimamente, a taxa Selic foi reduzida, mas como o estoque da dívida aumentou muito, o volume transferido para os afortunados manteve-se estável. Em 2019 representou R\$ 310 bilhões. Em 2013, último ano de

normalidade política, representou R\$ 186 bilhões. Não à toa as fortunas bilionárias explodiram nos últimos anos: estão no poder.

A conta básica, capaz de explicar por que entramos no sétimo ano de economia paralisada, é que o sistema produtivo, movido essencialmente pelo consumo das famílias, produção das empresas e investimento do Estado, vê-se drenado em 16% do PIB no setor privado e 5% do PIB no setor público, afluindo essencialmente para aplicadores financeiros. Quanto desse montante retorna ao setor produtivo? Na ausência de cifras brasileiras, utilizo os cálculos de Gerald Epstein e Juan Montecino, do Roosevelt Institute, que avaliam que nos Estados Unidos apenas 10% dos montantes extraídos pelos intermediários financeiros voltam para financiar alguma atividade produtiva. Trata-se, evidentemente, de capital improdutivo.

No nosso caso, e continuando na trilha do dinheiro, constatamos que os lucros e dividendos distribuídos são isentos de impostos desde 1995, o que faz com que a carga tributária recaia proporcionalmente mais sobre os mais pobres, fragilizando ainda mais a demanda. Ter um sistema tributário regressivo num país com nosso nível de desigualdade não é só injusto, e profundamente condenável em termos éticos, como não faz nenhum sentido econômico. As propostas de uma reforma tributária racional, elaborada por Eduardo Fagnani e outros economistas, sequer aparecem nos debates. Estamos na república dos banqueiros.

Completando o ciclo, temos ainda a evasão fiscal. Os assalariados não praticam evasão, pois têm o imposto deduzido na folha. A massa da população, que gasta quase tudo em compras, não tem como escapar do imposto sobre o consumo embutido nos preços. A evasão, estimada em mais de R\$ 600 bilhões pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz), é essencialmente realizada pelos mais ricos. E temos evidentemente o dinheiro em paraísos fiscais, que o Tax Justice Network estima em 519,5 bilhões de dólares em 2012, um estoque (não fluxo anual) que corresponde a cerca de R\$ 2,5 trilhões, um terço do PIB, dinheiro que nem paga impostos nem é investido. O BTG Pactual, do qual Paulo Guedes é cofundador, tem 38 filiais em paraísos fiscais (Valor Econômico).

Ainda temos na memória nomes simpáticos de grandes empresários que produziam efetivamente bens e serviços, investiam, geravam emprego e até pagavam impostos. Mas hoje a economia está sendo drenada por todos os lados e o dinheiro imaterial vaza de maneira

descontrolada. É essencial entender que as finanças não constituem propriamente um setor, são atividades-meio, sinais magnéticos nos computadores, mas sem o seu controle, não há como financiar a saúde, a educação, a cultura e outros vetores essenciais de desenvolvimento. Porque o financiamento constitui uma dimensão de todos os setores de atividade. Dizer que uma fada chamada “confiança do mercado” vai ressuscitar a economia é enganar as pessoas. Um empresário comentou nos jornais: “Realmente, está mais barato contratar, mas para que contratar se não tenho a quem vender?”.

Sabemos o que funciona: é voltar a melhorar a condição econômica da base da população. Isso gera demanda e é o que dinamiza as empresas. Não provoca inflação, pois as empresas no Brasil estão produzindo a menos de 70% da sua capacidade. Voltando a vender, elas voltam a empregar e a investir. A expansão do consumo popular gera recursos para o Estado através do imposto sobre o consumo, a atividade empresarial reforçada gera igualmente mais recursos e a conta fecha, permitindo, por sua vez, que o Estado melhore o bem-estar das famílias por meio de políticas sociais e a produtividade das empresas por meio de melhores infraestruturas. Foi assim que funcionou o *New Deal* americano, o *Welfare State* da Europa, a promoção do consumo de massa na China, sem falar dos países nórdicos. E evidentemente a fase distributiva no Brasil, de 2003 a 2013, que o Banco Mundial chamou de “a década dourada” do país.

Não há nenhuma dificuldade técnica em orientar a economia para o bem-estar das famílias e não há falta de recursos. Não somos um país pobre. Dividido pela população, o nosso PIB representa R\$ 11 mil por mês por família de quatro pessoas. Uma razoável redução da desigualdade poderá assegurar a todos uma vida digna e confortável e o que ainda há pouco tempo, antes da pandemia, parecia politicamente impossível está na

mesa de discussão. O Financial Times, em editorial, afirma que “reformas radicais – invertendo a direção política predominante das últimas quatro décadas – precisarão ser colocadas sobre a mesa”, incluindo “as políticas até recentemente consideradas excêntricas, como renda básica e impostos sobre a riqueza.” (4/4/2020)

A renda básica já deu as suas provas e não é um custo, pois dinamiza as economias pela base, estabilizando-as. O imposto sobre lucros e dividendos, abolido no Brasil em 1995, pode voltar. A redução das taxas de juros, em particular incidindo sobre pessoas físicas e pessoas jurídicas, é essencial, basta seguir o que funciona em tantos países. O imposto sobre a herança, nos níveis elevados de fortuna, é importante para reduzir o peso das famílias encasteladas no poder. A descentralização radical dos recursos públicos é essencial para que o dinheiro seja administrado com eficiência, nos 5.570 municípios do país, reduzindo burocracia e clientelismo. Taxar a terra improdutiva dá certo em muitos países: quem tem terra parada ou passa a produzir ou vende para quem produza. E evidentemente precisamos assegurar um Banco Central com capacidade de regulação financeira, o que tampouco é complexo nesta era digital. Colocar banqueiro para regular banco é absurdo.

Aqui não se trata de ideologias, mas simplesmente de olhar o que funciona nos diferentes países ou que já funcionou por aqui. O que temos de fazer não é complexo em termos técnicos nem econômicos, mas é complexo sim em termos políticos. Os ricos deste país, que nem produzem nem deixam produzir, já deveriam ter descoberto que, melhor do que deixar uma fortuna para os seus filhos, é lhes legar uma sociedade que funcione. E se quisermos não só enfrentar a pandemia de maneira eficiente como dela sair melhores do que entramos, temos de começar a arrumar a casa. Não há mistério quanto aos caminhos.

A EXPANSÃO DO CONSUMO POPULAR GERA RECURSOS PARA O ESTADO ATRAVÉS DO IMPOSTO SOBRE O CONSUMO E DINAMIZA TODO O RESTO, PERMITINDO QUE O ESTADO MELHORE O BEM-ESTAR DAS FAMÍLIAS POR MEIO DE POLÍTICAS SOCIAIS E A PRODUTIVIDADE DAS EMPRESAS POR MEIO DE MELHORES INFRAESTRUTURAS.

Procuradora do Ministério Público de São Paulo e Professora de Finanças Públicas da EAESP- FGV.

Equilíbrio constitucional intergeracional das políticas macroeconômicas



Élida Graziane Pinto

Como falar em processamento democrático e equilibrado da ampla competição por dotações orçamentárias que as políticas públicas – implicitamente – travam entre si, se alguns dos motivos das oscilações no orçamento da União não são apresentados no curso de processos discursivos que deveriam garantir o caráter público das decisões?

Considerando que o serviço da dívida pública compõe – com destaque – o quadro das despesas orçamentárias e que, em torno de sua administração, são definidas e reformuladas várias políticas públicas, a discricionariedade de que goza o Executivo para administrar a dívida deve ser controlada.

Não se questiona aqui o fato de que a dívida pública seja indiretamente utilizada como meio de absorção das disponibilidades financeiras no mercado e que essa seja uma estratégia de controle das pressões inflacionárias, ademais de sofrer influxos das políticas cambial e creditícia. O que não se pode perder de vista é que os juros e a própria dívida são itens regulares do orçamento da União, ou seja, devem se ater aos limites legais e suas motivações e finalidade podem, aliás, serem avaliadas desde o ponto de vista de sua conformidade com o texto constitucional vigente.

Republicanamente, aqui há, contudo, uma severa insuficiência de controle. Falta erigir limites sobre a administração da dívida pública

da União, haja vista o fato de que, até este final de 2019, ainda não foi emanada a normatização demandada pelos arts. 48, XIV e 52, VI da CF. Isto é, nem o Congresso aprovou lei que dispusesse sobre o montante da dívida mobiliária federal nem o Senado não são apresentados no curso de processos discursivos que deveriam garantir o caráter público das decisões.

Assim, os gastos com a dívida pública, especialmente com a taxa de juros que a remunera, crescem sem fonte predeterminada de custeio e, por isso, sem se submeterem à premissa de equilíbrio orçamentário, por serem inexistentes os limites, como suscitado pelo Acórdão TCU 1084/2018.

Instala-se, com isso, ciclo vicioso em que, sem limites legalmente instituídos, não se aplicam os comandos da LRF que regem a recondução da dívida pública aos limites que deveriam garantir a sua sustentabilidade, podendo crescer e afetar futuramente as demais ações governamentais.

Vale lembrar que, muito embora o art. 5º, § 1º, da LRF determine que haja a previsão na lei orçamentária anual de “**todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão**”, o art. 17, § 6º da mesma LRF deixou de exigir, em relação às despesas decorrentes da política monetária, cambial e creditícia, os seguintes procedimentos jurídico-discursivos¹ de controle:

A GESTÃO FISCAL INTERTEMPORALMENTE RESPONSÁVEL E A DEFINIÇÃO DEMOCRÁTICA DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS REQUER O CONTROLE DO CUSTEIO DO SERVIÇO DA DÍVIDA.

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- demonstração da origem dos recursos para seu custeio;
- comprovação de não haver afetado as metas fiscais da LDO, dentre as quais, meta de dívida pública, resultados primário e nominal, que visam ao equilíbrio intertemporal nas contas públicas;
- no caso de afetação das metas fiscais, correspondente medida compensatória pelo aumento permanente de receita (a qual deve ser necessariamente tributária) ou pela redução permanente de despesa.

A hipótese nuclear deste artigo é que o endividamento público decorrente das opções de política cambial, monetária e creditícia precisa ser submetido ao crivo da conformidade com o texto constitucional vigente, até porque a liberdade conferida por lei não pode se tornar arbítrio, tampouco pode desconhecer a finalidade pública que lhe legitima a existência.

O anexo previsto no art. 4º, §4º da LRF, contendo “os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente”, não dialoga suficientemente com o anexo de riscos fiscais previsto no §3º do mesmo dispositivo.

Não se faz o devido contraste entre os custos e riscos fiscais incorridos pelo Banco Central com o alcance, ou não, dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial a seu encargo. Assim, soam meramente protocolares as demonstrações trimestrais previstas no art. 7º, §2º e as audiências públicas semestrais exigidas pelo art. 9º, §5º, todos da LRF, sobretudo diante da vedação inscrita no art. 166, §3º, II da CF de que o Congresso de-

bata e reveja as dotações previstas pelo Executivo para as despesas decorrentes da gestão da dívida pública.

Economicamente também há um déficit de transparência, pois, como suscitado² por Bráulio Borges e Ricardo Barbosa:

“Desvios em relação à meta acontecem. Toda economia está sujeita a choques. Mas **desvios sistemáticos e significativos devem ser discutidos, pois não é isso que se espera do Banco Central. Desvios sistemáticos são erros, independentemente de seu sinal** (positivo ou negativo).

[...] Quais são exatamente os modelos utilizados? Como é medido o hiato do produto? Qual a taxa neutra de juros? Qual o **superávit primário** estrutural? Qual o método de estimação? **Não sabemos a resposta, falta transparência.**

[...] **Se fosse no início do regime de metas, até poderíamos entender o desconforto de revelar a “cozinha das projeções”, ainda desarrumada e carente de aprendizado. Mas o regime de metas completa 20 anos!**

[...] **com modelos explícitos, as discricionariedades também o seriam e, de preferência, estariam justificadas na comunicação oficial.**

Em suma, economistas frequentemente afirmam que **transparência é essencial para o constante aperfeiçoamento das políticas públicas. Que essa onda, tão defendida em outras praias, seja surfada também pelo Banco Central.**” (grifos nossos)

O paradoxo atual que precisa ser desvendado é que, sem o controle do custeio do serviço da dívida, não há como se falar em gestão fiscal intertemporalmente responsável e em definição democrática de prioridades orçamentárias tal como determina a Constituição de 1988.

Ora, o ponto nuclear é justamente a falta de controle de conformidade constitucional sobre o custeio do ser-

viço da dívida pública, majorado, em larga escala, pela indexação dessa – direta ou indiretamente – ao câmbio (até 1999) e, desde então, à taxa de juros. Porque os gastos com o serviço da dívida não têm limite predefinido no ciclo orçamentário, podendo ser expandido, discricionariamente, o debate jurídico-político sobre o seu custo e sobre a origem dos recursos que lhe fazem frente não ser aberto à sociedade.

As medidas que deram guarida constitucional à política de estabilização de preços no período pós-1994 podem ser analisadas juridicamente segundo duas linhas de raciocínio alternativas. Ou tiveram natureza transitória e excepcional, vez que o desarranjo provocado por dita política no ciclo orçamentário e na capacidade de implementação de políticas públicas só podia ser admitido como alternativa emergencial de curta duração. Exemplo disso foi o Fundo de Emergência Social, que mais tarde tornar-se-ia Fundo de Estabilização Fiscal e depois apenas Desvinculação de Receitas da União e, mais recentemente, o Novo Regime Fiscal. Ou, numa segunda via de sentido, as medidas eram simplesmente percebidas como inseridas no seio de uma “discricionariedade técnica”.

A interdição desse debate coloca em xeque a pretensão de pautar legitimamente a noção de “equilíbrio fiscal intergeracional”, tal como suscitado por Conrado Hübner:³

“**Crescimento econômico de qualidade requer âncora civilizatória.** Precisa saber como cresce e quem ganha com isso. **Desempenho econômico e desempenho constitucional devem caminhar juntos. Do ponto de vista do interesse público e de longo prazo, revigoram-se mutuamente.** O atalho da degradação institucional revela a força de interesses privados de curto prazo.” (grifos nossos)

Vale pontuar que, no próprio corpo da proposição que deu origem à LRF, foi afastada hipótese consistente de controle prévio (no mínimo, parlamentar) sobre o custeio orçamentário-financeiro do serviço da dívida pública, quando foi vetado o inciso II do art. 4º da LC n.º 101/2000. O dispositivo sob comento – ao tratar da LDO – dispunha que esta:

“II- estabelecerá, para efeito de adoção de medidas especificadas nas alíneas deste inciso, limite referencial para o montante das despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida, apurado na forma do § 3º do art. 2º (...).”

Sob o argumento apresentado nas razões de veto de que “a introdução de limite para despesas com juros, ainda que com caráter referencial, suscitaria a interpretação de que o objetivo seria o não pagamento de juros”, o chefe do Poder Executivo rechaçou qualquer possibilidade de controle fiscal sobre a geração de despesas com o serviço da dívida da União.

Assim, afastado de pronto o controle em nome da “credibilidade” da dívida, poder-se-ia questionar que a

O HORIZONTE DE CONTROLE DO QUE SEJA
“EQUILÍBRIO FISCAL INTERGERACIONAL”
PRECISA TAMBÉM ALCANÇAR AS
POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E
CAMBIAL A CARGO DO BANCO CENTRAL.

relação entre credores e Estado esteja se tornando uma esfera intangível ao crivo jurídico-deliberativo de formação do orçamento público. Ou seja, em restando tão “alheia” do debate público, tal relação amplia o risco de apropriação privada da coisa pública.

Para garantir a solvência da dívida e a título de manter estável a relação entre essa e o Produto Interno Bruto, certo é que o Estado brasileiro não só expandiu a carga tributária, como também privatizou significativo número de empresas estatais, promoveu superávits primários anuais médios na casa de 3% do PIB, ao longo do período de 1999 a 2013, e desvinculou receitas com destinação determinada constitucionalmente. Apesar disso, a soma de todas essas grandezas arrecadatórias não foi suficiente para cobrir o volume de gastos com o serviço da dívida e para promover alguma amortização dela.

Não basta dizer que a relação entre a dívida bruta do governo geral e o PIB (indicador de sustentabilidade da dívida pública) tem se estabilizado, se severas forem as implicações (in)constitucionais das medidas de (a) desvinculação de receitas/despesas sobre os direitos fundamentais que detêm sistemática de financiamento diferenciada, (b) de recentralização e expansão desrazoada da carga tributária, (c) de contingenciamento temerário de despesas primárias que não podem sofrer solução de continuidade, (d) de fixação de metas fiscais de resultado primário, sem que haja fixação vinculante de metas de resultado nominal e, enfim, (e) do próprio endividamento alheio a qualquer limite normativo.

Esse processo de ajuste fiscal poderá até ser tido como legítimo para analistas que se restrinjam a argumentos puramente econômicos, mas a quem observe o ordenamento jurídico brasileiro poderá não ser considerado como consonante com o interesse público, assim como poderá ser questionado no mérito de sua conformidade constitucional.

À liberdade oriunda da pretendida tríade “DDD” (desobrigar, desindexar e desvincular) deve ser imposto o ônus argumentativo de motivar a pretensão de usar os excedentes financeiros e os superávits primários para supostamente reduzir o estoque da dívida pública, o que,

nas últimas décadas, não se cumpriu por força da frágil coordenação entre as políticas fiscal, cambial, monetária e creditícia.

Falta estender o horizonte de controle do que seja “equilíbrio fiscal intergeracional” também para as políticas monetária, creditícia e cambial a cargo do Banco Central, até porque não cabe mais a falseada invocação do discurso da urgência e da neutralidade técnica (?) na gestão macroeconômica dos gastos públicos.

Aqui o risco é de fuga ao debate democrático, porque, segundo Nunes⁴, “Na área econômica do governo, argumenta-se que ao Congresso Nacional não compete discutir política monetária, nível de juros e controle da inflação. **questões consideradas excessivamente ‘técnicas’**”.

Ora, os pressupostos de urgência e neutralidade técnica esvaziam-se diante do cenário intertemporal de fixação das prioridades governamentais, o que somente pode ser extraído à luz do próprio texto constitucional em sua aplicação concreta diante dos diversos conflitos sociais e tensões principiológicas. Tudo o que não se pode dizer da política de estabilização monetária é que se trate de dispositivo urgente e absolutamente técnico, vez que, para implementá-la já se tem, há três décadas, alegado seu caráter emergencial e têm sido constrangidas todas as demais prioridades alocativas da política fiscal (orçamento).

Como o balanço de prioridades estatais é um movimento dinâmico – cuja conformação democrática presuppõe debate, no mínimo, entre Legislativo e Executivo – e como, na hipótese de omissão ou ação abusiva de qualquer desses Poderes, o Judiciário poderá ser chamado a controlar tanto o desrespeito a direitos, quanto o descumprimento de deveres constitucionais, é necessário que haja também a tematização do impacto orçamentário-financeiro do serviço da dívida pública na formação e execução das peças orçamentárias.

É chegada, pois, a hora de falar em equilíbrio constitucional intergeracional das políticas macroeconômicas, até para que haja definição mais legítima e transparente da capacidade estatal de financiamento de todas as políticas públicas, incluída aqui a própria política de estabilização da economia.

Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida Pública

Utilização da pandemia para aprofundar o Sistema da Dívida e a financeirização



Maria Lucia Fattorelli
Membro titular da Comissão Brasileira Justiça e Paz da CNBB. Atuou na Comissão de Auditoria Oficial da dívida Equatoriana (2007/2008) e na Comissão de Auditoria da Dívida da Grécia realizada pelo Parlamento Helênico (2015). Assessorou a CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados Federais no Brasil (2009/2010), e a CPI da PBH Ativos S/A realizada pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, na investigação do esquema de Securitização de Créditos Públicos (2017).

Vivemos a era da financeirização mundial, caracterizada como o estágio mais selvagem do capitalismo. Estados nacionais se curvam ao poder financeiro e suas exigências, sacrificando os direitos sociais, o patrimônio público e até mesmo a estrutura do próprio Estado.

O veículo para a implantação desse modelo tem sido principalmente o Sistema da Dívida, isto é, a geração da chamada dívida pública por meio de mecanismos financeiros operados principalmente pelo Banco Central, que atua subserviente ao BIS¹.

Os privilégios do setor financeiro neste cenário chegam a ser gritantes.

No Brasil, apesar da crise que derrubou o PIB em cerca de 7% em 2015 e 2016, provocou a quebra de milhões de empresas e aumentou o desemprego, o lucro dos bancos seguiu batendo novos recordes a cada trimestre.

Em 2020, em meio ao tumulto gerado pela pandemia da Covid-19 e por crise política insana, o privilégio do setor financeiro avança e atinge trilhões de reais, os quais irão provocar o crescimento da chamada dívida pública em proporções gigantescas.

É preciso amplo conhecimento acerca dos mecanismos financeiros que aprofundam o privilégio dos bancos em plena pandemia, caso contrário, em futuro próximo ainda irão dizer que a destruição das finanças públicas decorreu dos míseros R\$ 600 pagos aos pobres. Espero que o presente artigo contribua para esse necessário registro histórico.

PANDEMIA AUMENTA A REMUNERAÇÃO PARASITA AOS BANCOS

O mês de março foi caracterizado por notícias de pânico diante do registro dos primeiros casos de morte pela Covid-19 no Brasil; decretação da necessidade de isolamento social; fechamento da imensa maioria dos estabelecimentos comerciais e serviços públicos, que passaram a funcionar de forma remota; enfim, uma radical mudança nos hábitos de vida e necessidade de novos cuidados que lotaram o noticiário e as redes sociais.

Nesse contexto, em 23/3/2020, primeiro dia útil seguinte ao reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, o Banco Central (BC) autorizou um pacote de apoio de R\$ 1,2 trilhão aos bancos².

Essa medida veio antes de qualquer outro apoio destinado às pessoas, instituições de atendimento médico-hospitalar ou aos estados e municípios. E a justificativa apresentada estaria ligada à necessidade de injetar liquidez nos bancos para facilitar a concessão de empréstimos a juros baixos para as empresas durante a pandemia.

Essa justificativa não se concretizou. A dificuldade de obtenção de empréstimos e a elevação dos juros³, que já levou mais de 600 mil empresas a fechar as portas e a demitir⁴, tem sido objeto de inúmeras notícias. O próprio

NOTAS

1. O caráter discursivo do procedimento demanda a apresentação consistente dos motivos envolvidos na análise e a busca, em contraditório, por soluções constitucionalmente adequadas.
2. Em artigo publicado em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/banco-central-deveria-surfar-a-onda-da-maior-transparencia.shtml?origin=folha>
3. Em artigo disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2019/12/o-pibb-que-se-exploda.shtml>
4. NUNES, Selene Peres Peres. Reforma Orçamentária: riscos e oportunidades. *Nota Técnica*. n. 96. Brasília: INESC, abril de 2005, p. 7, grifo nosso.

ministro Paulo Guedes declarou que o dinheiro ficou “empoçado” nos bancos⁵.

Os bancos receberam a montanha de dinheiro, mas não cumpriram o combinado. Em vez de punidos, ainda estão sendo premiados! Isso mesmo! O dinheiro que os bancos não emprestam continua sendo depositado voluntariamente no BC e é remunerado diariamente, à custa do orçamento público⁶, em operação parasita, pois os bancos ganham usando um dinheiro que sequer é próprio deles.

Não há previsão legal para essa remuneração diária, que custou cerca de R\$ 1 trilhão durante 10 anos (2009 a 2018) aos cofres públicos e funciona como o antigo *overnight*, às nossas custas. De quebra, esse privilégio ainda prejudica todo o funcionamento da economia, devido à escassez de moeda que gera.

A contradição do modelo é evidente: o presidente do BC alegou a necessidade de aumentar a liquidez dos bancos, porém, o próprio BC enxuga a liquidez dos bancos e remunera essa montanha que gira em torno de R\$1,5 trilhão diariamente.

Bancos só passaram a emprestar às pequenas empresas porque o Tesouro Nacional resolveu garantir tais empréstimos⁷. Dessa forma, a atividade mais lucrativa do país não irá correr risco algum para exercer a sua atividade-fim, que é prestar crédito.

PANDEMIA SERVE DE PRETEXTO PARA A TRANSFERÊNCIA DE TRILHÕES AOS BANCOS

Em seguida, o Congresso aprovou a PEC 10 (Emenda Constitucional 106), cujo Art. 7º escancara o funcionamento do Sistema da Dívida⁸ e o processo de financeirização.

Referido dispositivo autoriza o Banco Central a atuar no desregulado mercado de balcão, como um agente independente, adquirindo papéis podres (debêntures e ou-

tros derivativos), assumindo riscos e prejuízos dos bancos sem limite e sem exigir contrapartida alguma ao país.

O Banco Central será uma das pontas desse negócio, porém, atuando com dinheiro público e comprando qualquer tipo de ativo privado de bancos em volumes que poderão alcançar vários trilhões de reais.

O Banco Central ficará com os papéis podres e entregará títulos da dívida pública aos bancos.

A dívida pública brasileira vai aumentar trilhões de reais, sem contrapartida alguma à sociedade que irá pagar essa conta, caracterizando assim a operação de todas as engrenagens do Sistema da Dívida e a financeirização mundial em curso, cada vez mais selvagem!

O Art. 7º da EC 106, evidencia a transformação de trilhões de papéis podres em “dívida pública” no Brasil, provando que a chamada dívida pública é, em sua maioria, formada por mecanismos financeiros corruptos. Mais uma vez, dívidas privadas de bancos e grandes corporações serão transformadas em dívida pública, repetindo um dos mecanismos que caracteriza a história do Sistema da Dívida no Brasil.

O valor desse negócio bizarro, segundo declarou o Presidente do BC ao Senado, será de **R\$ 972,9 bilhões**⁹. No entanto, levantamento feito pela *IVIX Value Creation*¹⁰, que havia sido publicado pelo Estadão com destaque, revelou que a “carteira podre” dos bancos chegava ao valor de **quase R\$ 1 trilhão, sem considerar a correção monetária**. Se computada essa correção, chegaremos a vários trilhões, pois esses ativos privados vêm sendo acumulados nos bancos há 15 anos, segundo o levantamento!

A autora desse revelador levantamento, *IVIX Value Creation*, participou¹¹ do grande evento do mercado financeiro Global NPL em Londres¹², dedicado à busca de oportunidades de negócios em tempos de crise com os denominados *Non-Performing Loan* (NPL), termo utilizado para empréstimos bancários realizados que não

A PANDEMIA PERMITIU AOS BANCOS APROFUNDAREM SEUS PRIVILÉGIOS NA ORDEM DE TRILHÕES, COMPROMETENDO AS FINANÇAS FEDERAIS E DOS ENTES SUBNACIONAIS.

Economia

Ativos privados que BC pode comprar caso PEC seja aprovada somam R\$ 972,9 bilhões

Por Reuters | 09/04/2020 - 13:25



O novo instrumento de compra não abarca bolsa e cotas de fundos de investimento, ressaltou Campos Neto (Imagem: Reuters/Amanda Perobelli)

O **Banco Central** mira um universo de ativos privados de 972,9 bilhões de reais caso o **Congresso** aprove Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do orçamento de guerra, que permite que a autoridade monetária compre diretamente esses títulos em meio à crise com o coronavírus, indicou o presidente do BC, **Roberto Campos Neto**, nesta quinta-feira.

tenham sido devidamente pagos (nem o valor principal, tampouco os juros) ao longo dos últimos 90 dias, classificados como *default* ou próximos a *default*, isto é, podres. NPL é sinônimo de crédito podre.

Quando o levantamento feito pela *IVIX Value Creation* foi divulgado, a expectativa era de que a economia entraria em fase de retomada do crescimento, como divulgado na matéria. Em vez disso, veio a crise da pandemia e novas oportunidades de negócios.

Os créditos podres acumulados nas carteiras dos bancos ao longo dos anos não afetaram em absolutamente nada seus lucros, tendo em vista que bancos se ressarcem de suas perdas ao deduzir o seu montante na apuração do lucro tributável, tanto é que os bancos têm batido recordes de lucros a cada trimestre, apesar da crise que abala a economia brasileira desde 2015.

O QUE OS BANCOS PODEM FAZER COM SEUS CRÉDITOS PODRES?

Segundo a Enforce, do BTG Pactual, “Os bancos têm dois caminhos: ou eles mesmos correm atrás desses cré-

ditos ou contratam empresas especializadas nisso”, afirmou Alexandre Câmara, presidente da Enforce¹³, grupo que também participou do evento Global NPL em Londres¹⁴.

Reparem que o representante do BTG não menciona o caminho de “venda” desses créditos, simplesmente porque ninguém os compraria.

Com a EC 106, os bancos irão vender esses créditos diretamente para o Banco Central pelo preço que quiserem. E receberão, em troca, títulos da dívida pública brasileira e seus generosos juros.

Esse mecanismo escandaloso representa o cúmulo do processo de financeirização, no qual os títulos privados podres, simples papéis sem valor real algum, são trocados por títulos da dívida pública e ainda receberão juros. Na sequência, serão trocados por patrimônio, como o ministro Paulo Guedes já vem anunciando: pretende vender reservas internacionais (possuímos cerca de 360 bilhões de dólares em reservas internacionais, equivalentes a quase R\$ 2 trilhões) para pagar dívida pública¹⁵, além de acelerar privatizações no valor de R\$ 2 trilhões, referentes à entrega de imóveis públicos e participações em estatais, também para pagar a dívida pública¹⁶.

O mecanismo de aquisição de ativos tóxicos foi aprovado até mesmo nos Estados Unidos da América do Norte, porém, o FED não irá comprar diretamente os derivativos, mas será criada uma companhia para fazê-lo, como abordamos em outro artigo recente¹⁷.

PANDEMIA COLOCA OPERADORES DO BC ACIMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O risco de o Brasil virar o lixão dos papéis podres do mundo é elevadíssimo, diante da falta de restrições aos tipos de papéis, falta de transparência e falta de limite para o gasto de dinheiro público a ser destinado para a compra de questionáveis ativos privados autorizada pela EC 106.

No Senado, algumas modificações foram feitas no texto, em especial a discriminação dos tipos de créditos privados que o Banco Central passaria a comprar: a) *debêntures não conversíveis em ações*; b) *cédulas de crédito imobiliário*; c) *certificados de recebíveis imobiliários*; d) *certificados de recebíveis do agronegócio*; e) *notas comerciais*; e f) *cédulas de crédito bancário*.

A Câmara dos Deputados suprimiu tal discriminação e não retornou o texto para o Senado, gerando uma inconstitucionalidade formal que é objeto da ADI 6417 junto ao STF¹⁸.

Ao suprimir a discriminação dos papéis, o texto aprovado na Câmara acabou autorizando a compra de qualquer ativo privado, sem limite, abrindo-se a oportunidade para negócios completamente obscuros, como revela a notícia¹⁹ “O Banco Central avalia comprar cestas de títulos privados”.

Não será possível conhecer ou estabelecer qualquer tipo de controle sobre o tipo de papel efetivamente comercializado, pois uma “cesta de títulos” pode conter inúmeros tipos de distintos papéis financeiros, inclusive títulos sem valor comercial algum, podres ou já prescritos (superiores a cinco anos) que sequer poderão ser identificados, pois estarão “empacotados” na referida cesta.

Esse “empacotamento” torna sem sentido falar em “risco de crédito” ou “preço de referência”, pois cestas de títulos misturam diversos tipos distintos de papéis financeiros, de naturezas diversas, riscos diversos e preços de referência diversos e até, em muitos dos casos, inexistentes, escondendo a verdadeira identidade e qualidade dos títulos que estão sendo de fato negociados.

Os operadores desse negócio estão livres de punição, pois foram colocados acima da lei de responsabilidade administrativa. Durante a tramitação da PEC 10 no Senado, os senadores chegaram a exigir a revogação do Art. 3º da MP 930, que garantia imunidade aos diretores e alguns servidores do Banco Central.

Vários senadores fizeram a ligação: se as operações a serem feitas com base na PEC 10 fossem legítimas, qual seria a necessidade de conceder imunidade aos diretores e operadores do Banco Central? Senadores disseram que não votariam a PEC 10 enquanto não fosse revogado o Art. 3º da MP 930. Tal revogação ocorreu no dia 15/4/2020, com a edição da MP 951, o que viabilizou a aprovação da PEC 10 no Senado em 17/4/2020.

Porém, logo após a promulgação da EC 106, por encomenda do BC²⁰ foi editada nova MP 966, que coloca todos os agentes públicos acima da Lei de Improbidade Administrativa, inclusive os do Banco Central, sob a justificativa da “pandemia”.

Qual seria a justificativa para que o Banco Central gaste trilhões de reais para comprar papéis privados que ninguém compraria? Por que a classe política brasileira aprovou esse mecanismo em plena pandemia, e segue entregando as riquezas do país e a possibilidade de desenvolvimento socioeconômico? Quem eles representam ao aprovar isso? Não é o interesse social, definitivamente!

PANDEMIA APROVA ESQUEMA DE SECURITIZAÇÃO QUE ESTAVA EMPERRADO DESDE 2017

Outro mecanismo aprovado em plena pandemia foi o da chamada Securitização de Créditos, que corresponde a uma nova forma de geração de dívida pública, porém, de forma camuflada e superonerosa.

A dívida securitizada é paga por fora dos controles orçamentários, ou seja, estamos diante de um esquema fraudulento.

Toda a legislação de finanças do país, fundamentada no princípio da unidade orçamentária, é rasgada pelo esquema da securitização, pois o fluxo de recursos arrecadados é parcialmente desviado para o mercado financeiro durante o percurso do dinheiro pela rede bancária e antes de alcançar os cofres públicos.

O ente federado perde o controle sobre parte de suas receitas, tendo em vista que o desvio do fluxo de recursos públicos se dá durante o percurso do dinheiro pela rede bancária resguardada pelo sigilo.

O mercado financeiro vem tentando aprovar o esquema de securitização de créditos públicos há vários anos, por meio do PLP 459/2017²¹, cuja votação foi obstruída várias vezes por mobilizações intensas e várias outras iniciativas, destacando-se a interpelação extrajudicial²² a todos os líderes partidários e a denúncia sobre os danos comprovadamente apurados por CPI da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte²³.

Em votação virtual realizada no sábado à noite, dia 2/5/2020 (entre o feriado de 1º de maio e o domingo, e no mesmo dia em que toda a mídia estava voltada para o depoimento do ex-ministro Moro em Curitiba), o Senado incluiu o esquema da securitização no PLP 39/2020 e o aprovou, juntamente com o congelamento de salários de servidores e a exigência de implantação de medidas de arrocho fiscal. A relação é direta: investimentos públicos ficarão inviabilizados diante do vazamento de recursos para o mercado financeiro antes de alcançarem o orçamento público.

Esse é mais um negócio que só beneficia o mercado financeiro. Bancos agenciam o processo de securitização, cobram taxas exorbitantes (em Goiás essas taxas superavam R\$ 350 milhões) e acabam adquirindo a totalidade dos ativos financeiros (debêntures) gerados pela securitização. No caso da PBH Ativos S/A, por exemplo, em 2014 o BTG Pactual estruturou a operação e adquiriu a totalidade das debêntures que pagavam juros de 23% ao ano.

Em vez de empacotar as dívidas dos entes federados e oferecê-las em processo fraudulento de securitização, em linha com a perversa financeirização que está dando

errado no mundo todo, o Congresso deveria obrigar a União a socorrer estados e municípios, onde vive a população, pois possui muito dinheiro em caixa; mais de R\$ 4 trilhões em caixa: saldo de R\$ 1,4 trilhão na conta única do Tesouro Nacional²⁴; mais de R\$ 1,7 trilhão em reservas internacionais²⁵; e mais de R\$ 1 trilhão no caixa do Banco Central²⁶.

Esse mesmo PLP 39/2020 autorizou a destinação de apenas R\$ 60 bilhões para todos os 26 estados, DF e mais de 5.500 municípios para ações de combate à pandemia do coronavírus. A liberação de recursos não é automática e passa por diversos trâmites burocráticos.

O desrespeito à vida e ao federalismo fica escancarado quando se verifica que quantia superior a R\$ 65 bilhões já foi destinada pelo Banco Central, em apenas cinco meses, no período de janeiro a maio deste ano, ao seletivo grupo de bancos e grandes corporações que têm acesso aos sigilosos contratos que paga a diferença decorrente da alta do dólar (swap cambial).

CONCLUSÃO

Os dispositivos mencionados neste artigo não têm nada a ver com o drama da pandemia do coronavírus e descaradamente representam mais privilégio ainda para o setor mais lucrativo do país, à custa de geração exponencial de dívida pública sem contrapartida alguma, com graves consequências sociais e econômicas para toda a população e para a economia do país.

Por trás da desculpa de resolver problemas da pandemia, os bancos conseguiram aprofundar seus privilégios na ordem de trilhões, comprometendo as finanças federais e dos entes federados, afetando a geração atual e as futuras com os pagamentos exorbitantes de juros sobre as obrigações criadas.

Teria sido tão fácil assim aprovar tais medidas se o Congresso Nacional estivesse funcionando normalmente (e não virtualmente) e se os projetos tivessem que transitar pelas diversas comissões parlamentares, com audiências públicas e participação da sociedade? Creio que não!

Nesse sentido, é inaceitável o oportunismo do mercado financeiro, que se aproveita do drama da pandemia do coronavírus para suicidar de vez as finanças públicas e adiar por muitas décadas qualquer possibilidade de desenvolvimento socioeconômico do nosso rico país.

Seguiremos lutando e exigindo a realização da auditoria integral, com participação cidadã, a fim de desmascarar esse golpe financeiro de trilhões que aprofunda o Sistema da Dívida em plena pandemia, pois é urgente redirecionar os rumos para um outro modelo econômico que coloque o ser humano no centro e respeite o ambiente.

NOTAS

- 1 BIS - Banco de Compensações Internacionais: instituição privada que se coloca como banco central dos bancos centrais e subordina o funcionamento da maioria dos bancos centrais e as finanças mundiais (<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/banco-privado-bis-o-centro-de-poder-de-regulamentacao-e-supervisao-financiera-global-por-daniel-simoes/>)
- 2 Vídeo disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=4pl-BToPhD8w&feature=youtu.be>>, referente às medidas detalhadas em relatório do Banco Central disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/202004/RELESTAB202004-secao2_2.pdf>, e resumidas em notícia publicada pelo Correio Braziliense <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/banco-central-detalha-pacote-de-r-1216-tri-contra-a-crise-do-coronavirus/>>.
- 3 Diversas notícias, por exemplo <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/26/coronavirus-juros-alta-prazo-corte-linha-credito-antecipacao-receivel.htm>> e <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/05/09/sem-verba-criada-para-salarios-associacao-estima-em-1-milhao-ja-demiuidos>>
- 4 <https://gazetabrazil.com.br/economia/sebrae-mais-de-600-mil-empresas-fechadas-e-9-milhoes-de-desempregados/>
- 5 <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/04/05/interinas_economia,1135804/guedes-diz-que-dinheiro-esta-empocando-nos-bancos-e-sinaliza-medidas.shtml>
- 6 Folheto resumido disponível em <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/temos-dinheiro-sobrando-para-remunerar-diariamente-a-sobra-de-caixa-dos-bancos-essa-e-a-prioridade-do-pais/>>
- 7 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-06/governo-oferece-garantia-em-emprestimo-para-pequena-e-media-empresa>
- 8 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/pec-10-2020-escancara-sistema-da-divida-por-maria-lucia-fattorelli/>
- 9 <https://www.moneytimes.com.br/ativos-privados-que-bc-pode-comprar-caso-pec-seja-aprovada-somam-r-9729-bilhoes/>
- 10 <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2019/11/epoca-negocios-retomada-da-economia-pode-desfravar-carreira-de-r-1-tri-em-creditos-podres.html> também disponível em <https://auditoriacidada.org.br/grandes-jornais-revelaram-a-existencia-de-r-1-tri-em-papeis-podres-nos-bancos/>
- 11 <https://www.ixivaluecreation.com/clipping>
- 12 <http://www.smithnovak.com/conferences/global-npl-2019.html>
- 13 <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2019/11/epoca-negocios-retomada-da-economia-pode-desfravar-carreira-de-r-1-tri-em-creditos-podres.html> também disponível em <https://auditoriacidada.org.br/grandes-jornais-revelaram-a-existencia-de-r-1-tri-em-papeis-podres-nos-bancos/>
- 14 <https://www.ixivaluecreation.com/single-post/2019/10/16/IVIX-Value-Creation-participa-de-evento-de-NPL-em-Londres>
- 15 <https://www.infomoney.com.br/economia/guedes-defende-reducao-de-reservas-internacionais-para-diminuir-divida-bruta/>
- 16 <https://www.esmaelmorais.com.br/2020/04/paulo-guedes-quer-repassar-mais-r-2-trilhoes-aos-bancos-enquanto-o-povo-se-humilha-para-receber-r-600/>
- 17 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-atuacao-do-fed-em-mercado-secundario-difere-da-dose-cavalar-aplicada-no-brasil-por-maria-lucia-fattorelli/>
- 18 https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/05/peca_1_ADI_6417.pdf
- 19 <https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/05/20/bc-avalia-comprar-cestas-de-titulos-privados.ghtml>
- 20 <https://oglobo.globo.com/brasil/equipe-economica-bc-pediram-mp-que-livra-autoridades-de-punicao-por-erro-na-pandemia-24426628>
- 21 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/apelo-pela-rejeicao-de-projetos-fraudulentos-que-desviam-recursos-publicos-plp-459-2017-e-pec-438-2018/>
- 22 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/interpelacao-extrajudicial-sobre-o-plp-459-2017-entregue-a-parlamentares-em-21-11-2018/>
- 23 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/relatorio-preliminar-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-2-2017/>
- 24 Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticas_fiscais/Notimp3.xlsx - Tabela 4 - Linha 44
- 25 Fonte: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, Série Temporal no 13621
- 26 Fonte: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/fonte-da-informacao-de-r-144-trilhao-no-caixa-do-tesouro-nacional-em-dez-2019/>

Auditor Externo do TCE-RS. Presidente do CEAPE-Sindicato, Membro da
Coordenação do Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida Pública

O sistema da dívida, o regime de recuperação fiscal e a continuidade da submissão do RS ao rentismo



Josué Martins

A pandemia decorrente da Covid-19 trouxe uma série de desafios às finanças do RS, em especial porque já vínhamos enfrentando graves problemas de falta de recursos para o Estado dar conta do conjunto de responsabilidades que tem frente ao povo gaúcho.

Essas responsabilidades só aumentaram com a pandemia e não teremos uma saída civilizatória se o Estado (Nacional e Regional) não for o agente coordenador das iniciativas. Isso é tudo que a política neoliberal dominante não permitirá, uma vez que é exatamente o seu contrário. Frise-se: não haverá saída exclusivamente de mercado para a crise.

Os recursos destinados pela União, no âmbito da Lei Federal Complementar nº 173/2020, aos entes subnacionais, até o momento, não cobrem as perdas de arrecadação do RS. Mas estabelecem novo conjunto de restrições à recuperação da demanda agregada (art. 8º), o que aumentará as dificuldades para tirar o país da crise, uma vez resolvida a pandemia.

Nesse contexto, quando um outro normal se estabelecer, retomaremos a discussão de como resolver o problema da dívida do RS com a União. Ela significava 90,5% do total da dívida do Estado ao final de 2019.

Importante destacar que a chamada “gastança” não é a responsável pelo alto grau de endividado do RS. Não houve gastos acima das

nossas possibilidades, como a economia vulgar costuma destacar.

Vejamos a história.

O gráfico a seguir (a preços de dez/2019) demonstra que de 1970 a 1994 a dívida pública do RS saltou de R\$ 2,5 bilhões para R\$ 30,79 bilhões. Cresceu R\$ 1,18 bilhão ao ano. Entre 1994 (ano de edição do Plano Real) e 1998 (ano do primeiro acordo de renegociação das dívidas dos estados com a União, incluindo o RS), a dívida gaúcha cresceu 122% em termos reais, o equivalente a R\$ 37,65 bilhões sem que o Estado tivesse recebido qualquer aporte de recurso novo. Cresceu R\$ 9,41 bilhões ao ano em função de mecanismos estritamente financeiros, decorrentes das elevadas taxas de juros praticadas pela União com a justificativa do controle da inflação. Nesse período, os juros reais estavam em 22% a.a. e o Estado apenas rolava a dívida anterior.

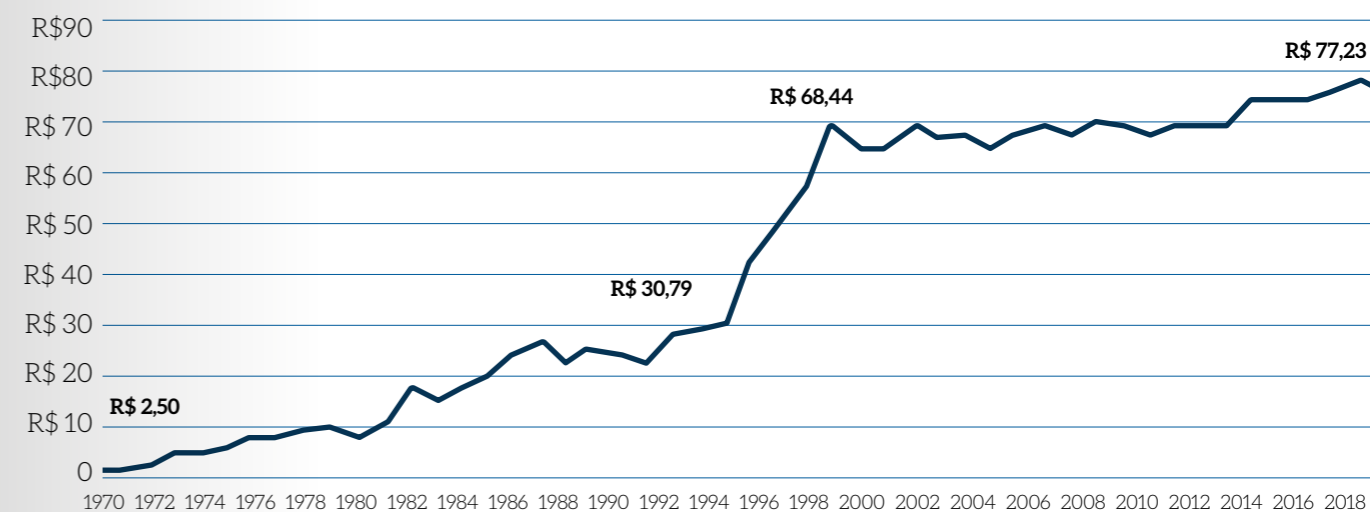
Aproveitando-se da difícil condição financeira do Estado, criada pela política monetária federal, a União impôs ao RS um contrato em 1998, cuja análise dos Auditores Externos do TCE, em trabalho efetuado em 1999 (Expediente nº 5671/99-0), concluiu que “o contrato de Refinanciamento retira do Estado a autonomia financeira e administrativa prevista na Constituição Federal” (fl. 27). Isso ocorre por conta dos PAFs (Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal) e da restrição financeira decorrente do acordo draconiano firmado com os estados.

Aquele acordo previa um conjunto de seis condicionantes (exigências) a serem cumpridos pelo RS, retirando parcela significativa da autonomia do Estado.

Vejamos os ganhos da União na relação com os Estados decorrente dos contratos de financiamentos da Lei Federal nº 9.496/1997. Após 2015, estes dados deixaram de ser divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O acordo previsto atualmente, denominado eufemisticamente de Regime de Recuperação Fiscal (LCF nº 159/17), aprofunda a subserviência, impondo um conjunto de 21 condicionalidades e significa consolidar, sem

DÍVIDA TOTAL ADM. DIRETA RS – 1970/2019 (em bilhões, preços dez/2019)



Fonte: Dados do Relatório Dívida Pública 2019/SEFAZ-RS, em elaboração. Tabela A6. Correção pelo IGP-DI.

maiores resistências, abrindo mão da discussão judicial (há apenas liminar nesse sentido), um saldo devedor de aproximadamente R\$ 69,9 bilhões (em dez/2019, a dívida total do RS, que inclui outras dívidas, além do contrato com a União, somava R\$ 77,22).

Defendemos a revisão do contrato pelo índice oficial da inflação (IPCA). Retirando os juros e recalculando desde o início pelo IPCA a dívida já estaria paga em maio/2013 (conforme estudo do TCE-RS, Informação Técnica nº 16/2015-SAIPAG).

No âmbito da Ação Civil Pública Originária nº 2059, a OAB/RS postula a revisão das cláusulas do contrato, em especial, a alteração da Tabela Price, a substituição do IGP-DI pelo IPCA, a proibição do anatocismo e a limitação da prestação mensal a 10% da RLR. A perícia designada pelo juiz federal determinou prejuízo nominal de R\$ 24,75 bilhões (cálculos de set/2019) no acordo decorrente da Lei Federal nº 156/2016, firmado pelo governo Sartori, em função da ampliação do prazo de pagamento. Além disso, a mesma perícia, ao comparar o saldo oficial da dívida em 1/3/2019 (R\$ 63,9bi) com o saldo caso fossem acatados os pedidos da ação (troca da PRICE x SAC, IGP-DI x IPCA, sem anatocismo, resultando em dívida de R\$ 19,1bi), apurou uma diferença de R\$ 44,8bi a mais no saldo oficial. Cálculos esses que foram cancelados pelo Estado representado pela PGE no processo.

O novo Regime de Recuperação Fiscal, além de consolidar o saldo que já estaria pago caso a negociação ocorresse em bases justas, significará um aumento da dívida

QUANTO A UNIÃO GANHOU COM LEI FEDERAL Nº 9.496/97?

Preponderância da lógica financista sobre a equidade e solidariedade entre os entes da federação

Ano	Valor bruto dos gastos da União ¹	Valor recebido dos Estados	Ganho sobre Estados
2005	257.800.003,52	10.800.455.000,00	4.102%
2006	234.954.513,00	13.102.238.000,00	5.477%
2007	134.942.326,43	14.437.086.000,00	10.599%
2009	94.390.849,66	18.471.602.000,00	19.469%
2010	83.242.854,66	20.109.832.000,00	24.058%
2011	87.460.087,62	22.838.005.000,00	26.012%
2012	86.679.924,62	28.281.323.000,00	32.527%
2013	81.776.623,38	28.590.497.000,00	34.862%
2014	25.334.863,80 ⁽²⁾	30.912.518.000,00	121.916%
2015	23.520.283,42 ⁽²⁾	30.581.185.000,00	130.021%

FONTE: Relatórios de Gestão anuais da Secretaria do Tesouro Nacional apresentados ao TCU.
Obs: (1) Dados não apresentados em 2008. (2) Apresentados apenas os juros e encargos. As amortizações não foram evidenciadas.

quando os pagamentos forem retomados, uma vez que as parcelas não pagas por três anos (prorrogáveis por mais três) serão acrescentadas ao saldo final. Já se fala em alterar o RRF para ampliar sua vigência para 10 anos.

Além disso, a essência da política econômica do Estado será dirigida pela União, mediante a instalação de uma Comissão de Supervisão do Plano que atuará diariamente na Sefaz-RS. Uma vez instalada, o Secretário da Fazenda e o próprio governador serão mera peça de decoração.

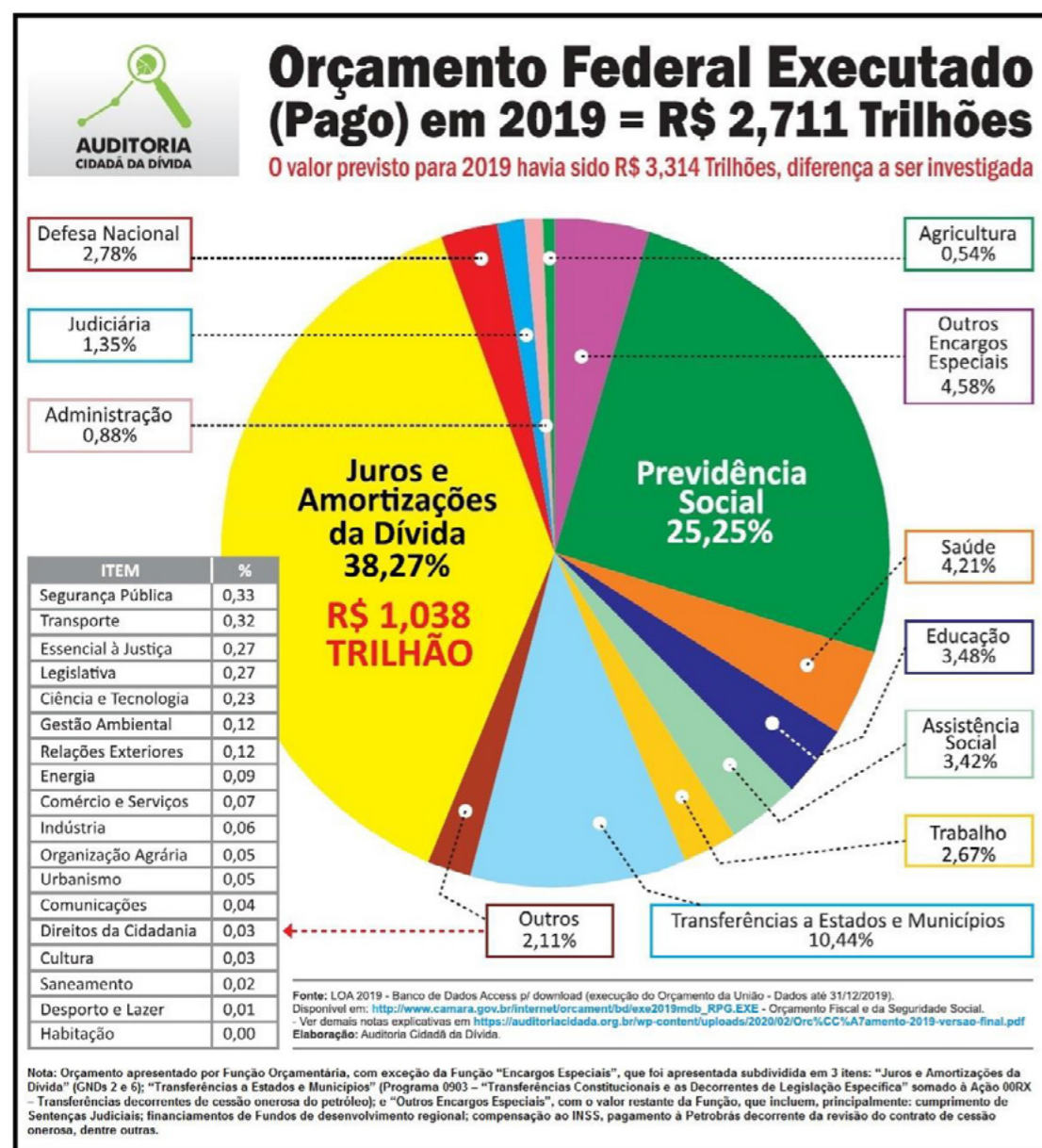
E tudo isso para garantir que a dívida continue sendo paga!

O acordo levará o RS a abrir mão de mais patrimônio público dos gaúchos (venda do setor energético, financeiro e de saneamento), sem significar a resolução

dos problemas estruturais. Urge rejeitar essa proposta de repactuação danosa e integrar um movimento nacional que busque revisar o pacto federativo e recompor a autonomia que a Constituição Federal confere aos estados.

Todo o esforço de pagamento dos gaúchos tem sido carreado diretamente para os detentores dos títulos da dívida da União por força do art. 12 da Lei Federal nº 9.496/1997. Uma dívida que é a maior despesa do orçamento federal e que não tem servido para alavancar o desenvolvimento nacional, mas para sustentar o rentismo decorrente do Sistema da Dívida denunciado pelo movimento Auditoria Cidadã da Dívida Pública (www.auditoriacidadada.org.br).

O gráfico a seguir ilustra essa afirmação.



Auditor Público Externo do TCE-RS, vice-presidente do CEAPE-Sindicato, secretário-geral da União Gaúcha.

Financeirização: a capitalização como “darwinismo previdenciário”



Filipe Costa Leiria

Em uma apertada síntese, “financeirização” pode ser entendida como uma ampliação das razões, meios e motivos financeiro. O debate teórico sobre o fenômeno, independentemente dos pressupostos ideológico tácitos (ou implícitos) e para além dos aspectos históricos, tende a se inclinar mais para a descrição abstrata atinente ao sistema econômico. Por vezes, parece faltar nessa abordagem hegemônica uma conexão mais materialista, ou seja, como funciona em um contexto social específico. Tal conexão talvez possa aproximar o tema da realidade das pessoas. Ainda que o sentido devesse ser o contrário: as abstrações teóricas deveriam ter a materialidade da vida como razão. No Brasil, há uma desconexão teórica que, se não ataca, no mínimo ignora a vida da maioria dos cidadãos. Possivelmente a Previdência, através da capitalização, seja um dos espaços que melhor ilustram o sentido da financeirização imposta às bases sociais brasileiras.

A capitalização, ainda que do ponto de vista teórico possa ter outro sentido, no caso brasileiro representa a eliminação do acesso à Previdência e proletarização de aposentados. O projeto chileno de capitalização integral, que não prosperou na última reforma previdenciária, representa um espectro que sempre ronda a periferia do capitalismo. Pensar que o dinheiro irá “trabalhar” para o indivíduo, rendendo juros, exige capacidade de poupança. Onde está essa capacidade quando 57,6%¹ possui renda *per capita* de até um salário mínimo (198 dólares)? Parâmetros básicos como esse indicam que capitalização no Brasil é sinônimo de exclusão. Mesmo para os trabalhadores de renda elevada, como os servidores públicos, para os quais existe a capitalização complementar, o recado é similar: o Estado está despejando do orçamento público referenciais mais dignos de aposentadoria para trabalhadores (públicos e privados). O mérito é discutível. Em geral, evoca-se a sustentabilidade do sistema. Será mesmo?

Os referenciais teóricos liberais indicam que o sentido da capitalização é o aumento da poupança agregada privada. Isso viabilizaria uma espécie de corrida de bastão entre gerações, ou seja, acumulam-se ativos a partir da poupança durante a vida laboral e na aposentadoria vive-se da renda proporcionada por esses ativos alienados para a geração mais nova (que repetirá o mesmo ciclo). A lógica de existir um ativo real e privado é fundamental nessa visão previ-

denciária. Mas o que temos no Brasil? Aproximadamente 70% a 80% de todos fundos de pensão (públicos, privados, fechados ou abertos) aplicam em dívida pública. Exatamente o contrário da teoria. Vive-se num país onde endividar o Estado é o que mais gera lucro, exceto para aquelas pessoas que não acessam fundos de pensão. Mesmo dentre os que acessam, os trabalhadores ainda são os que menos recebem. Os privilegiados são os *dealers* (cerca de 16 bancos), que ostentam um paradoxal liberalismo de rendas estatais.

Finalmente, teorias dissociadas das bases sociais de um país representam verdadeiros instrumentos de dominação (com raízes profundas na academia, política e empresariado) para atender setores específicos. No caso da financeirização da Previdência, entendida como capitalização, esse aspecto fica claro pelas contradições entre a teoria e condições materiais. Seja pela baixa renda da população brasileira, seja por um modelo de desenvolvimento baseado no endividamento do Estado como fonte de lucro do setor privado, capitalização representa excluir pessoas da Previdência. Em vez de ser um convite à reflexão, a faceta da financeirização na Previdência (a capitalização) tem se tornado um instrumento de naturalizar a eliminação indireta de pessoas sob a falsa justificativa de falta de recursos, tal como sugeriam os argumentos darwinistas do século XIX. Quando o propósito é concentrar riqueza na mão de poucos, a narrativa da escassez sempre é evocada, deixando rastros de contradição.

NOTAS

1 “Síntese de Indicadores Sociais 2019 – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira” (IBGE)

Pandemia, home office, tecnologia e efetividade



Kenman Correa Yung



Thiago Ramos Trigo

1. Como manter as atividades de controle e fiscalização em funcionamento quando a pandemia nos obriga ao distanciamento social? Este artigo aborda as principais soluções que vêm sendo adotadas da perspectiva de aplicações de *business intelligence*, que disponibiliza informações de grande relevância para a atividade de controle externo.
2. A produção de informação e de conhecimento sobre os dados relacionados à fiscalização das entidades sob jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é responsabilidade do Centro de Gestão Estratégica de Informação para o Controle Externo (CGEX). Esse processo atua sobre os dados recebidos por diversos sistemas de controle externo, enviados pelos órgãos jurisdicionados ao TCE/RS. A partir desse processamento computadorizado e de auditoria, produtos são alcançados aos auditores, como indícios de irregularidades (trilhas de auditoria), análises específicas e os conteúdos de *business intelligence* - BI, que geralmente são painéis de informações que permitem a produção do conhecimento pelo próprio auditor por meio da interatividade. Exemplos disso são os painéis relativos à execução orçamentária e à folha de pagamento, em que o auditor pode construir o conhecimento a partir de diversas dimensões da informação.
3. A qualidade dos conteúdos de BI depende da qualidade dos dados que são encaminhados pelos jurisdicionados. Em nível municipal, a qualidade de tais dados está em constante monitoramento pelo CGEX e pela respectiva equipe especializada, com o uso do Programa Autenticador de Dados - PAD. No âmbito estadual, a estrutura de sistemas própria do Poder Executivo facilita o trabalho de auditoria, permitindo que em um único sistema diversos órgãos estaduais jurisdicionados sejam auditados pelos controles interno e externo, aumentando consideravelmente a qualidade dos dados.
4. Essa situação dada pelos sistemas computacionais de controle externo do TCE/RS e do Executivo Estadual é uma estrada pavimentada para o formato de trabalho que ora se sedimenta, em que a auditoria baseada em informações dos sistemas prevalece sobre as requisições documentais e verificações *in loco*.
5. Entretanto, na condição de auditores sempre teremos que nos questionar sobre os dados produzidos pelos órgãos jurisdicionados. Nos treinamentos que fazemos, costumamos dizer que há grande chance de perdas significativas de precisão ou veracidade nos registros dos fatos no sistema do órgão jurisdicionado e no envio de tais registros ao Tri-

bunal de Contas. Em outras palavras, observando as três fases compostas por fato, registro do fato e envio do registro, pode haver erro ou, em casos extremos, fraude. A auditoria realizada apenas sobre a informação enviada pelo órgão auditado aumenta significativamente o risco de não se detectar o problema. Por isso, os procedimentos de circularização devem ser realizados sistematicamente e melhor ainda se puderem ser feitos utilizando-se tecnologia, evitando o trabalho manual. Um exemplo clássico é a distorção entre extratos bancários e seus registros contábeis, que acontece com grande frequência, evidenciando a falta de conciliação bancária nos órgãos auditados.

6. Associada ao uso dos sistemas informatizados para auditoria já existentes, a inovação é fator fundamental para o sucesso da auditoria baseada em dados no contexto da pandemia e do trabalho à distância. E a inovação não precisa ser necessariamente algo revolucionário: muitas vezes ideias de simples implementação podem agregar valor substancial ao procedimento de auditoria, ideias essas que em outros momentos não seriam retiradas da pilha de coisas sem prioridade.
7. Além de outros setores do TCE/RS, inovações recentes foram protagonizadas pelo CGEX na linha do *Business Intelligence*, sempre com a ajuda de setores correlacionados, que dizem respeito a inovações simples, mas que trazem grande impacto para os usuários e que auxiliam na viabilidade do trabalho à distância.
8. O programa de *business intelligence* do TCE/RS chamado BI-Auditoria, que disponibiliza aos auditores informações contábeis e de folha de pagamento obtidas por meio de outros sistemas, sempre teve foco principal em sua versão *off-line*. Nessa versão,

o auditor precisava conectar-se à rede do TCE/RS para carregar os dados em seu computador e tinha a possibilidade de receber arquivos dos jurisdicionados para adicioná-los à massa de dados já carregada. Com a necessidade atual de trabalho à distância, a versão *off-line* teve sua utilização prejudicada pela inviabilidade de se conectar à rede para a leitura dos dados. Então era necessário que a versão *on-line* passasse a funcionar adequadamente, o que sempre foi um problema a superar, mas sem prioridade.

9. O maior desafio a ser vencido pela versão *on-line* era o desempenho cuja causa raiz emergia da grande quantidade de registros manipulados - *e.g.*, a tabela principal do sistema de análise das despesas possui quase 109 milhões de registros para os últimos cinco anos. Na versão *off-line*, o auditor carregava apenas os órgãos e anos que seriam analisados, reduzindo consideravelmente a massa de dados.
10. Em uma reunião de rotina, a questão da utilização *off-line* que estava fora de pauta surgiu como uma demanda nova em razão da pandemia e da impossibilidade dos auditores se deslocarem aos seus locais de

A AUDITORIA REALIZADA APENAS SOBRE A INFORMAÇÃO ENVIADA PELO ÓRGÃO AUDITADO AUMENTA SIGNIFICATIVAMENTE O RISCO DE NÃO SE DETECTAR O PROBLEMA.

trabalho. Em poucos minutos, o grupo reunido encontrou uma solução simples, que poderia viabilizar completamente o uso da versão *on-line*. A proposta era criar derivações do sistema de BI com os dados particionados por Serviço Regional do TCE/RS. Os próximos passos eram a construção do protótipo e os testes para então disponibilizar aos usuários.

11. Neste momento, a Supervisão de Informática (SINF) atuou para tornar a ideia em produto, em um espaço de tempo que não prejudicasse as atividades dos auditores do Tribunal. Utilizando a própria tecnologia da solução de BI, a SINF configurou um processo automático de redução de dados e geração dos sistemas por Serviço Regional. Após os testes beta (*i.e.*, realizados por um grupo restrito de usuários), os sistemas derivados entraram em produção.
12. Em razão do impacto imediato nos usuários e do *feedback* positivo, decidiu-se por replicar a solução em outras aplicações de BI cujos gargalos também eram os volumes enormes de dados. Destaca-se que para cada aplicação é necessário analisar qual o critério de segmentação dos dados mais adequado. Por exemplo, existem casos nos quais a visão global, incluindo todos os Serviços Regionais, precisa ser analisada.
13. Outra inovação, um pouco mais complexa, também foi protagonizada pelo CGEX ao lado de outros setores de grande competência do TCE/RS: a disponibilização de informações orçamentárias sobre as receitas e despesas para o combate à Covid-19. Inicialmente, o sistema de controle externo que recebe dados contábeis foi adequado para receber em destaque os dados orçamentários sobre a Covid-19.

Posteriormente, os painéis de BI foram elaborados a fim de que o auditor tenha condições de produzir seu conhecimento a partir das informações disponibilizadas, já na versão *on-line*, possibilitando o trabalho à distância.

14. Apesar de estar além do escopo do *business intelligence*, é necessário citar que diversas outras ações estão em andamento, que visam manter a efetividade da atividade de fiscalização e controle do TCE/RS durante a pandemia, estando o CGEX participando direta ou indiretamente delas.
15. Em acréscimo a isso, é totalmente válido lembrar que a realidade imposta traz outros desafios que não dependem diretamente da tecnologia: os desafios do confinamento doméstico. Essa situação traz elementos novos à rotina de trabalho, principalmente a necessidade de conciliação entre a convivência familiar e o desempenho das atividades laborais, e o bom desempenho da Internet, que depende da frágil infraestrutura brasileira.
16. Dessa forma, obter dados, produzir informações e propiciar o ambiente tecnológico adequado para a produção de conhecimento pelos auditores, com a abordagem de *business intelligence*, é uma das peças mais importantes para que se mantenha a efetividade do controle externo sobre a gestão do Estado e dos municípios, com os auditores trabalhando a partir de seus lares. Essa nova forma de trabalho já vem se mostrando viável desde o início da pandemia, com um alto nível de compromisso dos Auditores Públicos Externos e de toda Instituição, já reconhecido na modalidade presencial.

OS PROCEDIMENTOS DE CIRCULARIZAÇÃO DEVEM SER REALIZADOS SISTEMATICAMENTE E MELHOR AINDA SE PUDEREM SER FEITOS UTILIZANDO-SE TECNOLOGIA, EVITANDO O TRABALHO MANUAL.

Auditores Públicos Externos do TCE-RS

Quanto custa (não) manter as obras públicas?



Fábio Alex Beling



Marco Antonio Krachefski Teixeira

A situação das pontes e viadutos de Porto Alegre passou a figurar nos noticiários após a interdição do Viaduto dos Açorianos, no centro da Capital, ocorrida em 10/5/2020. A interdição, decretada pelo executivo municipal, ocorreu após vistoria de técnicos do município que constataram danos estruturais no viaduto.

Colapsos de obras de arte especiais – estruturas destinadas à transposição de obstáculos, como pontes, túneis, viadutos e passarelas – ficaram notórios nos últimos anos em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Brasília. Tais episódios costumam importar em perdas de vidas, de investimento público, mobilidade e até de confiança na engenharia e no setor público, considerando o descaso com a manutenção desse patrimônio no Brasil.

Foi noticiado que a identificação da situação de risco em Porto Alegre foi possível após o Executivo ter implementado melhorias na sistemática de avaliação periódica das estruturas, ao investir na dedicação de profissionais capacitados para atuação exclusiva em tais atividades, que identificaram necessidade de reparos em diversas obras da capital gaúcha.

O TCE/RS, no cumprimento de sua missão institucional de aperfeiçoar a administração pública, teve importante papel no alerta sobre a problemática. Em mais de uma oportunidade, foram realizadas auditorias que ressaltaram a importância e a necessidade do monitoramento de obras de arte especiais e do aprimoramento das ações preventivas e corretivas a fim de reduzir o risco de acidentes fatais e prejuízos financeiros decorrentes do colapso dessas estruturas.

Em 2014, o TCE/RS realizou trabalho conjunto com o CREA-RS com o intuito de mapear o estado de conservação dessas obras nos principais municípios gaúchos, tendo sido lançada cartilha de orientação para os gestores.

Em 2018, com foco no município de Porto Alegre, os auditores da Corte debruçaram-se novamente sobre o tema e identificaram deficiências na avaliação, manutenção e até mesmo no cadastro dos bens municipais dessa espécie. A recomendação então feita à administração municipal¹, envolvia a necessidade de instituição de um plano de gestão da manutenção das obras de arte especiais prevenindo que todas as estruturas do gênero fossem avaliadas de forma rotineira e adequada ao previsto na norma NBR 9.452/2016, com estimativa, inclusive, dos custos necessários para a manutenção dos elementos.

A auditoria diagnosticou que a política de manutenção do Executivo de Porto Alegre, até o ano de 2018, estava aquém do necessário, o que passou, então, a ser revisto pela gestão municipal no sentido de qualificar as ações nessa seara. No trabalho, destacou-se a importância da manutenção preventiva que, se observada, minimiza o risco de interdição e prolonga a vida útil das estruturas.

Ainda que a interdição de uma estrutura viária, como o Viaduto dos Açorianos, importe em transtornos, a ação previne que um dano maior e irreversível ocorra. Cabe destacar que tais obras têm alto custo de implantação o qual é, em geral, superado pelas facilidades de circulação propiciadas. Eventual colapso resultaria, no mínimo, em custos evitáveis e suportados por toda coletividade, como a reconstrução do elemento e a reformulação das rotas de circulação, sem referir eventuais e incalculáveis perdas humanas.

Apesar de a discussão da matéria não ter sido finalizada no âmbito do TCE/RS, as recentes ações noticiadas demonstram a relevância da atuação da Corte de Contas sob um aspecto de acompanhamento preventivo da Administração Pública na busca da qualificação do gasto público.

¹ Instruída no processo de Inspeção Especial n. 21386-200/18-8

Auditor Público do TCE-RS

As políticas públicas de meio ambiente terão maior peso para efeito da emissão dos pareceres prévios sobre as contas do gestor



Omar da Silveira Neto

Estamos vivendo um momento atípico. A pandemia de Covid-19 está impondo a praticamente todos os povos do mundo um dilema, uma definição de prioridades. Todos os países estão se fazendo a mesma pergunta, sobre o que é mais importante: priorizar a preservação de vidas humanas, impondo sacrifícios à economia, ou tentar preservar as atividades econômicas com o sacrifício de vidas humanas que, ao menos em tese, não precisariam ser perdidas?

Enquanto o problema persiste, cada gestor vai fazendo suas opções e navegando entre um extremo e outro, na medida das suas convicções, da pressão que sofre e da observação e reação aos acontecimentos que afetam seus administrados.

Essa introdução, aparentemente desconectada do tema desse artigo, na verdade está intimamente a ele ligada. Se observarmos com atenção, o dilema exposto acima, parece novo, mas, na verdade, está permeando as discussões sobre muitos temas. Entre eles, e principalmente, a forma como os seres humanos se utilizam do meio ambiente e da natureza para satisfazer suas necessidades civilizatórias e as consequências que decorrem disso. Temas como a preservação do meio ambiente, a poluição, o aquecimento global, a camada de ozônio, o manejo de resíduos e rejeitos, a escassez de água, o desmatamento e suas relações com as atividades econômicas, o desenvolvimento, a ganância e o esgotamento de fontes de recursos nos trazem dilemas da mesma espécie e magnitude do que os que estamos enfrentando. Entretanto, fazem parte de uma agenda que, como os efeitos são progressivos e distribuídos no tempo e no espaço, tem ciclos e prazos mais elásticos e apostam, muitas vezes ainda, no surgimento, em algum momento futuro, de uma solução mágica, antes do *point of no return*.

No âmbito do TCE-RS, nossa atenção ao tema se dá por meio de auditorias específicas do tópico MEIO AMBIENTE, que estão vinculadas, principalmente, ao trabalho dos auditores engenheiros e arquitetos que monito-

ram os municípios e o Estado do Rio Grande do Sul.

Têm sido tema dessa análise e acompanhamento a implantação e a evolução das políticas públicas ligadas ao saneamento básico, em especial, o manejo dos resíduos sólidos urbanos, a captação, tratamento e fornecimento de água, a coleta, tratamento e disposição do esgoto sanitário, a infraestrutura de drenagem urbana e o licenciamento ambiental.

Em 2007, foi publicada a Lei Federal 11.447, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, definindo obrigações e responsabilidades, e exigindo de estados e municípios a execução dos Planos de Saneamento Básico com objetivos, metas e prazos para a implantação e operação das medidas nela previstas e na legislação que lhe é correlata. Posteriormente, em 2010, foi publicada a Lei Federal 12.305, que trata sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, tema que, apesar de estar inserido no conceito de saneamento básico, pela importância e repercussão, mereceu legislação própria que também impõe aos municípios e aos estados uma série de obrigações, entre elas a elaboração dos Planos Integrados de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

O tema é impactante do ponto de vista da estruturação sanitária das cidades e polêmico quanto às formas de atuação, uma vez que, se as políticas são tipicamente pú-

blicas e buscam a universalização da prestação dos serviços, sua aplicação prática tem atraído o interesse da iniciativa privada. Nesse sentido, o Congresso Nacional, nesse momento, está discutindo a definição do grau de inserção permissível à iniciativa privada na gestão e na operação das ações ligadas ao saneamento básico no Brasil. Há interesse da iniciativa privada na implantação, na gestão e na operação dos serviços de coleta, tratamento e distribuição de água potável; coleta, tratamento e disposição final do esgoto sanitário; e manejo de resíduos sólidos. Depois de um período histórico em que a tendência era no sentido de manter a gestão dessas políticas nas mãos do Poder Público, nesse momento, sob um governo com orientação liberal, o Congresso Nacional discute novas alternativas e modalidades de contratação para o setor privado, por meio de concessões, Parcerias Público-Privadas e/ou a privatizações dos serviços. A má notícia é que os prazos impostos pela legislação anterior, que já tinham sido objeto de prorrogações, se renovam na nova legislação, empurrando os cumprimentos de metas e objetivos 12 a 20 anos para frente. Mas, enfim, o jogo vai sendo jogado, a realidade muda, e as regras vão se adaptando, e a nós, como instituição de controle, cabe ajustar o foco e a forma de ação.

Em paralelo a toda essa movimentação, estamos também passando por mudanças profundas nos processos internos de trabalho do TCE/RS, motivadas pela dinâmica da legislação vigente, novos entendimentos e jurisprudências e pela inclusão em nossa rotina de novas técnicas e recursos tecnológicos para o exercício do controle externo.

Diante disso, o tema MEIO AMBIENTE, que até o último Plano Operativo da Supervisão de Auditoria Mu-

nicipal integrava unicamente o escopo das auditorias ordinárias e tinham como destino os Processos Anuais de Contas de Gestão, que deixam agora de existir, passa, a partir do Plano Anual de Fiscalização de 2020, a compor o rol de itens cuja avaliação orientará a emissão do Parecer Prévio das Contas dos Gestores.

Assim, a partir deste exercício, será avaliada a existência dos Planos de Saneamento Básico e de Gestão de Resíduos Sólidos, o cumprimento das metas neles estabelecidas, os percentuais de cobertura de abastecimento de água potável e de redes de esgotamento sanitário à disposição da população. Também o alcance da coleta de resíduos sólidos urbanos, a coleta seletiva, a reciclagem de resíduos, a logística reversa, o incentivo à associações ou a cooperativas de catadores na triagem de resíduos recicláveis, como forma de geração de emprego e renda. Por fim, a estrutura de licenciamento ambiental dos municípios e a verificação da existência de conselho de meio ambiente. Todo esse complexo conjunto de ações e iniciativas que definem a qualidade da gestão passará agora a fazer parte das avaliações anuais das gestões que resultarão na emissão dos pareceres prévios sobre as contas do gestor. Permanecem as análises concomitantes da auditoria no que diz respeito às licitações e contratos resultantes dessas atividades.

Voltando ao dilema do parágrafo inicial, a correta e responsável gestão das questões ligadas ao meio ambiente e à natureza pode evitar que, num futuro cada vez mais próximo, os gestores tenham que tomar decisões da importância e gravidade das que a pandemia os está obrigando a tomar hoje. Nosso papel, como controle externo, é induzi-los a andar na direção e sentido corretos, cobrando o cumprimento das obrigações que a legislação ambiental lhes impõe.

O CORRETO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO AMBIENTAL PODE EVITAR QUE, NUM FUTURO CADA VEZ MAIS PRÓXIMO, OS GESTORES TENHAM QUE TOMAR DECISÕES DA IMPORTÂNCIA E GRAVIDADE POSTAS PELA PANDEMIA ATUAL.

Auditor Público Externo do TCE-RS

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado

Arquivo Pessoal



Sandro Trescastro Bergue

Entre as relevantes competências dos Tribunais de Contas está a prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal, a saber: “Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;”. Trata-se de atividade em que, por excelência, o Tribunal de Contas atua em “auxílio” vinculado ao parlamento¹, este competente para o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo. Esta participação em sede de controle externo, a propósito, se aperfeiçoa desde a Carta Republicana de 1891 que, em seu art. 34, 1º, previa como competência primeira do Congresso Nacional: “Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;”.

No caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o *Parecer Prévio* emitido por manifestação de seu colegiado máximo – o Tribunal Pleno – assenta-se em rigoroso e detalhado trabalho técnico especialmente por ocasião da elaboração do voto do relator, este precedido pelo parecer do Ministério Público de Contas e, antes, pelo Relatório sobre as Contas do Governador do Estado. No âmbito do TCE/RS, este Relatório técnico constitui uma das atribuições do Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal – SAIPAG.

1. CAPÍTULOS E CONTORNOS DO RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR

Este Relatório é produzido anualmente, integrando dados e informações advindas de diferentes fontes, sendo a principais delas: a) da Contadoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE, em especial o Balanço Geral do Estado; b) dos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, colhidas mediante procedimentos de auditoria, de pesquisa ou de requisição de dados e informações; c) dos demais Serviços de Auditoria Estadual (SAE I, II e III) integrantes da Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais – SAICE a partir de informações técnicas, estudos, relatórios e papéis de trabalho

de auditoria; e d) de bases de dados, publicações e periódicos de outros órgãos e entidades.

A composição do relatório em termos de capítulos e seções decorre de parâmetros constitucionais e legais, aos quais se agregam temas propostos pelo Conselheiro Relator das Contas de cada exercício. Constituem eixos temáticos fundamentais de exame do Relatório sobre as Contas do Chefe do Executivo Estadual: a Gestão Orçamentária – PPA, LDO e LOA; as Vinculações Constitucionais; a Gestão Patrimonial e Financeira; as Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas; a Lei de Responsabilidade Fiscal; e a Transparência e Controle Social. Todos os capítulos são desdobrados em seções com análises e diagnósticos detalhados de elevada consistência e densidade técnica. Os contornos delineados por acréscimos pelo relator conferem especificidade a cada abordagem, priorizando, além do essencial, aspectos que, a juízo do magistrado de contas, merecem atenção do Tribunal e, por conseguinte, do parlamento e da sociedade. Disso tem-se, a cada ano, uma peça técnica complexa e dinâmica que evolui e se alinha com as exigências do momento sociopolítico e econômico que a sociedade experimenta. Neste particular, o resgate histórico destes relatórios revela uma contínua e substantiva evolução em termos de conteúdo, em amplitude e profundidade das análises. Aspectos como

ASPECTOS COMO INTEGRIDADE, DETALHAMENTO, CONSISTÊNCIA E COMPROMISSO COM O INTERESSE PÚBLICO MARCAM AS TRANSFORMAÇÕES DOS RELATÓRIOS TÉCNICOS E AUMENTAM O ALCANCE DA AÇÃO E DA LEGITIMIDADE DO CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS.

integridade, detalhamento, consistência e compromisso com o interesse público impressos nas abordagens técnicas marcam essas transformações e concorrem para um aumento do alcance da ação e da legitimidade do controle exercido pelo Tribunal de Contas.

2. FINALIDADES DO RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR

Qual é a finalidade do documento intitulado *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado*? Uma primeira aproximação poderia sugerir: subsidiar o parlamento na sua competência constitucional de controle externo – art. 70. É maior, no entanto. O *Parecer Prévio* é um documento que encerra um juízo do Tribunal de Contas e que tem por base um *relatório técnico*, entre outras essenciais manifestações. O documento final é um compêndio de análises e manifestações com múltiplos destinatários, entre os quais o Poder Legislativo. Mas não somente este. O chefe do Poder Executivo e os demais dirigentes e servidores dos órgãos e entidades da administração pública estadual são igualmente destinatários do seu conteúdo, segundo o mais consistente significado de controle externo no contexto do ciclo de gestão.

Também a sociedade, sabidamente heterogênea e multifacetada, tem em si – com destaque para segmentos mais organizados – a condição de destinatária central das informações para fins de esclarecimento, posicionamento e tomada de decisão política. Além destes, o Ministério Público tem neste documento potencial fonte de informações para sua eventual atuação institucional. Os

Observatórios Sociais, os Conselhos de Políticas Públicas, mesmo os prefeitos e vereadores, especialmente no que concerne às interfaces de seus correspondentes entes locais com o Estado, são também atores importantes e visados. Ainda, as universidades e outros organismos de pesquisa e ensino, além dos veículos de comunicação, estes importantes mediadores da transposição de dados e informações para o esclarecimento do cidadão. Em suma, o *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas* constitui agregado técnico único em amplitude de alcance, potencial de informação e consequente transformação da administração pública em termos de qualificação dos processos organizacionais, ações, programas e políticas públicas com reflexos sobre a sociedade.

Destacam-se, também, as ações de disseminação de informações que o Tribunal de Contas vem promovendo na sociedade, em todas as áreas e com amplo leque de entregas – estudos, informações, normativas, relatórios, cursos, etc. Somando-se aos esforços de levar o conteúdo do trabalho – envolto em certa aridez técnica – para o maior número e diversidade de atores possível, seja via portal institucional, seja pelos veículos de comunicação, o SAIPAG também produz o “*Parecerzinho*”, síntese e tradução do conteúdo do *Relatório* em linguagem mais acessível e de mais fácil assimilação.

Finalizando, tanto quanto é perceptível a evolução deste trabalho técnico no curso dos anos, também desafiador é o futuro em termos de estratégias de linguagem, forma e comunicação que permitam fazer este conteúdo alcançar cidadãos e instituições em sua diversidade e para os seus devidos e legítimos fins.

NOTAS

¹ “Auxílio” aqui, nunca é demais reafirmar para fins de esclarecimento, não significa “auxiliar”, tampouco “subordinação”, mas sim atuação em regime de colaboração em processo de controle externo que se conclui no julgamento pelo Poder Legislativo com base em parecer prévio (anterior, portanto) de competência exclusiva do Tribunal de Contas, nos termos da Constituição Federal.

As desonerações fiscais em tempos de Pandemia



Enio Guimarães Pansiera

A pandemia da Covid-19 colocou nosso país, e boa parte do mundo, em uma crise tripla: de saúde (com dezenas de milhares de mortos e o colapso de alguns sistemas de saúde), social (com o aumento do desemprego ou a redução de renda para muitas pessoas) e econômica (com uma previsão de queda no PIB que, no Brasil, pode alcançar mais de 7%). Para os governos, tem-se, de um lado, a necessidade de aumento de gastos com os sistemas de saúde e de proteção social e, de outro, a diminuição da atividade econômica, que afeta negativamente a arrecadação de impostos.

Sobre o sistema tributário, há muito tempo se reconhece a necessidade de mudanças, posto que, além de ter sido concebido sob uma realidade que não existe mais, foi se tornando cada vez mais complexo e menos transparente, especialmente no que diz respeito às desonerações. No ICMS do Rio Grande do Sul, por exemplo, temos mais de 160 previsões de incidências de desonerações na forma de crédito presumido, benefício fiscal que não aparece nas notas fiscais emitidas ao consumidor, posto que calculado apenas quando da apuração mensal do imposto por cada empresa.

Voltando ao tema principal desse artigo, traz-se uma pergunta recorrente e complexa: em que medida é possível aumentar a arrecadação com a diminuição do que se convencionou chamar de “gastos tributários”? Esse artigo traz dois pontos para esta discussão, a qual se insere em um contexto muito mais amplo que passa pela necessária reforma tributária cuja discussão já ocorre no Congresso Nacional² e está prevista para ocorrer, também, no parlamento gaúcho.

SOBRE A AUTONOMIA DE CADA ESTADO EM RELAÇÃO AO SEU ICMS

No atual sistema, os estados possuem maior ou menor autonomia para legislar sobre seu principal imposto, o ICMS, conforme a situação. A isenção das exportações, tanto de produtos primários como de manufaturados, por exemplo, encontra-se notoriamente fora de seu grau de competência em face de determinação constitucional, de modo que não são aqui consideradas. De forma semelhante, determinados convênios do Confaz³, notadamente os que tratam de alíquotas interestaduais, devem ser vistos como determinações legais, de observação compulsória. Ainda, benefícios acordados com determinadas empresas, mediante certos requisitos ou contrapartidas, por prazo determinado, apresentam dificuldades para sua revisão unilateral.

De outro lado entende-se que vários convênios Confaz possuem um caráter autorizativo, de adesão facultativa. Outras desonerações constam apenas de leis ou decretos estaduais, objeto de convalidação na esteira da Lei Complementar 160⁴. Nestes casos, entende-se que o Estado possui a necessária autonomia e competência legal para revisão não apenas das desonerações como do próprio tributo em si.

Feita esta distinção, a revisão das desonerações de competência plena estadual também deve levar em conta os benefícios fiscais que o Estado gaúcho proporciona em relações aos demais estados, visando não somente à atração de novas empresas como a permanência das aqui instaladas.

O RIO GRANDE E OS ESTADOS DA REGIÃO SUL

A título de comparação na tabela a seguir são apresentados os valores dos principais institutos de desoneração

PIB, ARRECADAÇÃO DE ICMS E DESONERAÇÕES NA REGIÃO SUL EM 2018 (R\$ MILHÕES)

ESTADO	PIB	ICMS	Crédito Presumido (1)	Isenções (2)	Redução da Base de Cálculo (3)	Total de Desonerações (1) + (2) + (3)
Rio Grande do Sul	458.492,03	34.804,65	2.969,10	3.403,00	1.705,00	8.077,10
Paraná	437.866,00	30.126,12	5.159,43	2.128,10	2.058,40	9.345,93
Santa Catarina	287.170,87	21.114,20	3.994,50	658,26	806,62	5.459,38

Fonte: Dados do PIB - IBGE

Dados de Arrecadação e Desonerações - Relatório e Parecer Prévio dos Estados

(crédito presumido, isenção e redução de base de cálculo) nos estados da região sul. Resumindo os conceitos de tais institutos, a isenção é a dispensa do pagamento do imposto devido, a redução da base de cálculo é dispensa parcial do pagamento do imposto devido e o crédito presumido é a atribuição de um valor adicional a título de crédito fiscal, independentemente do crédito que o contribuinte já teria direito pelas suas aquisições normais de mercadorias ou serviços.

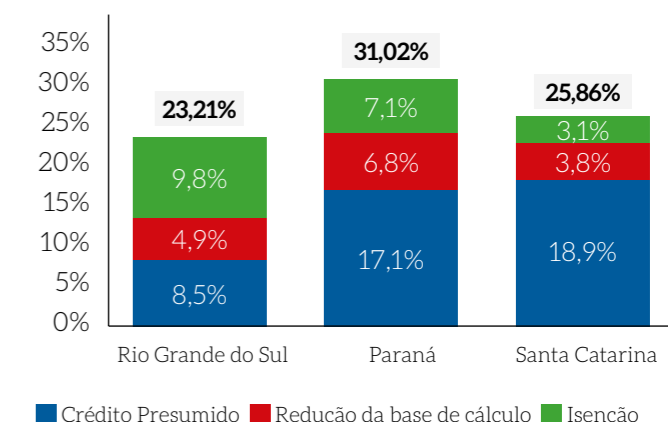
Os dados da tabela acima apresentam os valores, em termos correntes, do Produto Interno Bruto, da arrecadação do ICMS e das principais desonerações usufruídas no exercício de 2018. Verifica-se que o Rio Grande do Sul, a despeito de possuir o maior PIB e receita de ICMS da região, não apresentou, comparativamente aos demais estados, o maior volume de desonerações.

No Rio Grande do Sul, a principal desoneração, em 2018, foi o instituto da isenção, com 42,1% do total; já no Paraná e em Santa Catarina, a utilização do crédito presumido representou 55,2% e 73,2% do total das desonerações, respectivamente.

Do ponto de vista da representatividade das desonerações em relação ao ICMS arrecadado, verifica-se no gráfico ao lado que o Estado do Rio Grande do Sul, em comparação com os demais da região, apresenta a menor relação “Desoneração/ICMS”, com as desonerações usufruídas em 2018 representando 23,21% do total arrecadado de ICMS no período. Por outro, no Paraná e em Santa Catarina, essa relação representou 31,02% e 25,86%, respectivamente.

Apesar desta menor carga relativa das desonerações fiscais no Rio Grande do Sul, a “preferência” pelo instituto de isenção é algo que precisa ser devidamente analisado visto que tal forma de desoneração é a única em que o total da operação deixa de ser oferecida a tributação.

RELEVÂNCIA DAS DESONERAÇÕES EM COMPARAÇÃO COM O ICMS ARRECADADO



Fonte: Dados de Arrecadação e Desonerações - Relatório e Parecer Prévio dos Estados

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O agravamento da crise financeira torna ainda mais necessária a revisão das desonerações fiscais sobre as quais o Estado possui competência plena. Muitas destas desonerações foram instituídas há anos, cabendo, portanto, uma reavaliação de sua atual pertinência. O ideal seria uma profunda revisão nas isenções concedidas pelo gestor estadual por motivos de oportunidade e conveniência, de tal forma que somente se mantivessem aquelas que de fato estivessem contribuindo para a mitigação das desigualdades regionais, atração de novos investimentos e aumento da arrecadação tributária em médio e longo prazos por meio da dinamização econômica.

De toda sorte, quaisquer revisões de desonerações fiscais têm de ser apreciadas com acurácia, tendo em conta as concessões dos demais estados da Região Sul, de modo a evitar perda de empreendimentos e, consequentemente, empregos, como se viu recentemente no caso do Centro de Distribuição de empresa de e-commerce.

NOTAS

1. Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD: Economic Outlook n° 107, Preliminary Version, June 2020: Disponível em www.oecd-ilibrary.org, acesso em 12/06/2020
2. Veja-se IPEA: Texto para Discussão 2530, de dezembro de 2019. Disponível em www.ipea.gov.br
3. CONFAZ: Conselho Nacional de Política Fazendária
4. Veja-se a Lei Complementar Federal N° 160/2017, Convênio ICMS n° 190/2017 e Lei Estadual n° 15.424/2019

Audidores Públicos Externos do TCE-RS

O princípio da legalidade e os incentivos fiscais



Enio Guimarães Pansiera

O princípio constitucional da legalidade, quando analisado sob a ótica da Administração Pública, é materialmente oposto àquele aplicado aos particulares. Na vida privada, pode-se agir livremente a não ser que a lei imponha alguma restrição, enquanto o Poder Público deve atuar em conformidade e nos limites da lei.

Nessa esteira, encontra-se a legalidade tributária, que impõe a necessidade de edição de diploma legal para a disciplina das particularidades que envolvem a tributação. A aplicação prática é percebida no dia a dia da população, quando, por exemplo, recordamos os exaustivos debates que se acompanharam na Assembleia Legislativa na apreciação da majoração da alíquota de ICMS, de 25% para 30% para itens como combustíveis e energia elétrica, e de 17% para 18% para outros produtos.

As concessões de incentivos fiscais pelos entes públicos seguem

essa diretriz e a guarida constitucional se dá a partir da edição da EC 03/1993, que inseriu o § 6º no art. 150 da CF, e dispõe sobre a imprescindibilidade de edição de lei específica para prática de renúncia fiscal pelos entes federados.

Todavia, quando se debruça nos dispositivos que regem o principal imposto estadual, notadamente a Lei Geral do ICMS - Lei nº 8820/1989 -, a qual é pretérita à EC 03/93, diga-se, observa-se uma relativização do princípio constitucional em tela ao se lançar mão de outorga genérica de amplas atribuições ao Poder Executivo estadual para, segundo o texto legal, “defender a economia gaúcha”. Trata-se do art. 58 da referida lei.

Ao analisarmos os incisos constantes do art. 32 do Livro I do Regulamento do ICMS (RICMS), que abordam os incentivos fiscais por meio de créditos presumidos, identifica-se que uma parcela significativa deles é fundamentada no já mencionado artigo da Lei Geral do ICMS. Em outros casos, sequer houve citação a alguma lei como fundamento nos decretos que introduziram as renúncias fiscais no RICMS gaúcho. Diga-se que as alterações no regramento dos créditos presumidos responderam por 14 das 100 alterações promovidas no Regulamento do ICMS entre janeiro e junho de 2020.¹

Conforme informações da Secretaria Estadual da Fazenda, constantes no Portal Receita Dados (www.receitadados.fazenda.rs.gov.br), no período de 2014 a 2018,

É IMPRESCINDÍVEL A EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA PARA PRÁTICA DE RENÚNCIA FISCAL PELOS ENTES FEDERADOS



Rafael Santos Castro



Thiago Fraga Lima

DOS 10 DISPOSITIVOS DO RICMS-RS (INCISOS DO ART. 32 DO LIVRO I) COM MAIORES VALORES UTILIZADOS PARA RENÚNCIA FISCAL EM 2018 (QUE SOMARAM R\$ 1,43 BILHÃO), APENAS DOIS CASOS TIVERAM LEI ESPECÍFICA EDITADA.

a utilização de créditos presumidos pelos contribuintes de ICMS do RS, atingiu em valores nominais montantes aproximados entre R\$ 2,5 e R\$ 3 bilhões por ano.

Consultaram-se informações no Demonstrativo de Desonerações, divulgado pela SEFAZ, a respeito da fruição de créditos presumidos e seus enquadramentos nos incisos do art. 32 do Livro I do RICMS/RS e, concomitantemente, realizou-se pesquisa à legislação atinente a alguns dos principais créditos utilizados pelos contribuintes (maiores montantes apropriados).

Os incisos LXXXVIII, VII, XI (A), XI (C), LXXXII, LXIII, LXXIV, XXVI, LXXI, LXXVI e CLXXVIII do art. 32 do Livro I do RICMS foram os 10 (inciso XI desdobrado em duas alíneas) com maiores valores de utilização (excluídos os incisos sem divulgação de fruição devido a sigilo fiscal), somando um montante de apropriação de R\$ 1,43 bilhão, que representou 48% do total utilizado (R\$ 2,96 bilhões), em 2018. Desses, apenas dois casos têm lei específica editada (incisos LXXIV e CLXXVII). Os demais, ou se valeram do art. 58 da L. 8820/89 ou sequer houve menção a alguma lei no decreto de concessão que os inseriu no RICMS/RS.

O ICMS, por natureza, é um imposto incidente sobre o consumo, com características de regressividade - onera proporcionalmente mais os indivíduos com menor renda -, uma vez que incide sobre o objeto (mercadoria a ser consumida) e não de forma subjetiva, como é o caso dos impostos sobre a renda ou sobre o patrimônio, os quais podem ser direcionados a pessoas com maior capacidade contributiva. Dessa forma, reduzir a sua carga por meio de desonerações pode mitigar os efeitos dessa regressividade, além de possivelmente aumentar a competitividade das empresas gaúchas frente a seus concorrentes de outros estados.

De outra banda, os recursos decorrentes de sua arrecadação permitem aos estados prestar serviços públicos essenciais, como em saúde, educação e segurança pú-

blica. Não é demais mencionar que o Estado do Rio Grande do Sul, há mais de cinco anos, encontra dificuldades para pagar em dia a folha de pessoal, bem como os investimentos em infraestrutura encontram-se aquém do ideal.

Assim, em um sistema de federalismo fiscal de cooperação, em que o Estado regulamenta o imposto, mas deve dividir parte do arrecadado com os municípios, entende-se apropriada a aplicação do princípio da transparência na maior extensão possível, preservando apenas o sigilo fiscal inerente a cada contribuinte. Esta pode ser alcançada ao submeter o relevante tema da renúncia de receita ao processo legislativo para fins de edição de leis específicas quando da concessão ou renovação de benefícios fiscais, com as devidas justificativas e inerentes discussões. Desta maneira, procura-se aumentar as possibilidades de se chegar a um denominador que não represente fuga de receitas e, ao mesmo tempo, dê competitividade às empresas gaúchas, assegurando-se neste processo também uma maior estabilidade e segurança jurídica das regras.

NOTAS

¹ Entre 6 de janeiro e 16 de junho de 2020 foram realizadas as alterações de número 5206 a 5305 no Regulamento do ICMS, a primeira no Decreto N° 54.978 e a última no Decreto N° 55.313.

Auditores Públicos Externos do TCE-RS

A auditoria do TCE-RS e a **força-tarefa Camilo**

Uma grande investigação sobre desvios de verbas públicas, incidindo possíveis crimes de fraude à licitação, peculato, corrupção passiva, organização criminosa, ocultação de bens (lavagem de dinheiro), crime de responsabilidade e desobediência, ainda está em curso no país. É a Operação Camilo, uma força-tarefa formada pela auditoria do TCE/RS, Polícia Federal, Controladoria-Geral da União, Ministério Público Federal e Ministério Público do Rio Grande do Sul (GAECO – Núcleo Saúde – e Promotoria de Justiça de Rio Pardo).

Conforme apurado, de novembro de 2017 até fevereiro de 2020, foram destinados ao Hospital Regional do Vale do Rio Pardo cerca de R\$ 60 milhões. Desse valor, R\$ 30 milhões foram repassados a empresas subcontratadas. Até o presente estágio da investigação, a força-tarefa apurou superfaturamento de valores repassados a estas empresas de aproximadamente R\$ 15 milhões.

Para disseminar o aprendizado decorrente da Operação Camilo, o CEAPE-Sindicato realizou um encontro virtual, no dia 23/6, com a Equipe de Auditores Públicos Externos do TCE-RS que realizou o trabalho: Adroaldo Bernardo Martins, Emerson Roberto Luisi, Giuliani Schwantz e Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira.

Para esta edição da Revista, os Auditores Externos responderam às seguintes questões:

Quando a equipe de auditoria percebeu que havia um grande desvio naquela diligência e percebeu que era preciso investigar mais? O que mais chamou atenção?

Dois fatores foram determinantes: a migração de duas empresas (irregularmente contratadas, conforme relatório que integra o processo nº 4637-0200/17-7) para prestarem serviços à então gestora do Hospital Regional do Vale do Rio Pardo – HRVRP (ABRASSI) e a constatação, pela comparação com outros hospitais, de custos exorbitantes em alguns serviços contratados.

Os trabalhos de auditoria realizados entre jan/2018 e abril/2019 revelaram uma série de irregularidades na gestão delegada à ABRASSI. Além do desvirtuamento de institutos atinentes à governança e *compliance*, somente em dois contratos analisados amostralmente comprovou-se R\$ 1,5 milhão de superfaturamento, cuja apuração mais aprofundada não foi possível diante da cons-

tante obstaculização à fiscalização do TCE.

Diante desses fatos (e com o apoio da coordenação do SRSC), obteve-se junto à SAM autorização para que os Auditores contatassem o representante do Ministério Público que atua no GAECO-Saúde visando a um esforço cooperado.

Na primeira reunião realizada, soube-se que a Polícia Federal já havia instaurado em Santa Cruz do Sul (junho/2018) um inquérito para apuração de fatos relacionados ao HRVRP, com apoio da CGU. Na reunião seguinte, com representantes da própria Polícia Federal, os APES foram convidados a integrar a (força-tarefa) Camilo.

Porque trabalhar com outros órgãos? Qual a importância/eficácia de uma operação conjunta?

Apesar dos obstáculos impostos aos procedimentos de auditoria, os Auditores conseguiram materializar alguns achados (especialmente superfaturamentos), desvelando um cenário típico de corrupção. Ao mesmo tempo em que tinham noção de o quanto ainda podia ser apurado, reconheciam que haviam alcançado os limites de atuação do TCE.

Dentre as possibilidades viáveis, avaliou-se a conveniência de uma medida acautelatória a fim de se limitar (e melhor acompanhar) os repasses à ABRASSI, mas diante do risco de precarização dos serviços de saúde, optou-se pelo contato com o GAECO.

E foi justamente com o ingresso na força-tarefa (e o consequente aporte do instrumental da Polícia Federal para a fiscalização) que se tornou possível avançar nos trabalhos de auditoria junto ao HRVRP. Já a importância da nossa atuação está assim registrada no pedido de ingresso na persecução penal, feita pelo Delegado responsável: "(...) o acesso às informações produzidas pelo TCE, bem como a oportuna assistência do referido órgão, em parceria com a CGU, mostra-se imprescindível para a materialização dos ilícitos penais, também servindo para identificar os seus reflexos na esfera administrativa".

O aprendizado que fica (afinal, essa é a tônica neste tipo de trabalho) é a articulação harmoniosa na atuação de cada instituição, dentro de suas competências, e o compartilhamento de produções e provas, o que garante a imputação exata da responsabilidade de cada agente, o levantamen-

to dos prejuízos causados, o conhecimento sobre o *modus operandi* e a destinação dos recursos desviados, a agilidade para sanar os efeitos à sociedade e a busca no ressarcimento dos danos.

Qual o objeto da Operação Camilo e qual o papel da Equipe de Auditoria na investigação? Como o trabalho de auditoria se relaciona com o trabalho da operação?

O objeto inicial da Operação Camilo foi o acompanhamento da destinação dos recursos públicos do SUS para a ABRASSI visando à gestão do HRVRP, que foram desviados para uma organização criminosa por meio de empresas registradas em nome "laranjas", que superfaturaram serviços "quarteirizados", e contou, para tanto, com a participação dos gestores da OS, de empresas privadas e de servidores públicos.

Até o momento, a força-tarefa apurou desvios de aproximadamente R\$ 15 milhões. Outros R\$ 30 milhões serão auditados por terem sido utilizados pela ABRASSI em pagamentos diversos (assessoria, funcionários, aquisição de medicamentos, etc.).

A equipe de auditoria teve papel importante ao determinar a efetiva existência e medição do superfaturamento nos serviços prestados ao HRVRP, denunciar a existência de subterfúgios que tentaram impedir a atuação e apontar os atores principais que contribuíram no esquema criminoso.

Durante o trabalho realizado, foram produzidas análises auditoriais rápidas, com caráter preliminar, assim como análises de dados fiscais, bancários e emitidas requisições de documentos e informações. Ao final, um parecer auditorial conclusivo sobre a situação foi entregue, o que auxiliou na definição dos alvos das buscas e apreensões e na formatação da substituição da gestão do HRVRP pós-deflagração.

Quando essa ocorreu, em 27/05/2020, os APES participaram da seleção objetiva dos elementos probatórios na busca e apreensão e atualmente seguem auxiliando na apuração de todo o manancial probatório apreendido, o que já auxiliou na manutenção das prisões realizadas e servirá como substrato à emissão de relatórios e pareceres.

Como vocês avaliam a importância da independência da função de auditoria na investigação de desvios do dinheiro público?

O Sistema Tribunais de Contas precisa evoluir para melhor cumprir a sua missão constitucional, o que pressupõe garantir maior autonomia aos serviços de auditoria, afinal é basilar para a teoria geral do processo uma realidade na

qual quem investiga não julga e quem julga não escolhe o que julgar.

Com autonomia, franqueia-se ao Auditor o exercício pleno de suas atribuições e da sua *expertise*. Tivemos uma prova disso no âmbito da força-tarefa, na qual nossa autonomia foi fundamental para o sopeso das prioridades da equipe e a condução dos trabalhos, o que não seria viável se estivéssemos presos às condições e aos prazos da rotina a que estávamos acostumados.

Qual o legado da Operação Camilo para outras auditorias do TCE-RS?

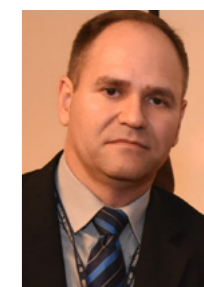
Inicialmente, a satisfação de um dever cumprido (com lastro nas auditorias aqui realizadas), o que nos leva a refletir sobre a missão institucional do TCE e o papel de cada APE nesse contexto.

Em termos de desdobramentos operacionais, com o afastamento da ABRASSI (vigência do contrato até 11/2022), já houve a interrupção de prováveis desvios na ordem de R\$ 20 milhões. Atualmente, estamos acompanhando a nova administração do HRVRP (visando a uma possível adequação dos recursos a ele destinados), bem como já encaminhamos às supervisões, como subsídio, a relação dos contratos que as empresas envolvidas nas fraudes mantêm com outros órgãos públicos. Além disso, o conjunto probatório disponível será utilizado em duas Auditorias de Propósito Específico em planejamento.

Por fim, cabe registrar que a Camilo reforça a importância da modernização dos nossos atos normativos no sentido de serem inseridos importantes instrumentos de combate à corrupção já em uso pelo TCU (decretação de inidoneidade, afastamento provisório de agente fiscalizado, multa proporcional ao dano, Termo de Adoção de Providências, etc.).



Adroaldo Bernardo Martins



Emerson Roberto Luisi



Giuliani Schwantz



Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira

Arquivo Pessoal

Arquivo Pessoal

Arquivo Pessoal

Arquivo Pessoal

Presidente do TCE-RS

TCE/RS: instituição da República e da democracia



Estilac Martins Rodrigues Xavier

É preciso justeza de propósito e clareza nos rumos para que organizações superem adversidades, reinventem-se e saiam fortalecidas das crises que enfrentam. Não é diferente com o sistema constitucional de Controle Externo, frequentemente questionado em relação à efetividade de sua atuação.

No cenário atual, a missão de fiscalizar as contas públicas, de evitar o desperdício e a má utilização dos recursos públicos, associa-se a uma mal disfarçada escalada de um matiz autoritário de triste memória. Além disso, a pandemia ocasionada pela Covid-19 estabeleceu dificuldades nunca antes vivenciadas pelas instituições, que ainda buscam respostas adequadas para o seu enfrentamento.

Os desafios apresentados impõem a necessidade de uma ampliação na qualificação das instituições, em uma dimensão ainda não vista.

O Tribunal de Contas no exercício das atribuições constitucionais do controle externo, de *accountability horizontal*, deve se associar à incontornável presença da cidadania e contribuição à qualificação da democracia, para que possam ter sentido real na vida das pessoas. Isso se alcança através de informação mais qualificada, íntegra e acessível a fim de estreitar as relações entre o Tribunal de Contas e a cidadania.

Muitas vezes, o desconhecimento, associado a interesses escusos, soldam críticas desvinculadas do efetivo trabalho do TCE/RS e dos benefícios de sua atuação preventiva. As razões estão menos no que é dito e mais naquilo que permanece latente. Para muitos que nos criticam, em verdade, a fiscalização que exercemos é inoportuna. Atuamos em área de interesse econômico das auditorias privadas e nossa competência de *fiscalizar* o uso regular de recursos vultosos incomoda. Nosso trabalho não é de viés policialesco, nem nos nutrimos de escândalo ou exposição indevida de pessoas. A prudência no trato dos dados públicos, o respeito ao devido processo legal, desde o ato inicial do procedimento de auditoria até o julgamento das contas, são uma homenagem à sociedade e uma garantia de que a ação do tribunal está fundada em princípios constitucionais.

Essa cultura institucional, de apreço à democracia, à pluralidade, e o incansável esforço de fiscalizar a boa aplicação dos recursos públicos são resultados do trabalho de gestões anteriores, que cumpriram tarefas relevantes de qualificação da auditoria e de reforço às funções de controle. Trouxeram destaque ao TCE/RS, consolidando sua tradição de eficácia nos controles públicos. Também abriram caminho para ações modernizantes dos processos, à ampliação de canais de interlocução com os órgãos auditados e avanços na área da tecnologia da informação.

Ao completar 85 anos, o TCE/RS vive um momento único em sua história: exercer a sua missão no período da mais grave crise sanitária do país, de um aprofundamento da crise econômica e de uma profunda crise político-institucional. Na agenda original, estavam programados momentos de comemoração e, na perspectiva de futuro, a implantação de mudanças estruturais, devidamente pensadas nos seus tempos, contextos e necessidades.

Desde o início houve obstáculos, mas não desânimo.

Frente às mudanças e desafios apresentados e com base nos preceitos constitucionais que fundamentam, autorizam e determinam nossa atuação, queremos melhorar a eficiência dos nossos procedimentos de auditorias, redimensionar os programas da qualidade e incentivar o exercício organizado e institucionalizado da cidadania.

Dentre as alternativas desenhadas para dar conta dessa agenda, está a de estabelecer canais de interlocução direta com os cidadãos, recolhendo suas contribuições e os instrumentalizando para habilitarem-se na fiscalização social, não apenas da aplicação dos recursos públicos, mas na efetividade das políticas públicas e sociais prometidas pela Constituição Federal de 1988 e longe de ter sua plenitude efetivadas. Temos a convicção, entretanto, de que a almejada melhoria da qualidade de vida da população, o estabelecimento de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, como preceitua o preâmbulo de nossa Carta, só pode ser alcançada em um ambiente livre de ideias autoritárias e livre de ataques antidemocráticos às instituições.

É com base nessas premissas que atuamos.

Temos a precaução de não tentar substituir as escolhas que competem aos gestores, democraticamente eleitos, na definição das políticas públicas. No entanto, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tam-

bém não abre mão de exercer na totalidade suas competências constitucionais. Nessa perspectiva, estamos priorizando esforços no sentido de valorizar o controle externo na defesa do que é público e na qualificação das informações, para torná-las mais transparentes e mais acessíveis ao cidadão.

A instituição dedica razoável esforço à Qualidade e ao MMD-TC (Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas), que precisam ser redimensionados para dar conta das mudanças em curso. Iniciou-se, ainda em dezembro de 2019, um processo de adequação de ambos, requalificando o *status* estratégico que possuíam, agindo sobre a dispersão de esforços e os colocando como instrumentos a serviço do assessoramento da gestão. Dentre as ações imediatamente adotadas, iniciou-se aprofundada análise sobre quais indicadores e marcos de medições detêm real utilidade, no intuito de reduzi-los àqueles que efetivamente importam.

Até março de 2020, esses foram os esforços, quando mantivemos conversas diretas com integrantes de conselhos de saúde, educação, criança e adolescentes e de outras fundamentais políticas públicas, além dos movimentos sociais. Com as mudanças nos processos de auditoria já em curso, tenta-se, num primeiro momento, aproximar a sociedade civil do nosso dia a dia. Porém, no curso trilhado, o imponderável: a pandemia Covid-19. A inércia diante deste flagelo não pareceu uma resposta adequada às necessárias mudanças que estavam em curso no TCE/RS. A opção foi agir para tornar mais eficaz a fiscalização dos gastos públicos, mesmo respeitando os protocolos sanitários e de isolamento social. Rapidamente migramos do modo presencial de trabalho para o ambiente remoto.

Conhecedores da crise financeira, social e humanitária causada pela pandemia, solidarizamos-nos com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul para fins de racionalização ainda maior na utilização dos recursos

NO CENÁRIO ATUAL, A MISSÃO DE FISCALIZAR AS CONTAS PÚBLICAS, DE EVITAR O DESPERDÍCIO E A MÁ UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, ASSOCIA-SE A UMA MAL DISFARÇADA ESCALADA DE UM MATIZ AUTORITÁRIO DE TRISTE MEMÓRIA.

orçamentários, sem, contudo, inviabilizar o exercício do controle externo. Atitude proativa que nos somou aos demais poderes e órgãos autônomos. Adiantamos o cronograma dos projetos de informatização, ampliamos bandas de acesso de dados e as condições para os trabalhos em modo remoto, instituímos as sessões telepresenciais de julgamento. Continuamos a emitir medidas cautelares quando necessário para evitar prejuízo ao erário. Incluímos entre os critérios de julgamento das contas dos gestores, os atos administrativos que não observem a segurança da população no que diz respeito ao enfrentamento da pandemia. Aceleramos as mudanças na Direção de Controle e Fiscalização, com o preparo para o nosso modelo processual e a nova matriz de responsabilidade, o reforço do controle concomitante, da auditoria preventiva e com a ampliação da autonomia das equipes de auditoria na elaboração dos planos de trabalho, todos relacionados ao novo modelo que informa este momento.

Na mesma linha, concentramos esforços em projetos como o LicitaCon, o SiapesWeb e o novo portal. Vamos produzir painéis, no qual, por instrumentos de TI, os dados que se produzem na auditoria sejam

amigáveis e acessíveis aos jurisdicionados e à cidadania. Estamos preparando o Tribunal para a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados, através de comitês de ética e de controle social e institucional para termos domínio e poder humano sobre o uso dos chamados *robôs*, *softwares inteligentes* ou *inteligência artificial*. Oferecemos cursos e aperfeiçoamentos a distância e debates sobre temas necessários e sensíveis a partir da nossa Escola Superior de Controle e Gestão. Estreitamos relações com os demais Poderes e Órgãos autônomos. Já está em curso o termo de colaboração com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o primeiro de muitos que buscaremos realizar, para recíproco interesse na área acadêmica e na atuação das políticas públicas.

O mundo do trabalho pós-pandemia não será o mesmo. Poderá ser pior na perspectiva dos trabalhadores, na desregulamentação e limitação de direitos e portanto da matéria-prima do nosso trabalho: o serviço público ao cidadão. Eis um combate necessário. Poderá ser melhor na medida em que soubermos utilizar as ferramentas tecnológicas para democratizar o acesso ao conhecimento e aperfeiçoar os instrumentos de controle social contribuindo para que a cidadania defina os grandes rumos do seu futuro. Eis uma tarefa inadiável.

As diretrizes prioritárias da nossa agenda original estão mantidas, com firmeza de propósito, porém com a necessária capacidade de adaptação à atual conjuntura.

Numa tentativa de síntese, acreditamos que a adequada comemoração dos 85 anos do TCE/RS é a reafirmação, junto à sociedade rio-grandense, do propósito de constante aperfeiçoamento do controle externo e na inarredável crença e confiança no regime democrático como único instrumento apto a garantir as conquistas da cidadania. O Sistema de Controle Externo é um instrumento da democracia.

O MUNDO DO TRABALHO PÓS-PANDEMIA NÃO SERÁ O MESMO. PODERÁ SER PIOR NA PERSPECTIVA DOS TRABALHADORES, NA DESREGULAMENTAÇÃO E LIMITAÇÃO DE DIREITOS E, PORTANTO, DA MATÉRIA-PRIMA DO NOSSO TRABALHO: O SERVIÇO PÚBLICO AO CIDADÃO. EIS UM COMBATE NECESSÁRIO.

Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)

Financeirização da economia: um debate relevante



Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

A financeirização da economia e, por consequência, do setor público não é um movimento tão recente. Seus passos iniciais aconteceram no alvorecer dos anos 70, possuindo, segundo Boyer, estreitas conexões com o término do acordo de Breton Woods, a primeira grande crise do petróleo, o estado de estagflação, entre outros. Em breves palavras, o processo de financeirização, que representa uma profunda metamorfose na estrutura patrimonialista, é caracterizado pela acumulação de capital, cujo retorno/expansão não transita pela sua aplicação no processo de produção.

Vale frisar, todavia, que o espaço ora destinado é insuficiente para tecer comentários teóricos a propósito da temática eleita. Interessado, neste instante, pontuar que o Estado brasileiro, principal personagem nessa epopeia, depois de experimentar uma intensa retração no aporte de capitais provenientes de instituições internacionais multilaterais, notadamente nas décadas de 70 e 80, percebeu que poderia se financiar, para além da cobrança de tributos, por meio da comercialização de títulos da dívida pública e derivativos. Tais papéis, em função da elevada taxa de juros empregada no Brasil, hoje em patamares bem mais modestos, garante, por um lado, um grande poder de atração sobre os investidores, que buscam elevada rentabilidade e boa liquidez e, doutro, faz aumentar significativamente a dívida pública mobiliária, comprometendo fortemente os recursos orçamentários e, em caso de déficits, exigindo a rolagem do débito em condições ainda mais favoráveis aos credores e/ou recorrer a novos empréstimos para saldar compromissos financeiros. Daí resulta a face mais sombria da dinâmica em tela.

Por motivos externos e, principalmente, internos, o Brasil amarga, desde 2014, sucessivos déficits primários, que, em muito, contribuíram

para o vertiginoso aumento da dívida pública. A incapacidade de cumprir sequer suas obrigações de gestão da máquina pública, compromissos significativamente ampliados quando adicionada remuneração do capital vinculado aos títulos públicos (despesa financeira), a Nação foi arrastada a contratar, junto ao setor privado, empréstimos em montante cada vez mais vultoso, criando um nefasto ciclo vicioso.

A ATRICON, que hoje representa um dos pilares do denominado “Sistema do Controle Externo”, tem interesse por todos os assuntos que, de forma direta ou indireta, alcançam o universo dos Tribunais de Contas. Muito apropriado e atual é o tema eleito para debates na presente edição: “O fenômeno da financeirização sobre as instituições e sobre a vida do cidadão”. Por essa razão, elogios são devidos aos idealizadores do projeto editorial.

Neste sentido, tendo em vista a relevância do assunto em pauta, que conta com capítulo próprio na Lei de Responsabilidade Fiscal (Capítulo VII), o Tribunal de Contas da União apresenta estudos e análises aprofundadas e pormenorizadas relativas à situação de seus respectivos entes jurisdicionados. Precitada iniciativa, gradualmente, tem se espalhado pelas Cortes de Contas Estaduais e Municipais.

Trazer luzes a esse panorama global e disseminar conhecimentos e experiências, justamente em um momento de imersão incontroversa no cenário apontado, é tarefa primordial e carece de estímulo e incentivo. A ATRICON, na condição de engrenagem integrativa essencial aos “Sistema Tribunais de Contas”, não podia estar ausente da discussão, tampouco deixar de reconhecer os expressivos contributos oferecidos pela Revista “Achados de Auditoria”.

Portanto, em nome do Controle Externo, louvamos e agradecemos a iniciativa.

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Pará e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)

O ministério público de contas e a atuação independente e sinérgica dos pilares do controle externo



Stephenson Oliveira Victor

“O representante do ministério público é o guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas. Comquanto represente os interesses da pública administração, não é todavia delegado especial e limitado desta, antes tem personalidade própria e, no interesse da lei, da justiça e da Fazenda Pública, tem inteira liberdade de acção”¹

O Controle Externo da Administração Pública brasileira é, certamente, um dos múnus estatais que mais tiveram destaque na Constituição Federal de 1988, com seu vasto escopo de competências e atribuições diretamente positivadas no texto magno.

Nada obstante sua titularidade estar a cargo do Poder Legislativo, seu exercício pressupõe natureza técnica que se dá através dos Tribunais de Contas, instituições autônomas que exercem jurisdição peculiar, ativa, em que a instrução é própria, há um órgão ministerial especializado – com atuação privativa e exclusiva –, e o corpo deliberativo é formado por julgadores de formação multidisciplinar, dentre detentores de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

Nesse contexto, às aludidas Cortes são conferidos relevantes poderes, que vão desde o julgador propriamente dito (do qual derivam o corretivo e o sancionador) até o normativo, passando pelo fiscalizatório, pelo opinativo e pelo consultivo, dentre outros. A execução desses importantes encargos, por sua vez, se dá através da conjugação das funções instrutiva, ministerial e judicante, respectivamente cometidas à Auditoria de Controle Externo, ao Ministério Público de Contas e à Judicatura ou Magistratura de Contas.

Essas funções se constituem, por assim dizer, nos pilares do Controle Externo, em distribuição e integração de esforços para a consecução da atividade, sem que isso represente, contudo, submissão ou prevalência de qualquer deles na árdua tarefa de sindicarem a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos da gestão pública quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

Quanto ao Ministério Público de Contas, em particular, cuja menção expressa está abrigada no artigo 130 da Constituição Federal de 1988, trata-se de órgão longevo, que sempre integrou o Controle Externo pátrio, já que sua origem remonta à criação da primeira Corte de Contas no Brasil. De fato, o *Parquet* já constava da regulamentação do art. 89 da Constituição Republicana de 1891 – dispositivo pelo qual nasceu o Tribunal de Contas da União – dada pelo Decreto nº 1.166/1892.

Seu papel, desde os primórdios e mediante contínua e permanente legitimação, é ser o guardião da ordem jurídica perante os Tribunais de Contas, dizendo do direito (funcionando como fiscal da lei ou *custos legis*) e agindo no interesse da sociedade (atuação proativa) nos assuntos sujeitos à jurisdição exercida por referidas Cortes.

Pois bem.

Muito se discute a respeito da efetividade do Controle Externo brasileiro. Por nosso sentir, a questão perpassa aspectos que são, em última análise, concretizadores de sua inerente obrigação constitucional, de onde sobressai a necessária independência das citadas funções basilares e estruturantes.

Existem, inclusive, propostas legislativas de aprimoramento¹ que conferem, em seu conjunto, maior clareza e segurança à atuação da Auditoria, estabelecem critérios mais objetivos para a escolha de Ministros e Conselheiros, criam mecanismos de padronização processual e de interpretação das normas nacionais de finanças públicas, bem assim que contemplam o Ministério Público de Contas com imprescindível autonomia administrativa, orçamentária e financeira em relação às Cortes junto às quais atua, em franco paralelo com o consagrado modelo ostentado pelo Ministério Público geral frente ao Poder Judiciário.

Tais aspectos, além de avançarem do ponto de vista orgânico-funcional do sistema, têm o condão de dissipar, inclusive, as recorrentes dúvidas relativas à substantiva existência do devido processo legal no campo da processualidade dos Tribunais de Contas.

No que tange especificamente à plena autonomia do Órgão Ministerial Especializado de Contas, é cediço que tal configuração não corresponde, ainda, à realidade verificada na maior parte das unidades da Federação, o que está a demandar, para sua difusão, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e/ou, como dito alhures, expressa referência constitucional no plano objetivo².

Outrossim, a independência funcional e os poderes explícitos e implícitos que garantem a eficácia da atuação do Ministério Público de Contas sempre se mostraram incólumes, jamais tendo sido negados ou sequer infirmados pela nossa Corte Constitucional – muito pelo contrário, por sinal –, o que determina sua inexorável observância.

Aliás, o desiderato ministerial não se esgota, como já mencionado, nas manifestações exaradas como *custos legis* nos processos em curso nos Tribunais de Contas, mas alcança o poder-dever de, diante de evidências de irregularidades detectadas em sua rotina ordinária ou mediante denúncias recebidas, instaurar procedimentos próprios de apuração e, como consequência, eventualmente representar à própria Corte de Contas ou, ainda, ao órgão ministerial da esfera competente, acaso se trate de assunto que escape à jurisdição administrativa do controle, como nas hipóteses de indícios de perpetração de ilícitos de natureza civil ou criminal.

De toda sorte, não só a atuação sobranceira do Ministério Público de Contas é fundamental para a perfectibilização do sistema. Em verdade, todas as funções que viabilizam a concreção da jurisdição de contas devem ser resguardadas em sua independência, ou, na linha da metáfora aqui utilizada, a secular construção representada pelo Controle Externo deve cuidar permanentemente da manutenção e fortalecimento de seus pilares de sustentação (Auditoria de Controle Externo, Ministério Público de Contas e Judicatura ou Magistratura de Contas), o que não afasta, em absoluto, sua igualmente imprescindível atuação harmônica e sinérgica em prol da funcionalidade, segurança, estabilidade e confiabilidade de tão nobre mister.

NOTAS

1. Redação original do art. 81 do Decreto nº 2.409/1896, que regulamentou o Decreto Legislativo nº 392, de mesmo ano, que, por sua vez, reorganizou o Tribunal de Contas da União, Corte instituída pelo art. 89 da Constituição de 1891 e originalmente organizada pelo Decreto nº 1.166/1892.
2. Tais como a Proposta de Emenda à Constituição nº 329/2013, em trâmite na Câmara dos Deputados.
3. Ainda que entendamos, diante de uma visão integradora do texto fundamental, que tal atributo já possa ser extraído do artigo 130 da CF/1988, dada a indissociabilidade prática e lógica dos planos das garantias subjetivas e objetivas. Nesse sentido, lecionam, com aguçada perspicácia, Juarez Freitas e Hugo Nigro Mazzilli:
4. “Quer dizer, ao referir direitos, vedações, o art. 130 da CF estabelece liame incontornável com a seção que dispõe sobre o Ministério Público. De maneira que valem, por extensão, para o Ministério Público de Contas os princípios da independência funcional (CF, art. 127, § 1º) e da autonomia funcional típica da instituição Ministério Público (CF, art. 127, § 2º)”. (FREITAS, Juarez. Ministério Público de Contas... In: Associação Nacional do Ministério Público de Contas. Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 65.)
“[...] Não o tendo feito por expresse a Constituição de 1988, caberia às Cortes Judiciais, e especialmente à mais alta delas, dentro de uma interpretação sistemática da Lei Maior, reconhecer ao Ministério Público especial os atributos completos de autonomia funcional, administrativa e financeira, sob pena de termos um dos ramos do Ministério Público desfigurado da vocação institucional que a Constituição quis imprimir a essa instituição como um todo”. (MAZZILLI, Hugo Nigro. Os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. In: ALVIM, Arruda; ALVIM, Eduardo Arruda; TAVOLARO, Luiz Antonio (Coords.). Licitações e contratos administrativos: uma visão atual à luz dos Tribunais de Contas. Curitiba: Juruá, 2007, p. 111).

Auditor Público do TCE-RS. Presidente da Federação Nacional das Entidades dos Servidores de Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC)

Os TRIBUNAIS de CONTAS no Brasil da crise, pandemia e corrupção



Amauri Perusso

Em meio à crise provocada pela Covid-19, várias perguntas se impõem: O que o tempo da pandemia e o isolamento nos ensinam? Como estão atuando e como deveriam atuar os 33 Tribunais de Contas Brasileiros? O trabalho em *home office* será o “novo normal”? Como regulamentar esse modo de produzir? Há redução de custos? Tribunais entregaram bons equipamentos e programas aos servidores? As casas têm condições de trabalho adequadas? Como administrar um padrão de pressão psicológica e ansiedade maiores no cuidar das nossas famílias e responder ao nosso trabalho?

Este artigo não será capaz de responder a essas e a tantas outras perguntas. Vamos precisar de tempo e esforço intelectual para produzir respostas convincentes.

O debate sobre o papel dos Tribunais de Contas e sobre as atividades de Auditoria conta poucos anos. Ainda estamos formulando hipóteses iniciais e procurando um método de pesquisa adequado. E aí veio a pandemia. Variável imponderável.

É cedo para adotar conclusões e encerrar o debate, que mal começou.

Indubitavelmente, a construção do Sistema de Controle Externo deve ser associado, profundamente, à realidade Brasileira.

O tempo em que vivemos

Para determinar o local de fala, é essencial escolher uma narrativa. A crise brasileira já era profunda. A pandemia expressou-a em sua ple-

nitude. O modelo de sociedade, onde vivemos, é fruto de três séculos de escravização de humanos e extinção dos indígenas. É uma sociedade fundada na exclusão, concentradora de riqueza e violenta.

Na economia, a produção brasileira de 2019, medida pelo Produto Interno Bruto se equivalia à de 2014. O crescimento anual do PIB de 1,1%, ante o crescimento (estimado) de 0,79% da população, determina, basicamente, estagnação.

A apropriação da riqueza produzida não se dá por igual. Os ricos e, especialmente, o setor financeiro e aqueles que vivem de rendas (a serviço de quem está o Estado) ficaram com a maior parte. São estes que pagam menos impostos, quando medidos pela capacidade contributiva.

A indústria regredira sua participação relativa no PIB ao equivalente de 1947.

O modelo brasileiro é dependente e subordinado aos países, grupos econômicos ou economias centrais. O espaço reservado por esses atores, para o Brasil, no concerto das nações, é o de fornecedor de matérias primárias.

Logo, não haverá independência, real, indústria, empregos qualificados e mercado interno, educação, saúde, pesquisa e tecnologia na condição de fornecedores de matérias-primas e produtos não elaborados (petróleo bruto, minério de ferro, soja em grãos e carne in natura são, hoje, os mais representativos produtos, em volumes e receitas, da nossa balança comercial. Por sinal, esses

itens cresceram, em volume e valor, nas exportações, durante a pandemia).

Milhões de desempregados, desalentados e subempregados (informais – transformados em empresários de si próprios - uberização da economia - não portadores de quaisquer direitos, invisíveis na linguagem recente e que apareceram no auxílio de R\$ 600,00) já estavam presentes na vida do Brasil, antecedendo a pandemia.

Sem um grande programa de investimentos públicos produtivos - quebrando a prioridade concedida à especulação - e, sem atividade econômica agregadora de valor, cairemos em profunda depressão. Não haverá receita pública e a paz social estará comprometida.

O renascimento dos estados nacionais

Na crise da Covid-19, renasceram os estados nacionais, desapareceu o mercado (seja lá o que signifique) e as pessoas do povo podem ver os servidores públicos (em especial do SUS, infectologistas, cientistas e pesquisadores e engenheiros de universidades públicas, segurança e outros) como aqueles que estão empregando suas vidas na defesa de todos.

O Estado brasileiro, que renasce em importância para atender às urgências da população, vinha de boa jornada sendo subfinanciado. Educação, segurança, pesquisa científica e saúde já não respondiam às necessidades do país.

Alain Badiou¹ escreve: “Uma epidemia se torna complexa pelo fato de ser sempre um ponto de articulação entre determinações naturais e sociais. Sua análise completa é transversal: é preciso compreender os pontos em que as duas determinações se interceptam e tirar conclusões”.

A crise que assolou o Planeta fez renascer os estados nacionais. Não existe Estado sem servidor público, que precisa ser respeitado, motivado, qualificado e bem remunerado.

Planejamento e Controle como elementos essenciais para o desenvolvimento

Uma importante confusão se estabeleceu nas conversas do povo. Por razões emocionais, por experiências pes-

soais e familiares, pelo que viram na televisão, identificam médicos, enfermeiros e outras funções da linha de frente do combate à Covid-19, como solução da crise. Não se apercebem, porque não educados para tanto, que vencer a pandemia é resultante da essencialidade do planejamento e execução de políticas públicas, bem definidas e articuladas, com alocação precisa de cada centavo e do controle e avaliação do resultado das políticas aplicadas.

No Brasil não há planejamento.

Não conta, sequer, com uma orientação centralizada. “Ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19 não têm diretrizes estratégicas suficientes”, escreveram os Auditores do TCU, o que resultou em importante manifestação pública do Tribunal de Contas da União (Sessão Plenária de 24 de junho (TC 016.708/2020- 2), Relatório de Acompanhamento que “avaliou a governança do Centro de Governo estabelecido para implementação de ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19”).

Com isso caminha-se, a largos passos, para uma tragédia sanitária e econômica. Enquanto a maioria dos TCs faz silêncio!

Adotar a austeridade fiscal radical ou responder às urgências da população, desatendidas ao longo da nossa História?

Quem é favorável ao “genocídio fiscal²”? As condições de calamida-

A CRISE QUE ASSOLOU O PLANETA FEZ RENASCER OS ESTADOS NACIONAIS. NÃO EXISTE ESTADO SEM SERVIDOR PÚBLICO, QUE PRECISA SER RESPEITADO, MOTIVADO, QUALIFICADO E BEM REMUNERADO.

de, de natureza sanitária e humanitária, em agravamento, com falta de políticas de enfrentamento, sob as quais os Tribunais de Contas deveriam ter maior atuação, determinaram a decisão de afastamento (pelo Congresso Nacional com ratificação de entendimento do STF) das regras restritivas ao gasto público da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e da Emenda Constitucional 95, de 2016 (estranhamente designada “teto de gastos”, significando, na essência, que não se podem aumentar as despesas para tudo que diz com a vida e o desenvolvimento humano, inexistindo limite ao gasto financeiro).

Superada a falsa dicotomia entre salvar vidas e salvar a economia, na prática, Mansueto (demissionário), Guedes (e os banqueiros e rentistas), juntamente com a Fiesp (aquela do pato amarelo), atacam abertamente os servidores e, por conseguinte o serviço público e o Estado nacional. Aqui, o ministro da Economia é taxativo: “Vimos para vender tudo”.

Para auxiliar estados e municípios (Lei Complementar 173/2020), mantendo a Federação - que é exigência Constitucional de proteção da formação do Estado Brasileiro - desconstituem direitos dos servidores, congelam vencimentos e invadem a autonomia dos entes subnacionais (e dos poderes e órgãos) de constituir e organizar seu próprio quadro funcional e a prestação de serviços.

Como resultante das quedas da atividade econômica e da receita pública, coloca-se a questão de como, numa estimativa de aproximadamente R\$ 400 bilhões de déficit primário em 2020, se fará a presença do Estado na recuperação da economia.

As vozes mais estudiosas das questões econômicas e sociais dizem da necessidade de aproximação da política monetária com a política fiscal (e da possibilidade de emissão de moeda), além da reforma tributária, esta para exigir maior contribuição dos detentores de renda e riqueza, redefinindo o financiamento do Estado e impondo-se o fim do privilégio ao setor financeiro.

Qual doutrina adotarão os Tribunais de Contas? Serão fiéis escudeiros da rigidez fiscal?

Eficiência do sistema de controle externo e do serviço público brasileiro

Para todos os servidores dos TCs, da União, estados e municípios, segue presente o compromisso de atuação em defesa da correta arrecadação dos recursos, do seu

bom uso e da necessidade de avaliação da efetividade das políticas públicas.

A análise das resultantes de políticas públicas e a melhoria da governança é iniciativa inovadora, a ser seguida pelo controle externo Brasileiro.

Como explicar atos de corrupção em plena pandemia? O que é corrupção? Como combatê-la?

A corrupção é parte integrante do sistema. Auxilia no mecanismo de acumulação de riqueza para poucos.

Traz como consequência política a desorganização e retirada da legitimidade dos governantes e/ou do parlamento e Judiciário.

É gritante, pelos atos de corrupção no uso de dinheiro destinado às ações de saúde, que devemos dobrar nossa atuação, com auditorias concomitantes e exigindo o maior grau de transparência dos gastos para assegurar a efetividade.

Não haverá vitória contra a corrupção sem emancipação do povo. Educado e com domínio de informações, o cidadão poderá desenvolver controle social sobre a receita, despesa e avaliação das políticas públicas.

Inaceitável a ideia - de muitos conselheiros - de que não devemos “incomodar” os gestores nesse período de pandemia. Aceitar tal assertiva significa reconhecer que o controle, como tarefa essencial, atrapalha a Administração Pública.

Na atuação institucional, jogamos “a sorte” dos Tribunais de Contas Brasileiros.

A Independência da Função de Auditoria representará mudança profunda nos TCs. Com conhecimento e experiência, um papel relevante em defesa da população.

Precisamos acompanhar, em auditorias concomitantes, no momento de escassez de recursos, se cada centavo liberado para o setor de saúde está sendo adequadamente usado. Se a medicação entregue está com prazo de validade e distribuída adequadamente. Se os leitos hospitalares são suficientes para o atendimento da população. Se os equipamentos adquiridos estão chegando aonde são necessários. Se há suficientes equipamentos de proteção individual, EPIs (máscaras, gorros, luvas, aventais), sobretudo aos profissionais da saúde e de serviços essenciais. E, ainda e especialmente, se os planos emergenciais (ou de contingência) dos governos, nos três entes federados (art. 195, CRFB) são capazes de responder à crise.

A AUDITORIA é ato de Estado! Em defesa da SOCIEDADE!

NOTAS

1. Alain Badiou e outros – Sobre a situação Epidêmica – “Coronavirus e a Luta de Classes.” Ed. Terra Sem Amos.
2. Termo cunhado pela Procuradora do TCE/SP - Éliada Graziane Pinto.



O MELHOR MOMENTO PARA INVESTIR E CUIDAR DO FUTURO É SEMPRE AGORA.

Ingresse no Plano Família Previdência e garanta a proteção que você precisa com o retorno financeiro que você merece.

+ RENTABILIDADE

Fundo gerido por entidade sem fins lucrativos. 143,07% de rendimento (dezembro 2010 a junho 2020).

TRANSPARÊNCIA

Gestora do plano auditada pelo TCE-RS.

PROTEÇÃO ESTENDIDA

Seus familiares também podem aderir.

DIFERIMENTO TRIBUTÁRIO

Suas contribuições e de seus dependentes podem ser abatidas no IR.

Simule e ingresse pelo aplicativo Família Prev disponível nas lojas.



Invista com quem é especialista em previdência privada há 40 anos. Saiba mais: familiaprevidencia.com.br



Parceria

é garantir a
segurança e as
soluções que
você precisa.



Fique por dentro das medidas tomadas pensando em nossos clientes:

- Prorrogação de empréstimos através do Banrisul Digital;
- Disponibilização de novos serviços em canais digitais;
- Atendimento diferenciado nas agências;
- Aumento automático dos limites de Banricompras e cheque especial;
- Ampliação da movimentação financeira diária;
- Linhas de crédito emergenciais.

banrisul.com.br/parceria



/banrisul



/bancobanrisul

 **Banrisul**