

ELEMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS PARA ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ABORDAGEM MARXISTA¹

JAMILE VITÓRIA ALMEIDA RIBEIRO²
VITOR CESAR FERRAZ DA TRINDADE³

RESUMO:

O artigo refere-se à dívida pública como instrumento central para a lógica de acumulação capitalista, tanto desde sua relação com o sistema de crédito, quanto pelos elementos referentes a transferência de renda sob a perspectiva histórica da dependência periférica, especialmente brasileira. No capitalismo a dívida pública cumpre funcionalidades orgânicas a lógica sistêmica, o artigo busca em uma primeira aproximação tratar destas funcionalidades sistêmicas e abordar as características da dívida pública brasileira, se utilizando de dados da evolução do estoque da dívida em perspectiva histórica levando em consideração os diferentes governos e suas diferentes políticas econômicas implementadas dentro do recorte histórico selecionado de 1995 a 2022.

Palavras-chave: Dívida pública; Transferência de renda; América latina; Dependência.

ABSTRACT:

The article refers to public debt as a central instrument for the logic of capitalist accumulation, both in terms of its relationship with the credit system and the elements relating to income transfer from the historical perspective of peripheral dependency, especially in Brazil. In capitalism, the public debt fulfills functions that are organic to the systemic logic. The article seeks, as a first approximation, to deal with these systemic functions and to address the characteristics of the Brazilian public debt, using data on the evolution of the debt stock from a historical perspective, taking into account the different governments and their different economic policies implemented within the selected historical period from 1995 to 2022.

Keywords: Public debt; Income transfer; Latin America; Dependency.

¹ Este artigo foi desenvolvido no âmbito do projeto de pesquisa Observatório Paraense do Mercado de Trabalho”, coordenado pelo professor e pesquisador José Raimundo Trindade.

² Discente de Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pará.

³ Discente de Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pará.

1. INTRODUÇÃO

A dívida pública é parte do capital de empréstimo que circula no sistema de crédito capitalista. O Estado toma emprestado aos seus credores (pessoas físicas, empresas, bancos etc), para cumprir três diferentes funções: cobrir déficit fiscais, realizar investimentos em infraestrutura social e regular as condições de funcionalização do sistema de crédito e da taxa de juros do sistema. No capitalismo a dívida pública é um elemento fundamental para suas funcionalidades. Especialmente, a integração da dívida pública nas economias centrais e periféricas, a função de absorção de capital de empréstimo para as economias centrais e a função de transferência de riqueza entre as economias periféricas e centrais.

Ressalta-se, a participação da dívida pública no sistema de crédito, pois aumenta o processo nas economias periféricas de crescente pagamento de juros de serviços da dívida pública, desse modo, a transferência de riqueza das economias periféricas para o sistema de crédito global sendo controlado por economias centrais. Sendo assim, importantes para o controle, manutenção e regulamentação do sistema econômico do mundo capitalista. (TRINDADE, 2022).

O objetivo principal deste artigo é apresentar uma análise da dívida pública brasileira como um fator essencial para funcionalidade do capitalismo, especificamente o sistema de crédito e como instrumento de transferência de renda em países subdesenvolvidos. Por outro, interessa observar o perfil histórico da dívida pública brasileira nos últimos quarenta anos (1995-2022) e integrar seus condicionantes históricos com os limites do regime fiscal brasileiro nas últimas décadas.

Assim, o artigo busca trazer para o debate econômico argumentos que demonstram a falácia contraproducente para o desenvolvimento, amplamente difundida no âmbito da política fiscal, implementadas nos últimos anos referentes aos marcos fiscais como forma de controle do endividamento público. Uma vez que diferentes governos brasileiros adotaram agendas de políticas econômicas neoliberais como controle das contas públicas através de superávits fiscais e redução da capacidade de investimento do Estado, tiveram efeitos contrários sobre a dinâmica da dívida pública, como evolução de seus estoques e os custos dos seus serviços. Evidentemente, a adoção dessas agendas foi acompanhada de uma escalada no grau de dependência da economia brasileira, bem como a construção de uma arquitetura de

transferência de renda para o norte global, como se buscará visualizar através de dados colimados para o período 1995/2022.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na próxima seção busca-se, desde autores marxistas tratar da relação ente a dívida estatal e o sistema de crédito a fim de compreender os movimentos internos desta lógica relacional. Na terceira seção aborda-se aspectos históricos e se utiliza de estatísticas descritivas para avaliar a dívida pública brasileira e sua evolução. Por fim, apresenta-se as considerações finais.

2. Dívida Pública Como Parte Estruturante do Sistema de Crédito Capitalista

Para compreender a dinâmica da dívida pública e sua influência sobre as economias centrais e periféricas, é preciso, de antemão, compreender a estrutura do sistema de crédito. Sob a ótica marxista, o sistema de crédito é composto por estruturas financeiras como mercados e instituições de crédito que movimentam, no âmbito do sistema, massas de valores conhecidos como capital de empréstimo que resultam do processo de acumulação, isto é, do capital produtivo. Dessa forma, o processo produtivo gera valores reais que irrigam a circulação do capital, tais como crédito comercial, crédito bancário e receita fiscal.

Ademais, sendo o mercado o meio onde se movimenta capital de empréstimo, o principal instrumento utilizado são os títulos de capital fictício, pois essa dinâmica demanda características como alta liquidez e “fungibilidade” (Trindade, 2011). Ou seja, uma capacidade de retornar a forma de capital de empréstimo (dinheiro). Todavia, o questionamento que se leva em relação a esses títulos de capital fictício é: por quais razões utilizam títulos da dívida pública como instrumento principal? Isso deve-se a sua centralização, organização e robustez como meio de mobilização de capital de empréstimo. Além disso, sua garantia decorrente da receita fiscal dos Estados nacionais.

Segundo Marx (2017), para explicar a dinâmica capitalista, o sistema de dívida pública faz parte do sistema de crédito global da economia capitalista, pois o sistema de crédito é um dos principais fatores para ampliação da acumulação de capital, o que exatamente baseia se na teoria monetária marxista, que seria basicamente da forma dinheiro em crédito para formação de reservas monetárias tornando se tornando fundamental para o sistema.

O sistema de crédito está intrinsecamente ligado à reprodução do capital, com o ciclo do capital produtivo servindo como a principal fonte geradora de valor real. Esse valor alimenta componentes essenciais na circulação do capital social, como o crédito comercial e o

capital bancário. Além disso, parcelas monetárias também se destinam a outras funções na reprodução social, incluindo receitas fiscais e o sistema de dívida pública, que funcionam como formas de financiamento para o Estado capitalista. (TRINDADE, 2008; 2017; 2022)

“A dívida pública absorve capital de empréstimo como condição funcional do sistema, diminuindo o maior fluxo de capital, o que evita o declínio da taxa de juros de curto prazo e o possível aumento da especulação com títulos de crédito diversos. A forma como isso é feito, através de emissão de títulos de curto e longo prazo, acaba conferindo nova flexibilidade ao sistema de crédito, aumentando a massa de capital fictício na economia, o que fundamenta novos problemas.” (TRINDADE-2022)

Segundo Trindade, o sistema de dívida pública engloba os empréstimos solicitados pelo Tesouro Nacional a bancos, organismos financeiros e fundos institucionais públicos e privados. Esse sistema inclui tanto a dívida estatal em si quanto o mecanismo de conversão dessa soma em títulos de dívida transferíveis, tornando-os funcionalmente utilizáveis como se fossem capital monetário. Estruturalmente, a dívida pública faz parte do sistema de crédito global da economia capitalista, sendo um componente original desse sistema.

2.1 Fluxo de capital de empréstimo e emissão de dívida pública via títulos operados no mercado

As razões que tornam a dívida pública um importante fator de mobilização de capital de empréstimo deve ser levado em consideração nas análises macroestruturais. Isso se observa, como pondera Trindade (2017) em função de que as instituições de crédito, grande parte dos títulos privados, grosso modo, são derivados da função estratégica exercida pelos títulos públicos. Assim, os títulos públicos são capazes de definir curvas de rendimento que sirvam como base para precificação dos papéis privados e, além disso, servindo para esses papéis como referência de títulos com risco de crédito nulo. Isso tudo decorre da condição de garantia assegurada pelo crédito do Estado via receita fiscal, que determina sua impossibilidade de falência. Isso, por sua vez, determinou a escolha dos títulos públicos pelo sistema de crédito como ponto de referência para outros papéis e formas de dívidas (TRINDADE, 2011, 2017).

Além disso, o grau de negociabilidade também é um fator determinante para os títulos públicos serem instrumentos de mobilização de capital de empréstimo. Ou seja, a facilidade que seu detentor tem de converter em dinheiro e vice-versa. Isso resulta de uma profunda necessidade de reprodução global do capital de movimentar volumosas massas de capital ocioso. Essa dinâmica implica na necessidade dos títulos públicos, isto é, do capital fictício,

de preservar seu valor ao longo do tempo. Independentemente dos choques decorrentes de alterações no ciclo da capital. Dessa forma, o Estado torna-se um grande requisitante de fundos sob a forma de capital de empréstimo, buscando financiar o déficit público a partir de uma alta demanda de capital monetário.

2.2 Finanças públicas na circulação do capital de empréstimo

Sob a perspectiva marxista, a massa monetária circula de acordo com a uma dupla dinâmica departamental: a circulação do tipo I e a circulação do tipo II; a circulação do tipo I trata-se somente da circulação da renda na forma monetária. Isto é, sua única função é realizar o processo de troca mercantil simples (M-D-M), ou grosso modo é a quantia de recursos monetários destinados ao consumo. Sendo assim, o dinheiro exerce apenas a função de moeda. Já a circulação do tipo II trata-se da circulação de capital na forma dinheiro, isto é, transferência de capital destinando-se ao ciclo reprodutivo que, mediante a sua aplicação, garantem o retorno expandido dos valores monetários.

Dessa forma, a dinâmica de circulação I é nada mais, nada menos que a forma dinheiro da renda, que ao ser despendida em valores de uso reais (mercadoria) ou fictícios (títulos e papéis de dívida), retorna ao capitalista repondo seu capital, e do lado do comprador se transforma em valor de uso real ou mesmo fictício que será destruído ao ser consumido ou queimado (no caso de títulos recomprados pelo Estado, isto é, mercadoria fictícia recomprada). Além disso, a disponibilidade das massas de valores de empréstimo para uso nas dinâmicas de circulação I e II determina o desenvolvimento do sistema. Isso acontece pois é a partir do uso dessas massas de valores de empréstimo circulando na dinâmica de circulação II é que se expande a renda social a partir dos gastos mais diversos, incluindo o de competência do Estado capitalista (Trindade, 2011).

Já no contexto da circulação I, trata-se da circulação monetária enquanto dispêndio da renda com finalidades comerciais, as quais o Estado interfere a partir do recolhimento de receitas fiscais e dívida pública. A receita fiscal trata-se da parcela da renda líquida anual, isto é, a massa de mais-valor produzido anualmente, que cumpre funções orçamentárias do Estado, aumentando os fundos sob custódia do Tesouro Nacional, sem impactar na dinâmica da dívida pública, além de atuar sobre o sistema de crédito a partir de funções reguladoras como parte das reservas monetárias ociosas, isto é, funções reguladoras como controle de liquidez (Trindade, 2011).

2.3 Receita fiscal e influência sobre a circulação do capital de empréstimo

No processo de execução do recolhimento das receitas fiscais a fim de que o Estado possa atender suas necessidades, segundo Marx (1981, p. 607-08), consiste quando a circulação global passa por um processo de contração, onde parcela de mais-valia produzida é recolhida e armazenada sob a forma monetária nos cofres do tesouro. Entretanto, trata-se de uma contração momentânea, pois o Estado ao empenhar os mais diversos gastos, essa parcela de mais-valia anteriormente recolhida retorna sob a forma monetária às mãos dos capitalistas.

Sendo assim, para Marx, a manutenção dessas reservas fiscais alimenta a circulação do tipo I de três formas: a partir dos gastos convencionais sob a ótica orçamentária do Estado que se insere na circulação a partir da realização de mercadorias adquiridas pelo Estado; a outra forma se dá a partir da amortização da dívida pública. Em termos práticos, uma parte dos empréstimos realizados pelo governo federal se dá pela necessidade de se obter fundos para substituir obrigações vencidas da dívida existente. Isso decorre, pois, ao vencer os títulos de dívida pública com débitos referentes ao valor do principal, o Estado deve utilizar parte da receita fiscal para efetivar esse pagamento ou tomar novos empréstimos com intuito de trocar dívida velha por dívida nova, o que se conhece como rolagem de dívida.

Por fim, a terceira e última forma é aquela parcela da receita fiscal destinada à remuneração de títulos da dívida via pagamento de juros e encargos. Dessa forma, analisar toda essa dinâmica a partir dos orçamentos federais se faz necessário para entender a luta de classes que ocorre no bojo da dinâmica da dívida e finanças públicas, visto que todas essas dinâmicas atuam como dreno da receita fiscal a fim de liquidar os títulos, emitir novas dívidas, remunerá-los configuram uma estrutura de transferência de renda constituída a partir do sistema de dívida pública e uma amarra nos orçamentos públicos.

3. UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS IMPACTOS DA DINÂMICA DA DÍVIDA PÚBLICA COMO MECANISMO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Com o estabelecimento de uma economia mundializada fundamentada pela lógica neoliberal a partir da década de setenta e tendo expoentes como Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido, a economia global sofreu por mudanças significativas em sua dinâmica. Centrando-se em fluxos comerciais e financeiros em grande escala, essa dinâmica viabilizou um ambiente de alargamento das relações comerciais, retirada de mecanismos de proteção a indústrias nacionais, processos de desestatização de empresas públicas em massa e, sobretudo, a flexibilização de legislações trabalhistas mundo afora.

Esse processo permitiu, também, uma dinâmica de espoliação e transferência de mais-valor das economias periféricas para as economias centrais do capitalismo, sobretudo, dos países latino-americanos para as economias centrais via capital privado. Isto é, essa dominação hegemônica dos países centrais em relação aos periféricos através de um mercado mundializado resultou em uma transferência de renda na forma de juros, lucros e dividendos dos países periféricos para os países centrais tendo como um dos instrumentos mais presentes nessa dinâmica de transferência a dívida pública.

Evidentemente, a dívida pública dos países latino-americanos passou por grandes mudanças no período neoliberal em decorrência dos fluxos de capitais advindos dos países centrais, que decorrem de uma necessidade de circular uma enorme massa de capital ocioso. Essa massa de capital ocioso serviu como uma espécie de irrigador das economias periféricas a partir do crédito que, até então, era escasso. O que mais tarde tornou-se vetor de uma das maiores crises do século XX.

Com esse fluxo de capital creditício fluindo em direção às economias periféricas, especialmente a latino-americana, a elevação da taxa de juros por parte dos Estados Unidos (principal credor da periferia latino-americana), impactou significativamente os custos da dívida pública destes países, tornando escasso o crédito e lançando estes países no que ficou conhecida como crise da dívida. Ademais, quando analisado ao passo do processo de financeirização das economias periféricas em decorrência de alterações estruturais implementadas pelo neoliberalismo, verifica-se o aprofundamento do grau de subdesenvolvimento e subordinação dessas economias em relação ao centro capitalista.

Dessa forma, sendo a dívida pública um instrumento de transferência de renda desses países latino-americanos para os países centrais do capitalismo, as alternativas para resolução dessa crise impostas a essas economias subdesenvolvidas resultou em processos de superexploração da força de trabalho e uma escalada do endividamento externo.

3.1 A Inserção Financeira da América Latina na Economia Mundial

As economias latino-americanas durante o Pós Segunda Guerra passaram pela necessidade de desenvolver suas indústrias nacionais sustentadas por um mercado interno crescente. Evidentemente, no período neoliberal a inserção dessas economias no circuito do mercado internacional levou a uma nova dinâmica de subordinação das economias latino-americanas em relação à dinâmica econômica global, sobretudo, ao imperialismo norte-americano.

Esse processo de subordinação decorre das necessidades de financiamento que as economias latino-americanas tiveram de modo que tornasse possível a consolidação de suas indústrias nacionais. Isto é, essa necessidade de recursos decorria, em grande parte, pelas limitações estruturais tanto do mercado interno incapaz de gerar uma massa expressiva de recursos que pudesse apoiar o levante da indústria nacional e, além disso, fazer frente às importações de bens de capitais pertinentes ao processo de industrialização.

Assim, com a consolidação de um grande mercado financeiro internacional, esses recursos necessários se tornaram possíveis para os países latino-americanos a partir de um grande volume de liquidez para empréstimos disponibilizados pelos bancos privados norte-americanos e outros. Segundo Furtado (1982, p.113), “no período de 1970-1979 o acréscimo às reservas monetárias [mundiais] alcançou 842,8 bilhões de dólares, quando no decênio anterior o aumento havia sido de [apenas] 21,9 bilhões”. Essa quantidade elevada de dinheiro criada pelo próprio sistema a partir de 1971, quando o padrão ouro foi abandonado, torna-se em 1973 a principal fonte de recursos disponíveis para crédito no mercado financeiro internacional e, em 1978 já apresenta cinco vezes mais o valor real depositado (Trindade, Frade e Puty; 2022).

Em que pese isso, o processo de endividamento interno se tornou frequente nas economias latino-americanas e em uma dinâmica cíclica que jogava essas economias, cada vez mais, em altos graus de endividamento externo. Evidentemente, com um estoque de dívida elevada, os custos dos seus serviços se tornam elevados ao mesmo passo. Além disso, como afirma Trindade, Frade e Puty (2022, p.711 - 744) “quando a dívida externa cresce acima das exportações, os recursos financeiros obtidos no exterior tendem a assumir a forma de créditos compensatórios, gerando liquidez em moeda local sem contrapartida real”. Evidentemente, com um processo inflacionário decorrente desse aumento de liquidez em moeda local, os bancos centrais dos países latino-americanos passaram a emitir títulos com juros elevados com a finalidade de esterilizar a economia, o que levou ao aumento da dívida interna desses países. Essa cadeia de eventos provocou uma espiral de endividamento que até hoje impacta na dinâmica econômica desses países.

Em 1979, a economia estadunidense passou por um processo abrupto de elevação da taxa de juros, levando uma fuga dos recursos, isto é, fuga de capitais, da periferia capitalista em direção aos Estados Unidos. Essa fuga de capitais levou a uma pressão sobre o câmbio, depreciando as moedas locais, o que impactou significativamente o balanço de pagamentos desses países e, por conseguinte, o processo de industrialização dos países latino-americanos a partir de um encarecimento substancial nas importações dos bens pertinentes à

industrialização. Essa saída de capitais associada a uma política de austeridade fiscal implementada com o fito de produzir superávits primários de modo que reduzissem a dívida existente viabilizou uma arquitetura de transferência massiva de renda para os credores localizados no centro capitalista. Essa arquitetura propiciou um ambiente de pressão sobre a vida do povo latino-americano a partir de um processo inflacionário, impacto sobre os salários e um aumento significativo da flexibilização da legislação trabalhista.

Dessa forma, o resultado dessa espiral de endividamento das economias latino-americanas foi a “crise da dívida” no início dos anos 1980. Essa crise forçou os países endividados a adotarem planos de reestruturação econômica que apenas contribuíram para a continuidade da dinâmica de transferência de renda da periferia capitalista para o centro via pagamento de juros, jogando toda a população latino-americana em uma condição de subordinação e subdesenvolvimento.

3.2 Plano Brady e o Aprofundamento da Dependência Brasileira

O plano Brady surge com maior aceitação entre os planos de reestruturação de dívida dos países endividados a partir da redução do principal ou das taxas de juros, permitindo também extensões do prazo de pagamentos e a troca das taxas de juros flutuantes por juros fixos. Entretanto, esse plano apresentou enormes custos para os países endividados a partir de uma imposição pela liberalização de seus mercados a partir da abertura da conta de capital, o que permitiu a consolidação do processo de transferência de renda dos países latino-americanos para os países credores dessas dívidas. Evidentemente, esse plano surge com uma roupagem de boa vontade de partes dos credores a partir do medo de que os países tomadores dessas linhas de crédito desvalorizassem, ainda mais, as dívidas no mercado secundário. “Afim, ao lançar um plano baseado em reduções voluntárias, negociações cartelizadas pelo conjunto de bancos credores, garantias de pagamentos através de caução e tutelamento dos devedores por agências financeiras internacionais, o governo americano contribuiu, em grande parte, para que os pacotes de abatimentos da dívida ficassem aquém das expectativas” (Trindade, Frade e Puty; 2022).

Quando o Brasil inicia suas negociações de dívidas através do Plano Brady, o Brasil já se encontrava em regime de moratória parcial, o que implicava no pagamento de apenas 30% dos juros devidos sobre as dívidas que vencem. Isso, por sua vez, fez com que o caso de renegociação do Brasil tivesse suas peculiaridades. Outros países como Argentina e México obtiveram garantias dos seus acordos com financiamentos através de recursos do FMI e outras fontes. Já para o contexto do Brasil, problemas de negociação com o FMI impediram de obter

garantias do mesmo tipo de Argentina e México. Esse contexto forçou o Brasil a imobilizar uma parcela significativa das reservas internacionais como garantias. Dessa forma, em números , a garantia do acordo alcançou um valor de 3,9 bilhões, sendo 3,5 bilhões desse valor proveniente das reservas internacionais, o que correspondeu a uma garantia total de 10,9% das reservas internacionais (Batista Junior; Rangel, 1994, p.43).

O resultado da construção do acordo nesses termos é o aumento significativo do pagamento dos juros em comparação com a situação anterior, durante o período de moratória, representando um valor de 2,5 bilhões de dólares apenas com despesa de juros no primeiro ano após acordo. Além disso, um dos aspectos do Plano Brady que geram impacto atualmente na dinâmica de dívida dos países latino-americanos foi a capacidade de securitizar o principal e os juros da dívida, permitindo a comercialização do mercado secundário. Esse processo acelerou a redução do grau de envolvimento dos grandes bancos comerciais com os países tomadores de empréstimo, o que possibilitou a pulverização de novos papéis indexados a essa dinâmica de dívida pública na mão de diferentes investidores, gerando entraves na coordenação do processo de reestruturação da dívida.

Segundo Trindade, Frade e Puty (2022, p.711 - 744), “o Plano Brady proporcionou à região latino-americana um desconto líquido médio equivalente a apenas 6% das dívidas sob responsabilidade do setor público. Todavia, possibilitou a retomada dos pagamentos dos serviços da dívida aos credores e a negociação no mercado secundário de títulos da nova dívida, contribuindo para seu forte aumento a partir da década de 1990, o que contribuiu para a eclosão de novas crises”. Dessa forma, verifica-se os problemas gerados pelo Plano Brady geraram e ainda geram impacto sobre a dinâmica dos países latino-americanos.

A dívida pública dos países latino-americanos e seu crescimento expressivo e automático está atrelada ao processo de refinanciamento ou conhecida como rolagem de dívida, que, na concepção teórica marxista se denomina reciclagem de capital fictício. Esse processo de reciclagem é viabilizado pelo Estado a partir das suas iniciativas de compra e recompra de títulos públicos no mercado secundário e com uso de reservas monetárias, isto é, fundos públicos reunidos a partir da receita fiscal da união utilizados para conversão de parcela dos valores fictícios em valores reais (Trindade, 2017-b). Ou seja, o crescimento da dívida pública brasileira está atrelado ao processo do seu refinanciamento a partir da negociação no mercado secundário de títulos públicos, prática que foi estabelecida a partir da conjuntura financeira decorrente do Plano Brady apresentado em sessões anteriores. Dessa forma, para fazer frente aos encargos decorrentes do refinanciamento da dívida, volumosos recursos provenientes do orçamento fiscal brasileiro são destinados ao pagamento da dívida

pública. Esse processo, mais uma vez, mostra como se dá a transferência de mais-valor, isto é, a renda nacional pelos segmentos controladores da dívida, utilizando-a como instrumento de perpetuação da dependência da América Latina bem como sua subordinação.

Um exemplo dessa dinâmica se deu a partir do modelo “*quantitative easy*” implementado pelas economias europeias e também pelo governo americano durante a crise dos *subprime* em 2008. Este modelo possui impactos significativos na dinâmica econômica, como por exemplo pressão sobre o crescimento econômico, asfixiando-o e, além disso, fenômenos inflacionários decorrentes da expansão excessiva de liquidez decorrente da adoção do modelo. Evidentemente, essa dinâmica torna o orçamento fiscal público prisioneiro do sistema de dívida pública, transferindo riqueza para os detentores dos títulos públicos, apoiando-se em enormes custos sociais, pressionando os gastos primários do governo.

3.3 A dívida pública brasileira em retrospectiva histórica: contradições da transferência de renda na periferia

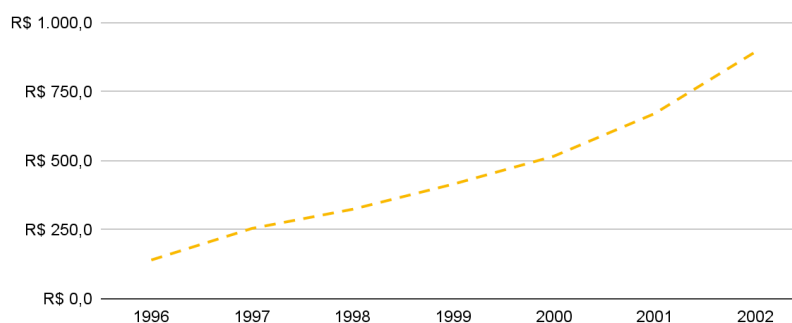
Nesta última seção realizamos breve análise quantitativa e qualitativa dos dados brasileiros referentes a evolução de sua dívida pública. A pesquisa quantitativa se resumiu em coleta de dados em fontes de consulta pública referentes ao estoque da dívida e seus respectivos custos e suas organizações deram-se no software Excel. Para entender a dinâmica do sistema de dívida pública, bem como a arquitetura de transferência de renda das economias periféricas para as economias centrais, é necessário analisar a dinâmica do estoque da dívida pública e, sobretudo, as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

Parte-se de uma análise histórica do estoque, considerando as Leis Orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional de 1995 a 2022 elaborada a partir de Relatórios de Prestação de Contas do Presidente da República executados pelo Tribunal de Contas da União e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), pois demandam apreciação no congresso nacional, o que confere maior confiabilidade nas informações. A escolha desse recorte temporal abarca eventos históricos significativos na economia brasileira, com diferentes governos e seus respectivos programas e linhas programáticas, diferentes planos econômicos, crises estruturais e conjunturais. Dessa forma, os gráficos abaixo demonstram a evolução do estoque da dívida em perspectiva histórica levando em consideração os diferentes governos e com suas diferentes políticas econômicas implementadas dentro do recorte histórico selecionado de 1995 a 2022.

Durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), o estoque da dívida pública teve uma ascensão significativa, o que pode ser justificado por impactos anteriores ao Plano Brady e implementação do Plano Real que se caracterizou por altas taxas de juros, na perspectiva neoliberal de ancoragem do real e do câmbio, fazendo com que os custos e o estoque da dívida utilizada como forma de controle inflacionário tenham obtidos crescimento substancial.

A aceleração do estoque da dívida pública esteve neste período vinculado a três elementos: i) o regime fiscal baseado nas metas inflacionárias e a rigidez da relação entre as taxas de juros e a apreciação cambial. Durante o primeiro governo FHC observa-se forte apreciação do real em relação ao dólar, produzindo fortes efeitos de elevação dos juros e expansão da dívida; ii) a dívida pública tinha durante o primeiro governo FHC uma composição fortemente assentada em empréstimos externos, o que levou a intervenções recorrentes do Fundo Monetário Internacional na economia brasileira, produzindo efeitos de arrocho e controle fiscal; iii) ainda consequência das características do regime fiscal e das instabilidades do período, observa-se mudanças nas relações federativas, inclusive com diminuição da capacidade fiscal dos estados e municípios (LC 96/97) (ARAÚJO & GENTIL, 2021).

Evolução do Estoque da Dívida Pública - FHC (R\$ Milhões)



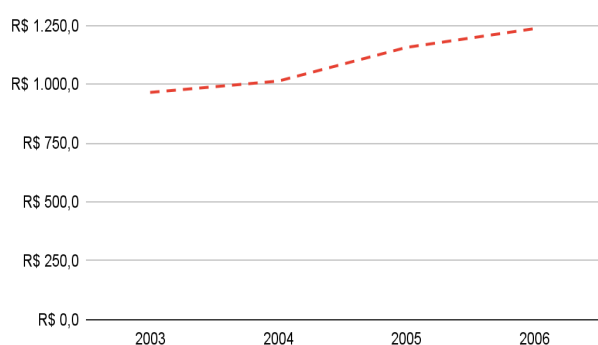
Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República executado pelo Tribunal de Contas da União e Relatório Anual da Dívida em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/> e <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2022/114>

(*) Dados na escala de R\$ milhões;

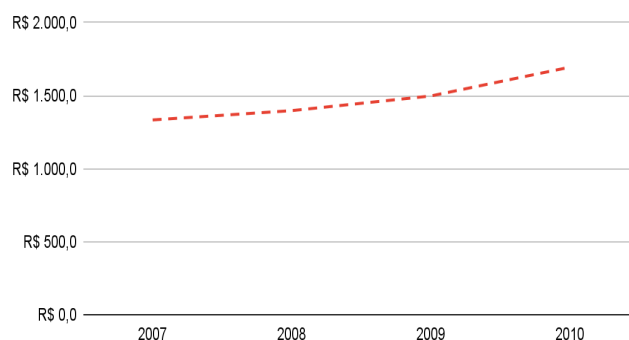
Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva I e II (conferir gráficos abaixo), verifica-se uma relativa estabilidade no estoque da dívida, porém com um crescimento ainda se fazendo presente. Isso pode ser justificado pelas necessidades de financiamento dos déficits executados pelo governo Lula em decorrência da agenda social amplamente difundida pelo governo que, no entanto, era passível de relativa estabilidade no estoque dado as arrecadações

expansivas da receita fiscal propiciada por uma maior atividade econômica são sustentadas por pilares como investimentos públicos, acesso ao crédito e estímulo ao consumo das famílias (CARVALHO, 2018; TRINDADE et al., 2023).

Evolução do Estoque da Dívida - Lula I (R\$ Milhões)



Evolução do Estoque da Dívida - Lula II (R\$ Milhões)

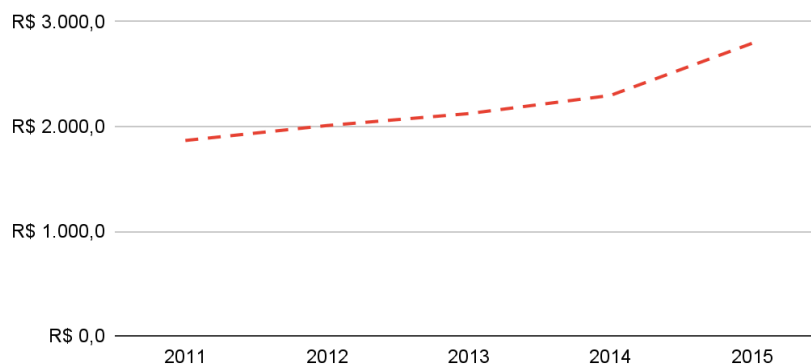


Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República executado pelo Tribunal de Contas da União e Relatório Anual da Dívida em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/> e <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2022/114>

(*) Dados na escala de R\$ milhões;

Ao assumir a presidência da república em 2011, Dilma Rousseff recebe das mãos do governo anterior uma economia com crescimento anual significativo, mas que começava a sentir os choques da Crise de 2008 que provocou uma contração do crédito impactando um dos pilares do chamado “Milagrinho Brasileiro” que ocorreu entre os anos 2000 a 2010. Além disso, com uma política de valorização do salário-mínimo viabilizando um crescimento dos salários acima da produtividade durante esse período histórico, o setor de serviços, intensivo em empregos, se tornou o ambiente fundamental para o surgimento de um processo inflacionário que forçou a taxa de juros a patamares elevados, o que impactou no custo do serviço da dívida pública. Com uma desaceleração a vista, o governo Dilma decidiu seguir uma agenda proposta pelo segmento industrial, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) propriamente dita, que tinha como escopo a ideia de criar condições econômicas e reduzir a intervenção estatal na economia para que o setor privado pudesse estimular a atividade econômica, atraindo investimentos e, assim, a geração de empregos resultando na retomada do crescimento econômico.

Evolução do Estoque da Dívida - Dilma (R\$ Reais)



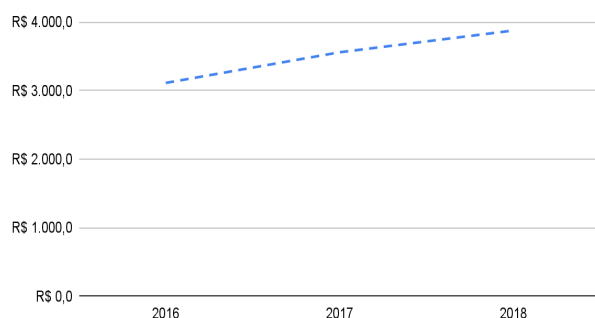
Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República executado pelo Tribunal de Contas da União e Relatório Anual da Dívida em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/> e <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2022/114>

(*) Dados na escala de R\$ milhões;

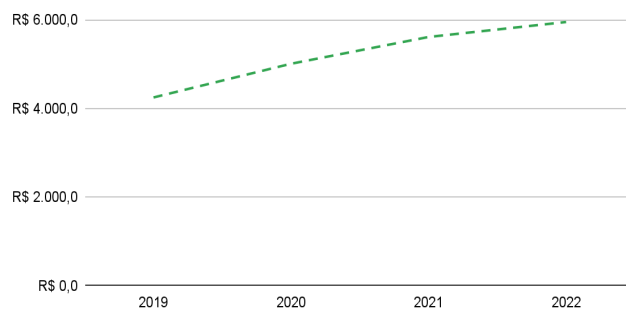
Evidentemente, políticas como perseguição de superávits primários, panaceia fiscal referente ao controle das contas públicas, desonerações fiscais e implementações de subvenções a custeios como forma de incentivos ao setor privado acabaram por ter efeitos contrários. Resultados como queda de arrecadação dada a desaceleração econômica a partir de baixos índices de demanda agregada associado às políticas de desonerações fiscais e redução dos investimentos públicos apenas propiciaram ambientes de constantes déficits fiscais e orçamentários, impactando na dinâmica da dívida pública e a elevação significativa do seu estoque, no ano de 2015, que corroboram para a retórica daqueles que eram favoráveis a agenda neoliberal e do golpe de Estado contra o governo da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Após a posse de Michel Temer como presidente da república, uma agenda neoliberal foi imposta de maneira mais consolidada a partir da aprovação do teto de gastos que limitava a implementação de políticas anticíclicas em períodos de recessão econômica como maior estímulo à economia a partir do investimento público e, sobretudo, excluindo da regra fiscal o pagamento dos serviços da dívida que contribuiriam ainda mais para elevação do seu estoque e dos seus custos. Durante o governo Bolsonaro, evidentemente, a agenda neoliberal se aguçou a partir de uma série de políticas econômicas que geraram impactos sobre a dinâmica da economia brasileira ao passo da ocorrência da pandemia da Covid-19.

Evolução do Estoque da Dívida - Temer (R\$ Milhões)



Evolução do Estoque da Dívida - Bolsonaro (R\$ Milhões)



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República executado pelo Tribunal de Contas da União e Relatório Anual da Dívida em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/> e <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2022/114>

(*) Dados na escala de R\$ milhões;

Ainda para analisarmos a disputa política no bojo do sistema da dívida pública que ocorre dentro do orçamento da União, compilamos dados das Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) a partir do mesmo recorte temporal da análise dos estoques da dívida pública com base, também, dos Relatórios de Prestação de Contas do Presidente da República elaborado pelo Tribunal de Contas da União, bem como as próprias Leis Orçamentárias aprovadas pelo congresso federal.

Quadro 1 – Variáveis copiladas (Diferentes Governos)

Análise Orçamentária (1995 - 2022)

	Juros e Encargos	% J.E / D.C	% D.C/D.O	Amort. e Refinanc.	% Amort / D CA	% D.CA / D.O
FHC (1995-2002)	R\$ 34.387	14,5%	47,2%	R\$ 225.466	83,4%	52,8%
Lula I (2003-2006)	R\$ 96.117	18,8%	47,5%	R\$ 503.848	93,1%	52,5%
Lula II (2007-2010)	R\$ 124.384	16,1%	54,3%	R\$ 488.200	86,2%	39,4%
Dilma (2011-2015)	R\$ 166.884	13,2%	53,6%	R\$ 742.898	84,9%	37,0%
Temer (2016-2018)	R\$ 343.454	18,8%	56,6%	R\$ 1.296.861	91,9%	43,4%
Bolsonaro (2019-2022)	R\$ 307.337	13,5%	61,1%	R\$ 1.357.613	90,3%	38,9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República executado pelo Tribunal de Contas da União e Leis Orçamentárias Anuais em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/> e <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

(*) Dados na escala de R\$ milhões;

Na primeira coluna situam-se dados sobre a média dos valores de juros e encargos pagos pelos presidentes em seus respectivos mandatos dentro do recorte temporal de 1995-2022. Dessa forma, percebe-se que a gestão que mais pagou encargos da dívida foi a gestão Temer que pagou em média R\$ 343.454 milhões, o que, como apresentado na segunda coluna, correspondeu a 18,8% do total das despesas correntes, isto é, do total das despesas correntes onde estão incluídas dotações orçamentárias referente às despesas com saúde, educação, pessoal e encargos sociais, 18,8% era engendrado e voltado para transferência de renda para os detentores da dívida pública brasileira. Já na quarta coluna, os dados são referentes às despesas com amortização e refinanciamento da dívida média das respectivas gestões. Dessa forma, nota-se que a gestão que mais fez repasse dessa dotação orçamentária foi a gestão Bolsonaro com um repasse médio de R\$ 1.357 bilhões, correspondendo a 90,3% do total da rubrica de despesas de capital, onde está incluída, também, a dotação referente ao que é destinado a investimentos públicos tanto do orçamento fiscal quanto seguridade social.

Ou seja, uma análise pertinente a ser feita se trata da proporção dos custos da dívida pública em relação ao total das despesas orçamentárias estipuladas no orçamento federal. Percebe-se que o pagamento referente a amortização e refinanciamento da dívida giram em torno de 80 a 90% do total das despesas de capital, restando uma margem extremamente pequena para investimentos públicos, o que demonstra cada vez mais os gargalos situados no orçamento público federal que impedem o avanço e desenvolvimento econômico do Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas análises anteriormente realizadas e apoiadas na teoria do crédito marxista e em abordagens históricas que fundamentam a teoria da dependência da América Latina, percebe-se que, de fato, a dinâmica da dívida pública serviu como um instrumento de transferência de renda das economias periféricas para o centro capitalista, amarrando os orçamentos da União com repasses significativos para pagamentos dos serviços da dívida e amortizações.

Verifica-se que a adoção de agendas neoliberais contribuiu para a expansão do nível de endividamento do país a partir da ideia de redução da atuação do Estado no estímulo à atividade econômica. Essa trajetória faz com que o país se torne muito suscetível a alterações na dinâmica econômica, onde em momentos de desaceleração o que se verifica são crescimentos significativos dos índices de desigualdade, sobretudo, de concentração de renda.

Além disso, percebe-se um processo histórico da construção de uma arquitetura política de transferência de renda implementada em períodos de crises causadas, em grande

parte, de más decisões econômicas das economias centrais, como o caso da crise da dívida e adoção do Plano Brady de reestruturação da dívida das economias latino-americanas, onde requisitos impostos como liberalização econômica e abertura das contas de capital do balanço de pagamento viabilizaram ainda mais a dinâmica de transferência de renda e de dependência da América Latina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLYTH, M. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- DE BRUNHOFF, S. Estado e capital: uma análise da política econômica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.
- HARVEY, D. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo, 2013
- HARVEY, D. 17 contradições e o fim do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HILFERDING, R. O capital financeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARX, K. O Capital: crítica da economia política – livro III: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.
- OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (Ed.). Padrão de reprodução do capital. São Paulo: Boitempo, 2012.
- STREECK, W. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo, 2018.
- TRINDADE, J. R. B. A dinâmica dos gastos estatais numa perspectiva marxista clássica. Revista de Economia, v. 34, n. especial, p. 131–149, 2008.
- TRINDADE, J. R. B. A dívida pública como componente estrutural do sistema de crédito. Revista Econômica, v. 13, n. 1, p. 94–125, 2011.
- TRINDADE, J. R. B. Crítica da economia política da dívida pública e do sistema de crédito capitalista: uma abordagem marxista. Curitiba: CRV, 2017.
- VAROUFAKIS, Y. O Minoutaro Global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- MARX, K. O Capital: crítica da economia política, Livro1, Volume I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981a

