

ANÁLISE DO FLUXO DE RECURSOS NA ESFERA PÚBLICA: QUEM FINANCIAM O ESTADO E QUEM SE BENEFICIA

INTRODUÇÃO

O presente Relatório Preliminar é um resumo¹ dos trabalhos de pesquisa realizados pelos grupos do Observatório de Finanças e Economia de Francisco e Clara da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), organismo da CNBB, e tem o objetivo de mostrar o diagnóstico dos fluxos de recursos na esfera pública (União, Estados e Municípios), a fim de evidenciar quem financia o Estado e quem mais se beneficia com o gasto público, apontando os principais problemas que impedem a correta distribuição dos abundantes recursos existentes em nosso rico país.

As pesquisas realizadas para a elaboração deste resumo levaram em consideração a análise das receitas e despesas de todas as esferas de governo (federal, inclusive Banco Central, estadual e municipal), bem como os fatores que influenciam esse fluxo.

Como verificado nas pesquisas, o problema do Brasil não é a falta de recursos, mas sim a sua má distribuição entre os diversos setores da população e também entre os entes federados.

A classe trabalhadora, os mais pobres e os pequenos negócios são os que mais financiam o Estado, enquanto a maior destinação de recursos acontece para o Sistema da Dívida e para os gastos da política monetária do Banco Central, beneficiando principalmente os bancos e grandes rentistas. As grandes empresas e corporações empresariais e financeiras pouco contribuem para o financiamento do Estado, pois repassam o ônus tributário para os preços de seus produtos e, quando autuadas, impetram as intermináveis ações judiciais para evitar o pagamento do tributo exigido. Por outro lado, esses grandes negócios recebem muito do Estado, pois usufruem de multifacetários benefícios tributários e creditícios.

O estudo sobre os fluxos de recursos revelou imensas distorções, que por sua vez estão relacionadas ao funcionamento dos principais eixos que sustentam o modelo econômico atual: o **modelo tributário regressivo**, a **política monetária suicida** praticada pelo Banco Central, o **Sistema da Dívida** e o modelo de **exploração extrativista irresponsável** para com as pessoas e o ambiente. Esse modelo vem concentrando cada vez mais a renda, ao mesmo tempo em que agrava a desigualdade social, os danos ambientais, além de produzir crises que têm servido de justificativa para medidas que agravam as injustiças sociais e o atraso do país em todos os aspectos, levando-nos ao avesso do que poderíamos ser.

Entendemos que essa compreensão será fundamental para que os grupos de estudos da “Economia de Francisco e Clara” possam cumprir o mandato do Papa Francisco, no sentido de elaborar outro modelo econômico que priorize a dignidade do ser humano e o respeito ao ambiente.

¹ Os relatórios elaborados pelos respectivos grupos de pesquisa serão divulgados em breve. Fica registrado o agradecimento a todas as pessoas que têm participado do Observatório de Finanças e Economia de Francisco e Clara da CBJP, e que se dedicaram voluntariamente às pesquisas de dados e documentos que contribuíram para o presente Estudo.

1 – DIAGNÓSTICO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

O Brasil é o segundo país de maior concentração de renda do mundo, segundo Relatório divulgado pela ONU no final de 2019². Referido relatório mede, também, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos diversos países, o qual tem relação direta com a distribuição de renda em cada país. O Brasil ocupa a 84ª posição no ranking do IDH de 2019, tendo perdido 5 posições em relação ao relatório anterior, de 2018³.

Essa classificação está em completo descompasso à situação econômica do Brasil, 12ª maior potência econômica mundial, com imensas riquezas e potencialidades naturais⁴ como: petróleo, nióbio, dezenas de minerais⁵, maior reserva de água doce do planeta⁶, florestas e biomas diversificados, todas as matrizes energéticas, terra agricultável, clima favorável, além de impressionante riqueza financeira estocada. Temos mantido mais de quatro trilhões de reais em caixa há vários anos! Em maio de 2021⁷, por exemplo, possuíamos: saldo de R\$ 1,56 trilhão na Conta Única do Tesouro Nacional; R\$ 1,85 trilhão em Reservas Internacionais, e R\$ 1,15 trilhão no caixa do Banco Central.

A concentração de renda e a conseqüente desigualdade social existente na 12ª maior economia mundial que se situa no 84º IDH do mundo não é obra do acaso, mas decorre do modelo econômico projetado para empurrar a imensa maioria da população brasileira para uma situação de escassez perene, ao mesmo tempo em que garante privilégios constantes a uma minoria que acumula cada vez mais a renda e a riqueza do país.

A concentração de renda acontece também entre os entes federados: a esfera federal fica com a maior parcela dos tributos pagos pela sociedade e tem definido o modelo econômico aplicado no país, submetendo os Estados e Municípios a um modelo errado que impede o nosso desenvolvimento socioeconômico e aprofunda cada vez mais as desigualdades sociais e regionais, afrontando vários dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no Art. 3º da CF/88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

O modelo econômico aplicado no Brasil promove escassez de recursos de um lado e concentração de renda do outro, o que se dá por meio de seus principais eixos: o modelo tributário

2 Notícia disponível em <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/09/brasil-tem-segunda-maior-concentracao-de-renda-do-mundo-diz-relatorio-da-onu.ghtml> (Acesso em 16.08.2020)

3 Notícia disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-12/brasil-fica-em-84o-lugar-em-ranking-mundial-do-idh>

⁴ Apesar desta abundante riqueza, existe uma péssima gestão quanto ao controle da produção, valoração, pagamento, escoamento e fiscalização dos recursos explorados, gerando enormes prejuízos ao povo e ao meio ambiente, porém, incalculáveis lucros às grandes corporações que os exploram.

⁵ https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_2020_ano_base_2019_revisada2_28_09.pdf

⁶ <https://www.revive.com.br/noticias/meio-ambiente/brasil-apresenta-maior-reserva-de-agua-doce-do-mundo/>

⁷ Fonte dos dados:

https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/202106_Tabelas_de_estatisticas_fiscais.xlsx - Tabela 4 - Linhas 44 e 50. O volume de reservas internacionais foi obtido em <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries> - Série Temporal nº 13621 (US\$ 353,448 bilhões em 31/5/2021, multiplicados por 5,2316 = R\$ 1,85 trilhão)

regressivo; a política monetária suicida⁸ praticada pelo Banco Central; o Sistema da Dívida⁹, e o modelo de exploração extrativista¹⁰ irresponsável para com as pessoas e o ambiente.

O discurso hegemônico não enfrenta a fonte do problema das contas públicas, que está principalmente nesses 4 eixos, e propõe a austeridade fiscal (mais cortes de gastos e investimentos públicos, contrarreformas e privatizações) aprofundando cada vez mais as injustiças e desigualdades sociais e impedindo o nosso desenvolvimento socioeconômico. Já tivemos décadas de superávit orçamentário, como será demonstrado, e, ainda assim, a chamada dívida pública aumentou, pois decorre principalmente de mecanismos operados pelo Banco Central, e não com investimentos ou gastos públicos que têm sido continuamente suprimidos. Por isso, investigar as origens do endividamento de todos os entes federados, por meio de auditoria da dívida com participação social é tão importante.

Assim, o enfrentamento desses 4 principais eixos será fundamental para a construção de outro modelo econômico que garanta vida digna para todas as pessoas e respeite o ambiente, como indica o Papa Francisco ao convocar jovens do mundo inteiro para elaborar o modelo que chamou de “Economia de Francisco e Clara”.

2 - ANÁLISE DAS RECEITAS PÚBLICAS

Na esfera pública, as receitas orçamentárias são classificadas¹¹ em 2 grandes grupos:

- **Receitas Correntes** (receitas tributárias; lucros de empresas estatais e receitas comerciais, industriais e de serviços; transferências recebidas de outros entes federados, destinadas a despesas correntes, e outras receitas correntes) e
- **Receitas de Capital** (receitas financeiras provenientes da contratação de dívida pública, receitas patrimoniais decorrentes de privatizações e outras alienações de patrimônio público, transferências recebidas de outros entes federados, destinadas a despesas de capital, e outras receitas de capital).

Existem também as receitas extraorçamentárias, referentes aos recursos financeiros que apresentam caráter temporário e não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em todas as esferas (União, Estados, DF e Municípios) as receitas tributárias¹² estão entre as mais relevantes e decorrem dos diversos **tributos pagos pela sociedade** (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e de domínio econômico). Existem inúmeras distorções no modelo tributário aplicado no Brasil, que não têm sido devidamente enfrentadas pelas propostas de reforma tributária em andamento no Congresso Nacional¹³.

8 O Banco Central está suicidando o Brasil, disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opinio/artigos/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil-dh5s162swds5080e0d20jsmpc/> e <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil/>

9 Jessé Souza e Rafael Valim (coords.) RESGATAR O BRASIL. Editoras Contracorrente e Boitempo (2018) Fattorelli, Maria Lucia págs. 61 a 81

¹⁰ O Agronegócio e a Dívida Pública, disponível em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/agronegocio-e-a-divida-publica/>

11 Manual Técnico de Orçamento (2020), publicado pelo Ministério da Economia (BRASIL/ME, 2021) <https://www1.siap.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap3>

12 A competência tributária da União está descrita no Art. 153 da CF/88. Os principais Tributos Federais são: Imposto de Renda, IPI, IE e II, IOF, COFINS, CSLL, PIS, PASEP, CIDE. A competência tributária dos Estados e DF consta do Art. 155 da CF/88 e os principais tributos estaduais são o ICMS, o IPVA e o ITCMD. A competência tributária dos Municípios consta do Art. 156 da CF/88 e os principais tributos municipais são o IPTU, ISS e ITBI. Sobre os tributos federais ver <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos> . IOB: Manual de Tributos Federais, Estaduais e Municipais, disponível em:

<https://www.iob.com.br/newsletterimages/iobstore/sumarios/2014/jun/LIV21200.pdf>

13 Ver Análise de Conjuntura da CNBB sobre Reforma Tributária, disponível em <https://www.cnbb.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Análise-de-Conjuntura-Reforma-Tributária-janeiro-de-2021.pdf>

Segundo publicação da Receita Federal,¹⁴ em 2018 a carga tributária brasileira atingiu 33,26% do PIB e a arrecadação desses tributos está concentrada na União, que ficou com 67,54% de toda a arrecadação, enquanto os Estados ficaram com 25,9% e os Municípios com apenas 6,57%.

Em 2019 houve pequena alteração: a carga tributária brasileira foi de 33,19% do PIB e a arrecadação tributária seguiu concentrada na União (67,05%), enquanto os Estados ficaram com 26,12% e os Municípios com apenas 6,83%, como mostra a tabela a seguir.

Carga Tributária por Ente Federativo

Entidade Federativa	2018			2019			Variação			
	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]		p.p. do PIB	p.p. da Arrecad.
							Nominal	Real ⁽¹⁾		
União	1.547.402,45	22,46%	67,53%	1.614.740,49	22,25%	67,05%	67.338,03	3.054,60	-0,21	-0,48
Estados	593.382,08	8,61%	25,90%	629.125,48	8,67%	26,12%	35.743,40	11.092,65	0,06	0,23
Municípios	150.622,55	2,19%	6,57%	164.530,53	2,27%	6,83%	13.907,98	7.650,70	0,08	0,26
Total	2.291.407,08	33,26%	100,00%	2.408.396,50	33,19%	100,00%	116.989,41	21.797,94	-0,07	0,00

(1) Foi usado o deflator implícito do PIB para corrigir a arrecadação de 2018.

Devido a essa concentração da arrecadação tributária na esfera federal, a União efetua transferências para Estados e Municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), que envolvem outras verbas além de receitas tributárias, e outros repasses.

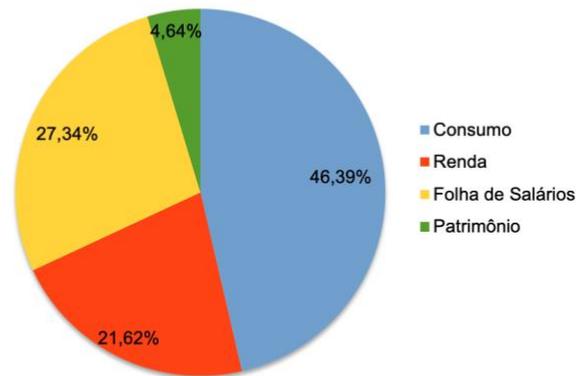
A disposição geográfica da população e a concentração de interesses econômicos em determinados Estados e regiões aumenta as desigualdades sociais e regionais, o que é agravado ainda mais pela concentração da arrecadação tributária na esfera federal, consolidando o modelo que favorece interesses privados e seus negócios, não voltados aos interesses da coletividade, mas em benefício de setores privilegiados localizados principalmente no rentismo e nas atividades de mineração e agronegócio de exportação.

A carga tributária de 33,26% do PIB é considerada alta, equivalente à carga cobrada em países de IDH elevado¹⁵, e não é a mesma para todos os setores econômicos. No Brasil, a carga tributária está concentrada principalmente sobre o consumo e a renda do trabalho, livrando da tributação grande parte da renda e do patrimônio dos mais ricos, como mostra o gráfico seguinte.

14 CTB – Carga Tributária no Brasil 2018 e 2019 – Página 2 do estudo disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2019-v2-publicacao.pdf/view> (Acesso em 13.09.2021)

15 Em 2016, ao atingir 32,3% do PIB a carga tributária brasileira se situava próxima à média dos países da OCDE (34,3%).

Tributos por Base de Incidência - Total: R\$ 2.291 bilhões
Carga Tributária em 2018: 33,26% do PIB
Inclui esferas Federal, Estadual e Municipal



Fonte: Receita Federal.¹¹ Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida
Nota 1: O item "Tributos sobre Transações Financeiras", que se refere principalmente ao IOF, foi incluído na tributação sobre o consumo, tendo em vista que o IOF incide sobre operações de crédito, seguros, compras com cartão de crédito, dentre outras transações de consumo.
Nota 2: O item "Outros Tributos" representa 0,01% do total e não foi incluído no gráfico, por impossibilidade de representação gráfica.

O gráfico acima mostra a flagrante injustiça da incidência tributária, que pesa mais sobre a classe trabalhadora e sobre os mais pobres, que destinam todas as suas disponibilidades para o consumo.

Além das diversas distorções existentes no regressivo modelo tributário brasileiro, a injustiça tributária se agrava ainda mais quando analisadas as grandes renúncias fiscais, presentes em todas as esferas, as quais privilegiam setores ligados ao poder econômico, financeiro e político, conforme alguns exemplos citados:

- Na União, sobressaem a escandalosa isenção de Imposto de Renda sobre a distribuição de lucros e dividendos aos sócios de bancos e empresas que já perdura por 25 anos; a falta de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, e outras benesses tributárias concedidas a setores mais ricos da população, como a dedução de juros sobre o capital próprio, a isenção de remessas de lucros ao exterior e sobre ganhos de estrangeiros que aplicam em títulos da dívida interna brasileira. Cabe ressaltar também os incentivos à exportação, que beneficiam principalmente as grandes *Trading Company* das áreas de commodities (grande agronegócio e mineração) que têm provocado crescente dano ambiental, e outras exportadoras. Na esfera federal os incentivos à exportação contemplam o Imposto de Exportação, IOF, PIS, Cofins e IPI, além de outros benefícios creditícios (empréstimos do BNDES por exemplo). Além disso, as taxas de exploração do meio ambiente são irrisórias (TCFA¹⁶) e os royalties de minério cobrados no Brasil são os menores do planeta¹⁷.
- No âmbito dos Estados e DF sobressai a injustificada isenção de ICMS sobre exportação (Lei Kandir¹⁸, mais uma vez, beneficiando principalmente as grandes

¹⁶ <http://www.ibama.gov.br/tcfa>

¹⁷ Cardoso, Alessandra. Amazônia: paraíso extrativista e tributário das transnacionais da mineração. Publicado por Observatório da Mineração em 27/11/2015. Disponível em <https://observatoriodamineracao.com.br/amazonia-paraíso-extrativista-e-tributario-das-transnacionais-da-mineracao/> . Ver também notícia disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/08/06/internas_economia,889711/pais-ainda-tem-royalty-menor-em-minerios-diz-secretario.shtml

¹⁸ A Lei Complementar 87/1996, denominada "Lei Kandir" isentou de ICMS os produtos primários e semi-elaborados, destinados à exportação, com o compromisso de que a União ressarciria tais perdas. Apenas uma pequena parte foi ressarcida e segundo dados do COMSEFAZ (Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e Distrito Federal), os estados perderam R\$ 548,779 bilhões de 1996 a 2016 (em valores

Trading Company das áreas de commodities: grande agronegócio e mineração), a baixa tributação sobre heranças e a falta de incidência de IPVA sobre helicópteros, jatinhos, iates, lanchas e outras embarcações e aeronaves de luxo.

- Municípios têm perdas com as renúncias praticadas em âmbito federal (Imposto de Renda e do IPI¹⁹ por exemplo) e estadual (ICMS²⁰ e outros tributos), pois parte da arrecadação desses tributos é devida aos municípios. Essa injustiça afeta principalmente os 3.670²¹ municípios com população de até 20 mil pessoas, localizados fora da área de influência econômica, o que os torna reféns de apoio estadual e federal. Adicionalmente, os municípios praticam renúncias fiscais de ISS para atrair empresas²² e concedem isenções de ISS para incentivar exportações. Adicionalmente, deixam de aplicar a progressividade do IPTU, que possibilitaria arrecadar mais com imóveis de luxo e reduzir alíquotas de regiões empobrecidas.

Na esfera **federal**, em 2019 as receitas orçamentárias totalizaram R\$ 2.991,56 trilhões²³. Desse total, **47,5% corresponderam aos tributos federais pagos pela sociedade**, no valor de R\$ 1,418 trilhão²⁴. A segunda maior receita da esfera federal em 2019 foi decorrente de operações de crédito (emissão de títulos da dívida pública federal), no valor de R\$ 973,92 bilhões. Essa receita financeira decorrente do endividamento público não tem sido direcionada para financiar investimentos de interesse da coletividade, como já declarou o próprio Tribunal de Contas da União²⁵. A chamada dívida pública tem servido²⁶ para alimentar os mecanismos de política monetária operados pelo Banco Central e para pagar os juros e amortizações da própria dívida, aprofundando a concentração de renda e riqueza nas mãos dos rentistas.

O **Banco Central (BC)** tem sido um pesado apêndice na esfera federal. As receitas do Banco Central correspondem, em sua imensa maioria, às receitas de juros pagos pelo Tesouro Nacional (TN), incidentes sobre os títulos públicos que o TN doa ao BC, os quais são utilizados nas chamadas “Operações compromissadas”²⁷ que custaram quase R\$ 3 trilhões em 10 anos²⁸, e R\$ 3,3 trilhões no período de 2010 a 2020, conforme gráfico seguinte:

atualizados para 1/7/2017, pelo IGP-DI). Este valor já está subtraído das compensações pagas pela União aos estados. Essa lei beneficia principalmente as grandes *Trading Company* das áreas de commodities (grande agronegócio e mineração) que têm provocado crescente dano ambiental.

19 Segundo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), de 2008 a 2012, estados e municípios arcaram com 58% da desoneração do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) promovida pelo governo federal. Com isso, deixaram de receber nos fundos de participação R\$ 190,11 bilhões. <https://portalamm.org.br/municipios-tentam-reaver-verba-de-r-190-bilhoes-perdida-com-incentivo-fiscal/> O caso, que teria repercussão para todos os municípios do país, foi decidido pelo STF em 17/11/2016, conforme noticiado pelo STF <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329746>

²⁰ BREMAEKER, François E. J. de. O prejuízo dos Municípios com a renúncia fiscal do FPM e do ICMS. Publicação da Associação Transparência Municipal. Disponível em http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/44B67489-BC1C-DA6C-348B6462D95DD51B22072013115335.pdf&i=2440

²¹ Correspondente a 68,2% do total de municípios, conforme Relatório do grupo de pesquisa sobre as Finanças Públicas Municipais.

²² Projeto de lei já tentou enquadrar até como ato de improbidade administrativa a renúncia fiscal excessiva. Ver por exemplo: <https://www.camara.leg.br/noticias/434148-renuncia-fiscal-abaixo-de-aliquota-minima-podera-ser-ato-de-improbidade/>

²³ <http://www.transparencia.gov.br/receitas>

²⁴ <http://www.transparencia.gov.br/receitas> Arrecadação de Contribuições Sociais e outras no valor de R\$ 872,77 e arrecadação de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria no valor de R\$ 545,21.

²⁵ <https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>

²⁶ Ver artigos <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/para-que-tem-servido-a-divida-publica-no-brasil-por-maria-lucia-fattorelli/> e <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-mentira-do-deficit-orcamentario-por-rodrigo-avila/>

²⁷ Novela “Assalto aos Cofres Públicos” <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/assalto-aos-cofres-publicos-pl-3-877-2020-pl-9-248-2017-plp-19-2019-e-plp-112-2019/>

²⁸ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/tesouro-gastou-quase-r-3-trilhoes-com-o-banco-central/>

CUSTO DO FINANCIAMENTO DO BANCO CENTRAL			
PELO TESOIRO NACIONAL			
Ano	Volume de Títulos entregues pelo Tesouro Nacional ao Banco Central sem contrapartida financeira	Volume de Juros pagos pelo Tesouro Nacional ao Banco Central sobre os títulos públicos acumulados no BC	Soma
	(Bilhões de Reais)	(Bilhões de Reais)	(Bilhões de Reais)
2010	56,86	71,51	128,37
2011	186,28	84,3	270,58
2012	117,11	89,43	206,54
2013	129,61	94,18	223,79
2014	287,39	108,82	396,21
2015	192,48	145,46	337,94
2016	238,66	162,05	400,71
2017	88,21	163,11	251,32
2018	188,19	158,49	346,68
2019	185,18	152,78	337,97
2020	295,03	133,56	428,59
Soma	1.965,00	1.363,69	3.328,70

Elaboração: Maria Lucia Fattorelli

Fontes: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2691:2:0::e> e <https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/balanceteslai>

Como demonstrado, o Banco Central ganha títulos públicos do Tesouro Nacional e ainda recebe juros sobre esses títulos, os quais utiliza para remunerar diariamente a sobra de caixa dos bancos, uma remuneração parasita, paga pelo BC sobre recursos que sequer pertencem aos bancos.

Dessa forma, o Banco Central tem funcionado como uma correia de transmissão de recursos públicos aos bancos, que no Brasil lucram cada vez mais, às custas desse e outros mecanismos da política monetária suicida praticada pelo Banco Central. Em vez de interromper essa nociva operação, que além de custar trilhões aos cofres públicos, fabricar escassez de moeda e crise, ainda é a operação responsável pelos elevadíssimos juros de mercado praticados no Brasil, amarrando toda a economia, o Congresso Nacional aprovou o PL 3.877/2020, “legalizando” essa verdadeira “Bolsa-Banqueiro” através da autorização de Depósitos Voluntários Remunerados sem limite e sem parâmetro algum²⁹.

O outro instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central que afeta profundamente os fluxos de recursos na economia brasileira é a definição da taxa básica de juros Selic. Em 2021, o Banco Central já elevou a Selic em quase 300% (de 2 para 5,25% a.a. até agosto, e já anunciou que fará outros aumentos), sob a justificativa de “controlar a inflação”. No entanto, a inflação segue explodindo, pois esta decorre de outros fatores que não são afetados pelo aumento dos juros³⁰. Por outro lado, a elevação da Selic provoca aumento de todas as demais taxas de juros de mercado praticadas, encarecendo empréstimos, vendas a prazo e outras operações que extraem grandes volumes de recursos de toda a sociedade, os quais são direcionados aos bancos. Não por acaso, em plena pandemia, enquanto o PIB cai e toda a economia definha, os bancos batem recordes históricos de lucros³¹.

O **BNDES** reproduz a mesma injustiça na distribuição de recursos, beneficiando principalmente grandes empresas. As principais fontes de recursos do BNDES provêm do Tesouro Nacional e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os gráficos seguintes mostram que o BNDES

²⁹ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/deposito-voluntario-remunerado-e-bolsa-banqueiro-sem-limite-e-sem-causa/>

³⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=eLuFchMQj4I&t=14s>

³¹ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/05/lucro-trimestral-dos-grandes-bancos-e-o-maior-da-historia-chegando-a-r-231-bilhoes.ghtml>

emprega tais recursos principalmente em empresas de grande porte, muitas vezes financiando privatizações para iniciativa privada.

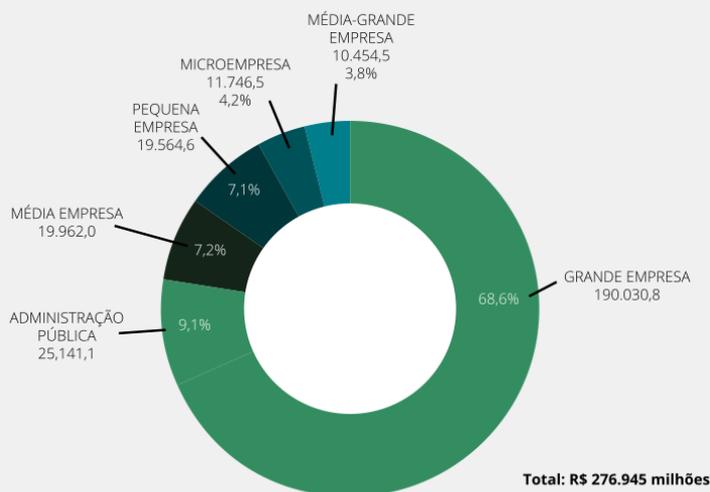
Aplicações do BNDES - Recursos recebidos do Tesouro Nacional³²



Aplicações do BNDES - Recursos recebidos do FAT³³

Dos recursos aplicados, no montante de R\$ 276,9 bilhões, o maior volume, 68,6% financiam as grandes empresas, e 11,3% financiam as micros e pequenas empresas. Do total de contratos, as microempresas representam 46,2% e as pequenas empresas 26,5%.

Gráfico 8 - Distribuição do saldo aplicado e dos contratos, por porte de empresa.



³² <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/recursos-tesouro>

³³ https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/RELATORIO-DE-GESTAO-FAT_30.04.2021-compactado.pdf

No âmbito dos **Estados e DF**, em 2020³⁴, do total de receitas no valor de R\$ 991 bilhões, cerca de **54% corresponderam à arrecadação tributária**, no valor de R\$ 535 bilhões. As Operações de Crédito corresponderam a menos de R\$ 9 bilhões. Outra receita relevante das receitas dos Estados corresponde ao FPE – Fundo de Participação dos Estados – referente às transferências feitas pela União no valor de R\$ 74,42 bilhões em 2020. Para alguns Estados da região Norte (TO, AP, RR e AC) e Nordeste (SE e MA), o FPE representa a parcela mais importante nas receitas totais

A receita total dos municípios em 2020 foi de aproximadamente R\$ 737 bilhões, sendo que a **receita tributária somou R\$ 165 bilhões e as Transferências Correntes**³⁵ somaram **R\$ 445 bilhões**. As Operações de Crédito corresponderam a menos de R\$ 14 bilhões.

A análise das receitas dos Municípios revelou ainda que no período de 2013 a 2020, as receitas resultantes de Operações de Crédito aumentaram de R\$ 3,886 bilhões para R\$ 13,815 bilhões, um impressionante crescimento de 255,5%, em termos financeiros. Esse crescimento é explicado pela retração, no mesmo período, em termos proporcionais e financeiros, das Transferências Governamentais (de capital) destinadas aos municípios, empurrando os municípios cada vez mais às Operações de Crédito (empréstimos) para ampliar a sua capacidade de investimento.

Essa constatação é muito relevante, tendo em vista que esse comportamento tem relação com diversos fatores presentes no modelo econômico aplicado no Brasil, os quais desrespeitam o Federalismo e prejudicam as finanças tanto dos estados como dos municípios brasileiros, destacando-se a concentração cada vez maior da arrecadação tributária na esfera federal, antes comentada, subjugando os municípios à dependência do recebimento de transferências correntes e de capital; a opção pelo endividamento público em detrimento de modificações que tornem o modelo tributário mais justo (IPTU progressivo por exemplo); a influência do Banco Mundial e BID em diversos municípios brasileiros, entre outros.

Embora o volume de transferências correntes e de capital da União para Estados e Municípios alcance patamar relevante para esses entes, é preciso destacar que, quando comparado ao volume do gasto federal com a dívida pública, o valor dessas transferências se torna pífio: a União tem destinado para gastos com a dívida pública federal um valor superior a 400% da soma de todas as transferências aos 26 estados, Distrito Federal e 5.570 municípios brasileiros.

Essa breve análise das receitas públicas de todas as esferas (federal, estadual e municipal) revela a relevância do **financiamento do Estado pela sociedade, por meio do pagamento de tributos que recaem principalmente sobre a classe trabalhadora e sobre os mais pobres**, cabendo lembrar que o valor das transferências (FPE, FPM e outros repasses) também provêm de arrecadação tributária.

3 - ANÁLISE DAS DESPESAS PÚBLICAS

Na esfera federal, historicamente a despesa pública mais elevada de todas corresponde aos gastos com a **dívida pública** (Juros, Encargos e Amortizações), enquanto todos os gastos com todas as rubricas orçamentárias para a manutenção de todos os poderes (Executivo, Legislativo,

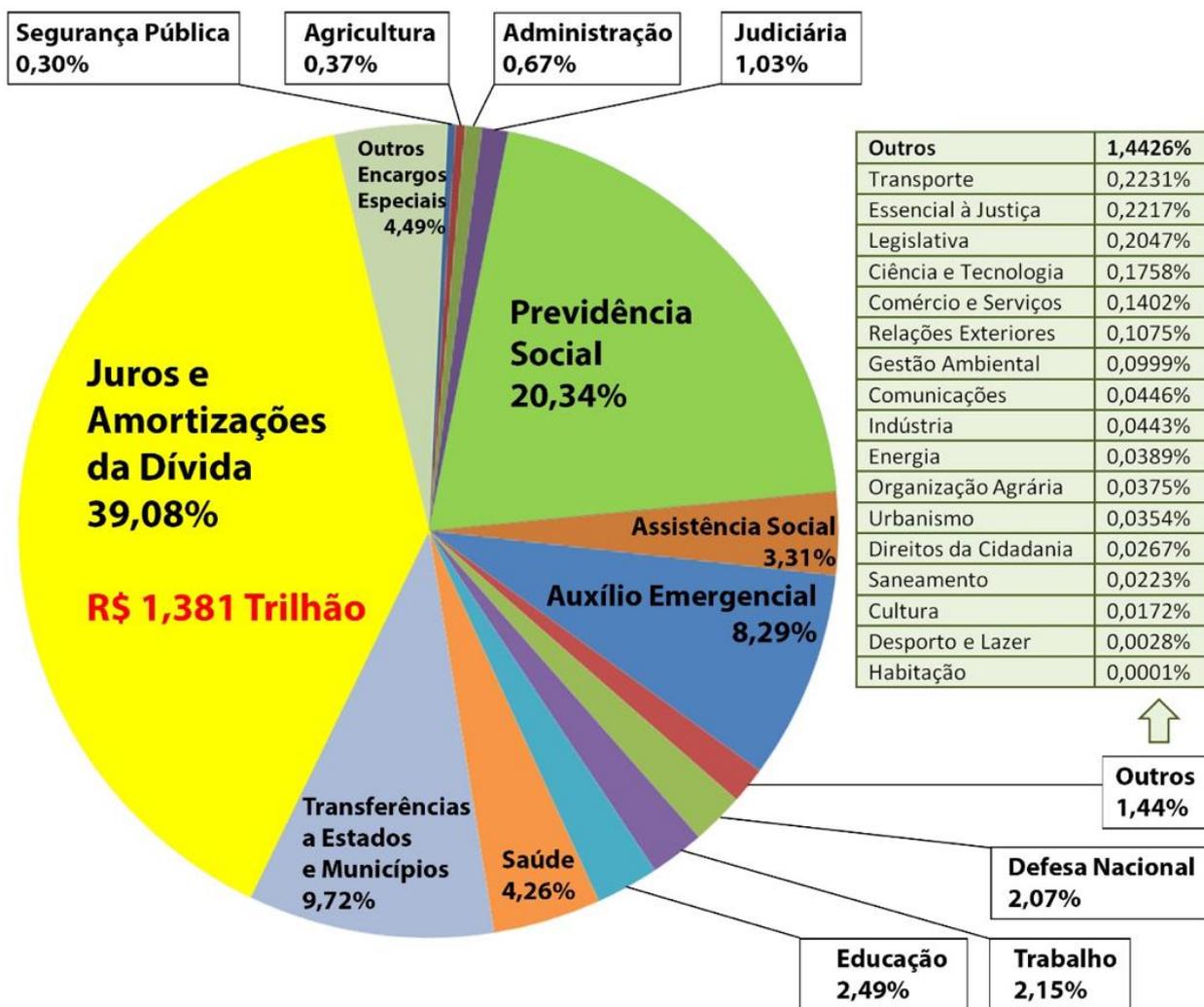
34 Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2020/114>

35 Transferências de FPM pela União e outros repasses feitos pelos Estados, destinadas a Despesas Correntes. Não inclui as Transferências de Capital, que são feitas especificamente para emprego em Despesas de Capital.

Judiciário, Ministério Público), além de todos os serviços prestados (Previdência, Assistência Social, Educação, Saúde etc., áreas nas quais servidores públicos desempenham papel fundamental) e as transferências aos Estados e Municípios ficam prejudicadas.

Em 2020, ano no qual o orçamento federal executado foi impactado por recursos adicionais em decorrência da pandemia, os gastos com a dívida pública continuaram sendo os mais relevantes, como mostra o gráfico seguinte, e o que mais cresceu, como analisado em recente artigo³⁶.

Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,535 TRILHÕES Inclui gastos do "Orçamento de Guerra" autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020



Fonte: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw

Nota: Consulta em 15/1/2021. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Inclui o chamado "Orçamento de Guerra", aprovado por meio da Emenda Constitucional 106/2020 no contexto da pandemia. Gráfico por Função, com exceção das Funções "Encargos Especiais" e "Assistência Social", cujas parcelas foram desmembradas de acordo com a natureza da despesa. A Função "Encargos Especiais" foi desmembrada em "Juros e Amortizações da Dívida" (GND 2 e 6); "Transferências a Estados e Municípios" (Programa 0903), e "Outros Encargos Especiais" (compostos principalmente de gastos de R\$ 50 bilhões com o cumprimento de Sentenças Judiciais, e gastos de R\$ 58 bilhões com garantias dadas aos bancos no âmbito do PRONAMPE, no valor de R\$ 38 bilhões, e no âmbito do Fundo Garantidor de Investimentos no valor de R\$ 20 bilhões, relacionados a empréstimos concedidos a micro, pequenas e médias empresas). A Função "Assistência Social" foi desmembrada para destacar a parcela referente ao "Auxílio Emergencial", mostrada separadamente no gráfico.

O gráfico acima tem possibilitado a conscientização de muitas pessoas sobre a necessidade de realizar a auditoria da dívida pública, razão pela qual a grande imprensa e outros setores ligados ao Sistema da Dívida têm atacado este importante instrumento de mobilização popular, com argumentos equivocados³⁷.

36 Análise do Orçamento Federal executado em 2020 disponível em <https://bit.ly/3pOSvvH>

37 Para maiores detalhes sobre o equívoco dos argumentos usados pelos que criticam o gráfico elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida, ver: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida-publica-parte-3/>

Todo sacrifício social e econômico que temos feito ao longo dos anos para pagar a dívida pública federal tem alimentado exclusivamente a própria dívida, que **não tem contrapartida em investimentos para o país**, como afirmou o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) em audiência pública no Senado³⁸. Na mesma audiência pública, demonstramos que a dívida tem sido gerada por diversos mecanismos financeiros³⁹, principalmente os decorrentes da política monetária suicida⁴⁰ praticada pelo Banco Central, especialmente os elevados juros, a remuneração da sobra de caixa dos bancos⁴¹, entre outros⁴², cabendo destacar a contabilização de juros como se fosse “amortização” ou “rolagem”, artifício que burla o Art. 167, III, da Constituição e tem sido responsável pelo crescimento exponencial da dívida interna federal ao longo dos anos. Apesar das amortizações gigantes feitas a cada ano, o estoque da dívida pública federal interna segue aumentando, por causa desse artifício, conforme Tabela:

Comparativo Juros, Amortizações e Estoque da Dívida Pública (em BILHÕES DE REAIS)			
Ano	"Juros e Encargos" da Dívida	"Amortizações"	Estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
2008	110,17	448,74	1.759,13
2009	124,18	517,73	2.036,23
2010	122,02	513,34	2.307,14
2011	131,04	577,00	2.536,07
2012	134,08	618,94	2.823,00
2013	141,69	576,74	2.986,22
2014	170,35	807,57	3.301,05
2015	208,36	753,87	3.936,68
2016	204,89	925,27	4.509,26
2017	203,11	783,01	5.094,97
2018	279,37	786,36	5.523,12
2019	285,09	752,48	5.971,93
2020	346,88	1.034,85	6.691,94

Fonte: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO> e Banco Central.

A alegação de que o controle do crescimento da dívida interna federal estaria simplesmente na produção de Superávit Primário⁴³ é desmentida pelos dados. Produzimos cerca de R\$ 1 Trilhão de Superávit Primário no período de 1995 a 2015, e, no mesmo período, a dívida interna federal aumentou de R\$ 86 bilhões para quase R\$ 4 trilhões, e seguiu crescendo, pois o que tem feito a dívida crescer não são os gastos primários, mas sim os **mecanismos de política monetária do Banco Central, onde está de fato localizado o déficit das contas públicas**⁴⁴.

38 Fala do representante do TCU à CAE/Senado <https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>

39 Telas da apresentação feita à CAE/Senado disponíveis em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/palestra-a-importancia-da-auditoria-da-divida-publica-com-participacao-social-m-l-fattorelli-audiencia-publica-na-comissao-de-assuntos-economicos-senado-federal/> e vídeo em <https://youtu.be/y10a8vY7VPo>

40 Ver artigo “O Banco Central está suicidando o Brasil”, publicado em janeiro de 2016: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil-dh5s162swds5080e0d20jsmpc/>

41 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/temos-dinheiro-sobrando-para-remunerar-diariamente-a-sobra-de-caixa-dos-bancos-essa-e-a-prioridade-do-pais/>

42 Principais variáveis que influenciaram no crescimento da dívida pública

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2017/>

43 O denominado “Superávit Primário” é o resultado da diferença entre as chamadas “receitas primárias” (principalmente receitas tributárias e as advindas de privatizações) e as “despesas primárias” (os gastos com os serviços sociais prestados à população e gastos com a manutenção do Estado). As despesas com a dívida pública e as receitas advindas de operações de crédito não são computadas no cálculo do Superávit Primário. Ver também “Superávit Primário: o debate rebaixado”, disponível em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/superavit-primario-o-debate-rebaixado/>

44 <https://www.extraclasse.org.br/opiniao/2021/02/o-deficit-esta-no-banco-central-e-nao-nos-gastos-sociais/>

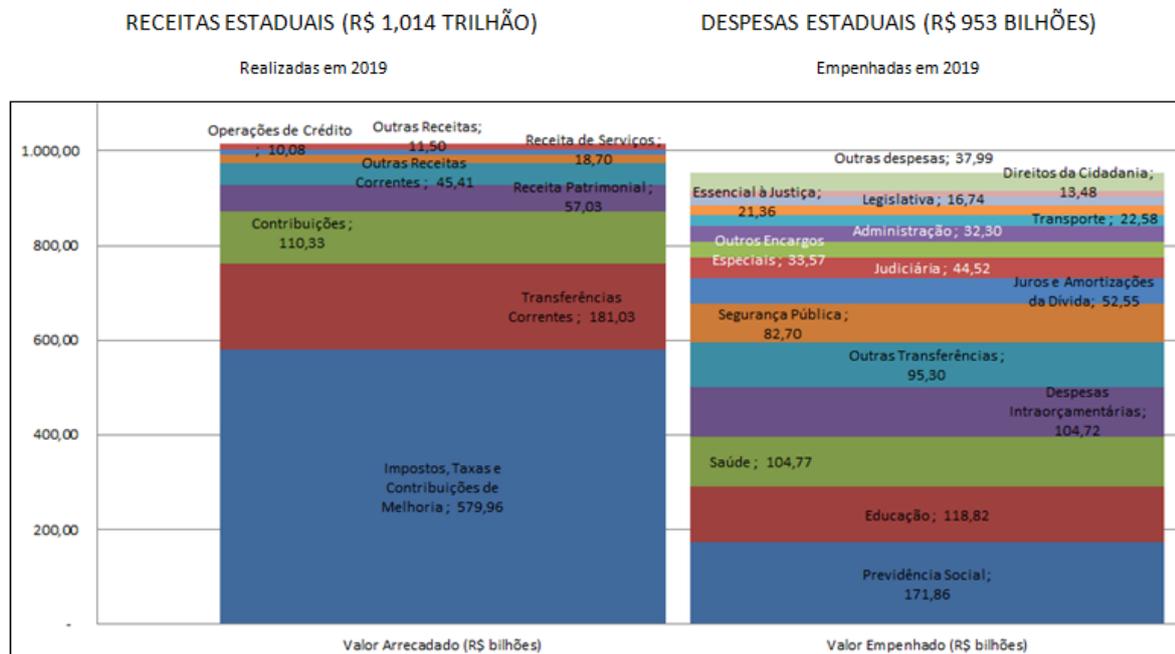
Dentre os principais gastos do BC estão os juros pagos aos bancos nas chamadas “Operações Compromissadas” (que na prática têm sido usadas para remunerar a sobra de caixa dos bancos⁴⁵) e os gastos com swap⁴⁶ (que em apenas 5 meses de 2020 representaram perdas de R\$ 63,5 bilhões⁴⁷). Esse gasto tem sido transferido diretamente para os gastos com a chamada dívida pública, o que pode ser considerado um grande escândalo, devido à ausência de justificativa para essas questionáveis perdas de dezenas de bilhões. Para se ter uma ideia da relevância desse gasto com essas questionáveis e sigilosas operações de swap praticadas pelo Banco Central, durante todo o ano de 2020, o gasto federal com educação foi de R\$ 88,08 bilhões!

O Banco Central tem sido financiado pelo Tesouro Nacional, como antes mencionado, que lhe doa títulos públicos e paga juros sobre esses títulos doados. Com esses recursos, o Banco Central paga os juros das “Operações Compromissadas” e outros gastos. Além disso, transfere perdas com swap (sem limite) diretamente para o gasto com a dívida pública e transfere todo o seu prejuízo ao Tesouro Nacional (sem limite), o qual tem sido em grande parte financiado por dívida pública. Em 2016, por exemplo, esse prejuízo foi de R\$ 250 bilhões⁴⁸!

Dessa forma, enquanto todo o gasto com os serviços públicos prestados à população está sujeito ao absurdo teto de gastos imposto pela EC 95 e agravado pela EC 109, não há limite algum para a farra do Banco Central com sua política monetária suicida, e cada vez menos transparência!

Na esfera dos estados e DF verificou-se uma situação superavitária em 2019, em seu conjunto, mas a dívida ilegítima seguiu aumentando.

Gráfico– Receitas e Despesas dos Estados – 2019 (R\$)



Fonte: Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) de 2019. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2019/114>

45 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/extra-classe-banco-central-gasta-centenas-de-bilhoes-para-remunerar-sobra-de-caixa-dos-bancos/>

46 Palestra sobre Swap em audiência pública no Senado <https://auditoriacidada.org.br/video/ctg-coordenadora-da-auditoria-cidada-participa-de-audiencia-no-senado-sobre-swap-cambial/> e Representação do TCU sobre o Swap <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/rrepresentacao-tcu-contraswap/>

47 Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasfiscais/Notimp3.xlsx - Tabela 30

48 https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasfiscais/Notimp3.xlsx Quadro 30

No âmbito dos Estados e DF, as principais despesas em 2020 (por funções), corresponderam aos gastos com Educação (R\$ 114 bilhões), Saúde (R\$ 122 bilhões) e Previdência Social (R\$ 186 bilhões), áreas fundamentais para a garantia de direitos universais previstos na Constituição Federal.

Para funcionar, tais áreas contam com a participação imprescindível de servidoras e servidores públicos que, apesar de garantirem a prestação desses serviços essenciais à população, têm sido alvo de falaciosos estudos do Banco Mundial que respaldam a PEC 32 e ataques da grande mídia, que mentem ao alegar a existência de “excesso de gastos com servidores” omitindo a verdadeira fonte do problema dos estados: a concentração das receitas na esfera federal e a priorização dos pagamentos da questionável dívida pública, além da subtração de recursos estaduais pela Lei Kandir e outros incentivos fiscais injustificados.

Em 2020, devido à pandemia, o STF suspendeu os pagamentos da dívida dos estados refinanciada pela União (Lei 9.496/97), a qual representa a maior obrigação da imensa maioria dos estados, mas estes seguiram arcando com o pagamento de dívidas contraídas junto a instituições financeiras privadas nacionais e internacionais e outros organismos internacionais (BM, BID, CAF principalmente).

Apesar da suspensão dos pagamentos, esses valores não pagos serão apartados, atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, conforme Lei Complementar 173/2020, e incorporados ao saldo devedor em janeiro de 2022. Isso fará com que o estoque dessas dívidas cresça de forma exponencial, como aconteceu no caso do Rio de Janeiro.

A Lei Complementar 178/2021 agrava mais ainda a situação dos estados e municípios, pois empurra os estados para o chamado Regime de Recuperação Fiscal⁴⁹, que na realidade não representa uma “recuperação”, mas uma “implosão” fiscal, com graves danos ao Federalismo⁵⁰.

Ao longo de mais de 3 décadas, as finanças dos estados têm sido sangradas por pagamentos da dívida refinanciada pela União com base na Lei 9.496/97. Cerca de 55% do valor total refinanciado pela União no final da década de 90⁵¹ sequer deveria ser considerado “dívida”, pois correspondia a passivos dos bancos estaduais que, por meio do esquema denominado PROES⁵² foram incorporados ao valor das dívidas dos estados e passaram a ser atualizados diariamente pelo IGP-DI e juros!

De 1997 a 2019 os estados pagaram R\$ 357 bilhões à União, o que corresponde a cerca de 300% do saldo inicial refinanciado. Apesar disso, estados ainda devem cerca de 5 vezes o valor refinanciado, ou seja, essa conta não fecha. Diversas ilegalidades e ilegitimidades envolvem essa dívida dos estados com a União, que além de já ter sido paga várias vezes, englobou parcelas nulas, como o passivo dos bancos estaduais (PROES) acima citado, condições financeiras abusivas, inaceitáveis entre entes federados de uma mesma nação, e até fraudes⁵³.

⁴⁹ Fattorelli, Maria Lucia. *A ameaça do Regime de Recuperação Fiscal*. Publicação da Auditoria Cidadã da dívida (2021). Disponível em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-ameaca-do-regime-de-recuperacao-fiscal/>

⁵⁰ Ver aula sobre o tema <https://auditoriacidada.org.br/video/regime-de-recuperacao-fiscal-aula-extra-para-a-turma-9-do-curso-auditoria-cidada-da-divida-dos-estados/>

⁵¹ <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf> – Ver Tabela fornecida pelo Tesouro Nacional à CPI da Dívida às páginas 90/91 do livro e ver Capítulo VIII sobre o PROES

⁵² PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária) - ver Capítulo VIII <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>

⁵³ Ver “Escândalo dos Precatórios”- Capítulo VI <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>

Dívida dos Estados refinanciada pela União (Lei 9.496/1997) e PROES (Bilhões)		
Dívida dos Estados refinanciada pela União	R\$ 50,25	45 %
PROES (Obscuros passivos de bancos estaduais transferidos para a dívida pública)	R\$ 61,92	55 %
TOTAL REFINANCIADO	R\$ 112,18	100 %
Total pago pelos Estados até 2019	R\$ 357,15	318 %
SALDO DEVEDOR EM 2019	R\$ 556,30	496 %

Nota: Percentuais calculados em relação ao Total Refinanciado pela União

Fontes:

- Dados referentes ao valor refinanciado e PROES: Tabela fornecida pelo Ministério da Fazenda à CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados (2009/2010) e Tabela do PROES divulgada pelo Banco Central, utilizados no Livro “Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados” <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf> - Páginas 90/91 e 181 a 183.

- Dados dos valores pagos e saldo devedor: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:26242

Todo esse sacrifício a que os estados têm sido submetidos ao longo de décadas tem servido somente ao Sistema da Dívida, tendo em vista que todos os pagamentos feitos pelos estados à União só podem ser gastos com a dívida federal, de acordo com o Art. 12 da Lei 9.496/97.

Apesar de todas essas irregularidades, a dívida dos estados tem sido a justificativa para os sucessivos planos de ajuste fiscal, submissão a contrarreformas e privatizações nos estados, passando tais medidas a figurar no texto constitucional a partir da aprovação da EC 109 em 2021⁵⁴ que instituiu novo subteto que submete estados e municípios a arrocho fiscal ainda mais gravoso.

Nos Municípios, as despesas totais em 2020 foram de R\$ 712 bilhões, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 25 bilhões em comparação com as receitas orçamentárias totais de R\$ 737 bilhões, conforme resumido na Tabela a seguir.

54 Decorrente da aprovação da PEC 186, uma verdadeira chantagem aprovada em plena pandemia, conforme diversos materiais elaborados pela ACD: Live com o Ministro Ayres Britto <https://bit.ly/36DnbZF>; A PEC 186 e a matrix das finanças públicas, por Gisella Colares Gomes <https://bit.ly/38NqVJu>; Auxílio Emergencial versus auxílio permanente à burguesia, por José Menezes Gomes <https://bit.ly/2OZM7Fd>; PEC 186/2019 e a supressão da dignidade da população brasileira. Quem são os privilegiados?, por Selma Alves Dios e Maria de Fátima de L. Pinel <https://bit.ly/30QNXeb>; PEC Emergencial para quem? Por Lujan Miranda <https://bit.ly/3tvyeHa>; Desordem Democrática, Econômica e Social, por Rafael Muller <https://bit.ly/38PmTk4>; Se PEC 186 for aprovada o Brasil ficará totalmente submisso aos interesses do mercado, por Maria Lucia Fattorelli <https://bit.ly/3tx0j7Q>; PEC 186 concede privilégios ao mercado e esmolas para o povo, por Fattorelli <https://bit.ly/3m7KNyC>; Interpelação Extrajudicial a Deputados Federais sobre a PEC 186/2019 e a PEC 32/2020 <https://bit.ly/3rQXtdf>

Comparativo Receitas e Despesas dos Municípios brasileiros – 2020 – R\$ Bilhões		
Classificação	Receita	Despesa
Corrente	675,891	637,163
Capital	29,748	74,762
Total	737,340	711,925

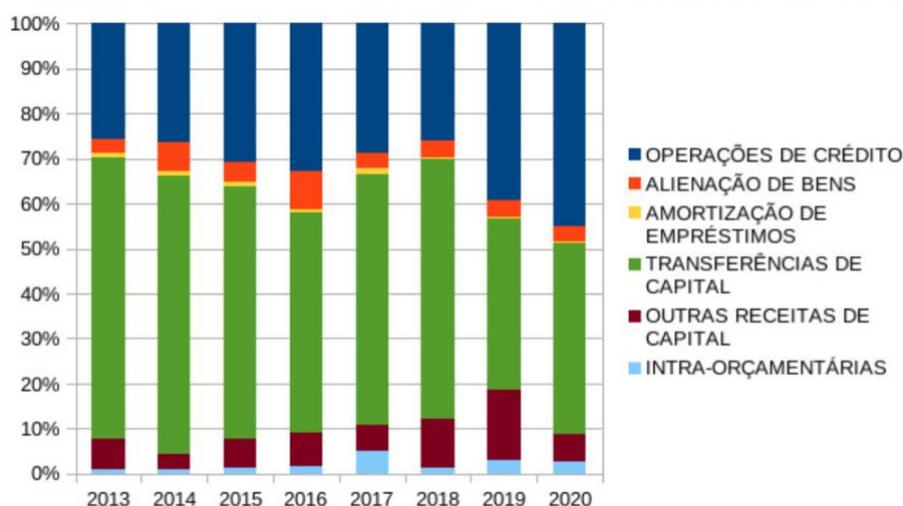
Fonte: BRASIL/ME, 2020. Balanço do Setor Público Nacional (2020)

No grupo das Despesas Correntes (R\$ 637 bilhões), a maior parte corresponde às despesas com Pessoal e Encargos Sociais, que somaram R\$ 354 bilhões em 2020, equivalente a 49,7% das despesas orçamentárias totais. Essa rubrica inclui, por exemplo, salários e encargos com a remuneração de professores(as) e demais profissionais de ensino na rede pública municipal, profissionais de saúde, assistência social, segurança, entre outros. Na análise por função, Educação, Saúde, Administração e Urbanismo representam as principais despesas dos municípios, congregando, mais de 70% das destinações orçamentárias.

As Despesas de Capital em 2020 somaram R\$ 74,76 bilhões. De 2013 a 2019, os Investimentos apresentaram um crescimento de 17,41%, percentual bem inferior à inflação acumulada no período que foi de 47,68%. As despesas com Inversões Financeiras apresentaram um crescimento de 91,93%, porém esta despesa é muito pequena em termos absolutos. Já as despesas com Amortização/Refinanciamento da dívida apresentaram um crescimento de 62,98%.

A pequena parcela que as Despesas de Capital representam no total das despesas dos municípios (cerca de 10%), revela a tendência predominante das esferas federal e estaduais na redução progressiva da transferência de recursos aos municípios para o financiamento da infraestrutura (manutenção, construção e equipamentos) necessária às políticas sociais, como mostra o gráfico seguinte. Com isso, os municípios, paulatinamente, têm sido sobrecarregados do ponto de vista fiscal, financeiro e orçamentário. Há crescente transferência de responsabilidades da esfera estadual e federal para a esfera municipal o que requer maiores investimentos diretos em bens públicos.

Detalhamento das Receitas de Capital dos Municípios brasileiros em termos percentuais – 2013 a 2020



Fonte: BRASIL/ME, 2020. Balanço do Setor Público Nacional (2013-2020). Elaboração deste estudo.

Esse desequilíbrio no repasse de recursos aos municípios tem provocado o seu crescente endividamento (interno e externo) com o setor financeiro (bancos) privado e público e com as agências (bancos) multilaterais de financiamento, tais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As despesas de Capital com Amortização/Refinanciamento expressam o crescente endividamento dos municípios para financiar investimentos em políticas sociais. Há, ainda, outro fator relevante no elemento de despesa que congrega a amortização e também engloba o refinanciamento que pode estar mascarando o pagamento de juros sobre juros embutidos no processo de refinanciamento, elevando de forma espoliativa e ilegítima o endividamento dos municípios brasileiros com destacado processo de endividamento sem a contrapartida para a efetivação de políticas sociais.

Essa breve análise sobre as despesas públicas mostra claramente quem mais se beneficia do gasto público, pois o maior gasto público, disparadamente, está representado pelo gasto com a dívida e os prejuízos provocados pela política monetária do Banco Central. O funcionamento distorcido do processo de endividamento público está presente em todas as 3 esferas (federal, estadual e municipal): em vez de funcionar como um instrumento de aporte de recursos aos entes federados, viabilizando investimentos importantes para a coletividade, na prática tem atuado como um “Sistema da Dívida” que continuamente desvia grandes volumes de recursos públicos principalmente para o setor financeiro, mediante a utilização de mecanismos ilegais, ilegítimos e até fraudulentos em alguns casos.

A atuação desses mecanismos tem sido responsável pelo contínuo crescimento da chamada dívida pública, e esse crescimento tem sido usado como justificativa para as medidas de ajuste fiscal (contínuo corte de gastos públicos com serviços prestados à população para que sobre mais recursos para o gasto com a dívida, como comprovam as EC 95 e EC 109, entre outros atos); Privatizações (os recursos apurados com as privatizações são destinados ao pagamento da dívida e as empresas privatizadas ainda recebem recursos do BNDES para ampliar investimentos) e contrarreformas (como as da Previdência e a Administrativa por exemplo). Esse Sistema da Dívida agrava a concentração de renda (tendo em vista que seus mecanismos transferem riqueza principalmente para grandes bancos e corporações) e impedem a melhoria das condições de vida da população, razão pela qual é urgente a mobilização pela auditoria integral dessas dívidas, com participação social.

4 – ESQUEMA DA SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS PÚBLICOS

O Sistema da Dívida está avançando para modalidades cada vez mais prejudiciais aos cofres públicos e à sociedade, como é o caso da chamada Securitização de Créditos Públicos – uma **operação de crédito que funciona como uma espécie de empréstimo consignado de recursos públicos**⁵⁵. Dessa forma, os recursos arrecadados de contribuintes sequer alcançarão os cofres públicos, pois são desviados para contas vinculadas a esse esquema, durante o percurso dos recursos pela rede bancária.

A securitização foi constatada durante os trabalhos da auditoria da dívida grega, com graves danos àquele país. Somente bancos lucram com esse esquema, pois passam a se apropriar de parte da arrecadação tributária que sequer alcança os cofres públicos⁵⁶, em montante muitas vezes maior do que o adiantamento inicial de recursos que o esquema possibilita, como uma isca para o imenso rombo que virá em seguida e comprometerá drasticamente o orçamento público.

55 <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/securitizacao-consignado-turbinado-de-recursos-publicos/>

56 <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/01/securitizacao-da-divida-proposta-desvia-impostos-para-especuladores-do-mercado-financeiro/>

O diagrama a seguir ilustra o desvio de recursos tributários para investidores privilegiados. Contribuintes continuarão pagando os seus tributos normalmente junto à rede bancária, porém parte desses recursos será desviada antes de alcançar os cofres públicos.



Com esse mecanismo, haverá perda de controle sobre parte crescente da arrecadação tributária, comprometendo gravemente o financiamento do Estado e o atendimento às políticas públicas. Enquanto isso, bancos e investidores privilegiados passam a receber tais recursos prioritariamente e sem o devido controle orçamentário.

Esse esquema possibilita a geração de dívida pública disfarçada, mediante a venda, para investidores privilegiados, de debêntures emitidas por uma nova empresa estatal independente, sociedade de propósito específico (SPE, a exemplo da PBH ATIVOS S/A e CPSEC S/A), criada para operar o esquema, como mostra o diagrama seguinte:



À medida em que a empresa estatal vende as debêntures a investidores privilegiados que têm acesso a esse tipo de operação, a maior parte dos recursos auferidos com essa venda é repassada ao ente federado. Está, assim, caracterizada a realização de operação de crédito, na modalidade de adiantamento de recursos⁵⁷. Tal dívida será paga mediante a entrega de parte do fluxo de arrecadação tributária a esses investidores.

⁵⁷ Tecnicamente seria uma operação do tipo ARO, porém sem obedecer a nenhuma das normas que regem esse tipo de adiantamento de receitas orçamentárias .

Esse esquema já funciona em diversos estados e municípios do país, a exemplo de Belo Horizonte, onde uma CPI⁵⁸ comprovou graves danos aos cofres públicos. As finanças do Estado de Minas Gerais também têm sido gravemente afetadas por esse mecanismo⁵⁹. O risco de alastramento desse esquema aumenta ainda mais diante da aprovação das Leis Complementares 173/2020 e 178/2021, que permitem a securitização de dívidas dos estados e municípios, eternizando o Sistema da Dívida de forma ainda mais nociva.

O esquema da securitização tem se tornado um modelo de negócios⁶⁰, desviando receitas de tributos arrecadados de contribuintes, receitas previdenciárias (a exemplo do RioPrevidência no Rio de Janeiro) e comerciais, como é o caso das receitas do Nióbio em Minas Gerais.

O mercado financeiro vem tentando aprovar o esquema de securitização de créditos públicos por meio do PLP 459/2017⁶¹ (consta também da PEC 438/2018), e diante da gravidade desse mecanismo e da obscuridade do texto do projeto, o tema foi objeto de INTERPELAÇÃO EXTRAJUDICIAL⁶² a todos os líderes de todos os partidos políticos na Câmara dos Deputados, a fim de garantir que parlamentares que terão a responsabilidade de votar o texto tomaram conhecimento do verdadeiro teor desse esquema.

É fundamental impedir o alastramento desse esquema, pois ainda que se consiga implementar um modelo tributário justo, esse esquema desviaria os recursos arrecadados.

5 – IMPACTO DA CRISE FABRICADA SOBRE O COMPORTAMENTO DAS RECEITAS DE TODOS OS ENTES FEDERADOS E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA MONETÁRIA PRATICADA PELO BANCO CENTRAL

Os grupos de estudos sobre as finanças públicas analisaram o comportamento das receitas e despesas da União, dos Estados e dos Municípios no período de 2013 a 2020. Em todas as esferas, foi constatado o impacto da crise iniciada em 2014, quando o PIB ficou estacionado, seguido da forte queda de cerca de 7% em 2015/2016.

Essa crise foi fabricada pela política monetária do Banco Central⁶³, que desde maio/2013 passou a elevar a Taxa Selic (que estava em 7,25% a.a.) em todas as reuniões do Copom, até chegar ao elevadíssimo patamar de 14,25% a.a., no qual permaneceu durante mais de um ano. Junto com essa forte elevação da taxa básica de juros, que exerce impacto nocivo em todas as demais taxas de juros praticadas no país, o Banco Central foi elevando também o volume das “Operações Compromissadas” até chegar em R\$ 1 trilhão em janeiro de 2016 e seguiu subindo. Além disso, houve imenso prejuízo em questionáveis contratos de swap cambial oferecidos pelo Banco Central aos bancos. O resultado dessa política monetária suicida foi a fabricação da crise, com impactos negativos a toda a economia, como mostra a queda de 7% do PIB em 2015/2016, além do prejuízo imenso aos

58 <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/relatorio-preliminar-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-2-2017/>

59 <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/arranjo-politico-agrava-desvio-de-recursos-arrecadados-de-contribuintes-em-minas-gerais/>

60 <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/desvio-de-recursos-vira-modelo-de-negocios-securitizacao-e-rioprevidencia/>

61 <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/apelo-pela-rejeicao-de-projetos-fraudulentos-que-desviam-recursos-publicos-plp-459-2017-e-pec-438-2018/>

62 <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/interpelacao-extrajudicial-sobre-o-plp-459-2017-entregue-a-parlamentares-em-21-11-2018/>

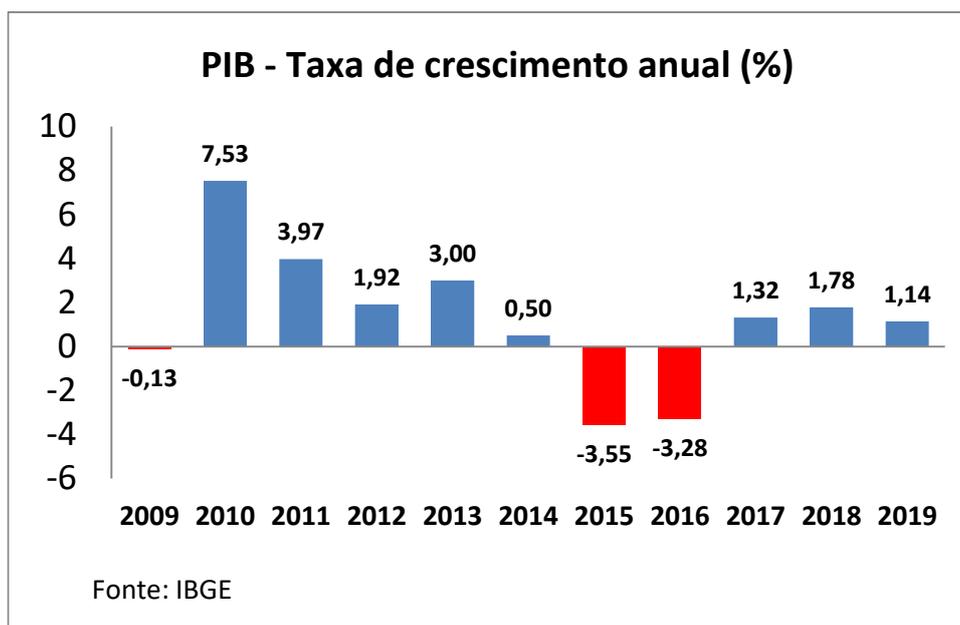
63 O Banco Central está suicidando o Brasil <https://bit.ly/3cDQuXO>, Crise fabricada expande o poder do mercado e suprime direitos sociais - <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/crise-fabricada-expande-o-poder-do-mercado-financeiro-e-suprime-direitos-sociais/>; Vídeo curto <https://bit.ly/39WBg5C> e Novela “Assalto aos Cofres Públicos” <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/assalto-aos-cofres-publicos-pl-3-877-2020-pl-9-248-2017-plp-19-2019-e-plp-112-2019/>

cofres públicos: em 2016, o prejuízo do Banco Central foi de R\$ 250 bilhões⁶⁴. Cabe lembrar que de acordo com a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, todo o prejuízo do Banco Central é repassado ao Tesouro Nacional e tem sido em grande parte financiado por dívida pública.

A relação entre a crise fabricada e a queda do PIB é direta⁶⁵, como ilustra o gráfico seguinte, que mostra que:

- Em 2009, justamente quando pela primeira vez o volume das Operações Compromissadas chegou a quase meio trilhão de reais, o **PIB despencou e ficou negativo**, sendo que nos 2 anos anteriores havia crescido 6% em 2007 e 5% em 2008.

- Em 2014 o volume dessas operações disparou até alcançar R\$ 1 trilhão em janeiro de 2016, movimento combinado com a elevação da Selic até 14,25%! A escassez de moeda provocada por **esse abuso derrubou o PIB em cerca de 7%**, pois milhares de empresas quebraram por falta de acesso a crédito e o desemprego bateu recorde.



Além de ser a principal responsável pela fabricação da crise que se aprofunda a partir de 2015, as chamadas “Operações Compromissadas” são também as principais responsáveis pelo travamento da economia brasileira, devido ao seu impacto na manutenção dos juros de mercado em patamares abusivos no Brasil, como tratado em recente artigo⁶⁶. Em vez de interromper essa nociva operação, recentemente o Congresso Nacional aprovou o PL 3.877/2020⁶⁷, de autoria do Senador Rogério Carvalho (PT/SE), que “legaliza” essa operação e a deixa sem limite ou parâmetro algum, o que irá eternizar a política de juros abusivos que amarram o Brasil.

A justificativa do Banco Central para as elevadas taxas de juros praticadas no Brasil tem sido o combate à inflação, o que não tem lógica econômica alguma. Historicamente, a alta de preços no Brasil tem sido estimulada principalmente pelo próprio governo, com aumentos das tarifas de energia elétrica, gasolina, gás de cozinha, dentre outros, e com a alta de alimentos, devido a uma política agrária e agrícola que privilegia a agricultura de exportação⁶⁸.

64 https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasfiscais/Notimp3.xlsx Quadro 30

65 Novela “Assalto aos Cofres Públicos” <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/assalto-aos-cofres-publicos-pl-3-877-2020-pl-9-248-2017-plp-19-2019-e-plp-112-2019/> Ver Capítulo 6.

66 <https://monitormercantil.com.br/operacao-responsavel-pelos-elevados-juros-no-brasil-pode- virar-lei/>

67 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/monitor-mercantil-congresso-da-vitoria-ao-overnight-e-aprova-bolsa-banqueiro-sem-limite-por-maria-lucia-fattorelli/>

68 Ver <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/taxas-de-juros-a-grande-ilegitimidade-da-divida-interna/>

A crise econômica fica evidenciada pela redução do emprego, redução das importações, redução dos volumes de serviços, redução da formação bruta de capital fixo (que reflete os investimentos, principalmente em infraestrutura e indústria, no país), redução do consumo das famílias e aumento dos depósitos a prazo de Certificados de Depósitos Bancários (CDB) e Recibos de Depósitos Bancários (RDB), que são “títulos privados, oferecidos pelas instituições financeiras, com o objetivo de captação de recursos junto ao mercado, com taxas e prazos negociados” (SGS/BCB). Em linhas gerais, as medidas adotadas de fabricação da crise deram-se através da financeirização dos investimentos: as altas taxas de juros, que se justificaram com o discurso de que seriam necessárias para a contenção da inflação (apesar desta última ser causada pelos preços administrados pelo próprio governo e alta de alimentos, causada por fatores climáticos), fizeram com que se tornasse mais rentável o investimento no mercado financeiro do que no setor produtivo do país, sugando recursos destes e esfriando toda a atividade econômica.

Assim, o maior gasto governamental tem sido consumido em despesas financeiras para o pagamento principalmente dos elevados juros e mecanismos financeiros que têm gerado a dívida pública federal sem contrapartida em investimentos para o país, beneficiando apenas os rentistas, e não a sociedade e o nosso desenvolvimento socioeconômico.

6 - PROPOSTAS A SEREM ENCAMINHADAS PARA O GRUPO DE ESTUDOS DA “ECONOMIA DE FRANCISCO E CLARA”

O diagnóstico realizado mostrou que o funcionamento do modelo econômico atual aprofunda as desigualdades sociais, gera crescente dano ambiental e impede o nosso desenvolvimento socioeconômico, além de produzir crises que têm servido de justificativa para medidas que agravam as injustiças sociais e o atraso do país em todos os aspectos, levando-nos ao avesso do que poderíamos ser.

É urgente aumentar a mobilização social consciente em todos os municípios do país para que haja uma completa transformação na Economia, construindo-se um outro modelo baseado na solidariedade e na inclusão de todas as pessoas, onde o conhecimento e os meios de produção estejam a serviço do bem-estar da sociedade como um todo; um modelo que respeite o ambiente, e no qual todas as unidades federadas (Municípios, Estados e União) atuem de forma equilibrada, com uma gestão tripartite direta e transparente.

A construção desse novo modelo terá o desafio⁶⁹ de enfrentar os pilares que sustentam o modelo atual (o modelo tributário regressivo; a política monetária suicida praticada pelo Banco Central; o Sistema da Dívida, e o modelo de exploração extrativista irresponsável para com as pessoas e o ambiente), de tal forma que a exploração e a desigualdade vivenciadas no país dê lugar à justiça e à garantia de vida digna, em todos os seus aspectos e âmbitos.

No campo das finanças públicas, que é o objeto do presente relatório, sugerimos:

Modelo Tributário

- Completa reformulação tanto na incidência tributária como na repartição das receitas entre os entes federados, corrigindo-se as distorções existentes;
- Redução da carga tributária sobre o consumo e aumento da carga tributária sobre lucros, patrimônio (em especial as grandes fortunas) e rendas elevadas;

⁶⁹ O desafio é de fato tão grande que alguns entendem que para que haja uma possibilidade de reconstrução da Economia e da representação social no Legislativo, no Executivo e no Judiciário há a necessidade de novas regras, hoje, só possíveis através de uma nova ordem constitucional, e que não haveria como promover uma igualdade presente e/ou futura com a manutenção das desigualdades construídas historicamente através de legislações que garantem privilégios a determinados grupos instalados no poder financeiro e nas elites industrial, da mineração e do grande agronegócio, com a exclusão da grande maioria dos cidadãos e cidadãs.

- Tributação das remessas de lucros ao exterior e exportações de commodities, bens e serviços;
- Completa revisão dos incentivos e renúncias fiscais, para que prevaleçam somente aqueles que possuem justificativa para a coletividade como um todo, abolindo-se os privilégios específicos para certos setores;
- Implementação de medidas tributárias para o controle de capitais, a fim de evitar a evasão de divisas, crimes de lavagem de dinheiro etc.;
- Fortalecimento da administração tributária e revogação das medidas que incentivam a sonegação fiscal (por exemplo a extinção da punibilidade por meio do pagamento ou mero parcelamento), anistias injustificadas, Refis etc.
- Participação Social na elaboração e fiscalização dos orçamentos públicos; regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal e aprimoramento da Lei de Acesso a Informação para a sociedade, garantindo-se total acesso também a dados de empresas do setor privado, principalmente as que recebem benefícios tributários e creditícios.
- Controle social sobre os investimentos do BNDES, com amplo acesso ao nome de todas as entidades que recebem recursos, investimentos, empréstimos ou aporte de qualquer denominação.

Sistema da Dívida

- Enfrentamento do Sistema da Dívida em todas as esferas – federal, estadual, distrital e municipal – e em todos os seus aspectos, desde a origem do ciclo atual na década de 60;
- Realização de Auditoria Integral da Dívida Pública com participação social, em todas as esferas (federal, estadual, distrital e municipal), a fim de identificar os mecanismos ilegais, ilegítimos e até fraudulentos que vêm usurpando do instrumento do endividamento público como forma de submeter o país a interesses do poder financeiro nacional e internacional;
- Impedir a atuação de mecanismos financeiros que geram dívidas sem contrapartida alguma ao país, como já denunciado até pelo TCU;
- Impedir a implementação do esquema de Securitização de Créditos Públicos e suspender a sua atuação onde já tiver sido instalado;
- Exigir completa identificação dos detentores de títulos da dívida pública federal e sua publicação detalhada;
- Exigir a reparação dos danos financeiros, patrimoniais e morais decorrentes das diversas ilegalidades e fraudes já apuradas;
- Controle social participativo sobre a contratação de toda e qualquer obrigação financeira pelos entes federados.

Política Monetária do Banco Central

- Auditoria do Banco Central identificando os mecanismos de política monetária que têm descumprido o Art. 192 da CF/88 e impedido o “*desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade*” e proibir o funcionamento desses mecanismos;
- Interromper a nociva remuneração diária da sobra de caixa dos bancos que tem sido feita por meio do abuso das “Operações Compromissadas” e “Depósitos Voluntários Remunerados”, todos sigilosos;
- Identificar todos os contratos de swap cambial e impedir que o Banco Central continue garantindo a variação do dólar, em contratos sigilosos, às custas do orçamento público;
- Modificação completa da política monetária e econômica, devendo o combate à inflação ser feito a partir do controle dos preços administrados e mudança na política agrícola, e não com altas taxas de juros e exorbitantes volumes de operações compromissadas, como tem sido feito, pois além de não controlar a inflação, tem provocado graves danos à economia do Brasil e à população que precisa acessar crédito;
- Estabelecer rigoroso controle sobre o fluxo de capitais financeiros;
- Destinar recursos do sistema financeiro nacional preferencialmente aos bancos comunitários, permitindo o seu funcionamento de forma ampla e decidida pela comunidade;
- Revogação da “independência” do Banco Central.

- Controle Social sobre o Banco Central, incluindo-se aí o controle de legitimidade de suas ações, de modo que todos os seus atos administrativos se comprovem alinhados aos preceitos do Art. 192 da CF/88.

Economia Ecológica

- Revisão completa do modelo de exploração mineral predatória e agronegócio voltado para exportação (que não têm contribuído para o financiamento do Estado devido aos inúmeros incentivos à exportação, e ainda deixam crescente dano ambiental), para que essas atividades deem lugar a uma relação respeitosa para com o ambiente e economia solidária.

Agradecemos a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho coletivo, que esperamos seja útil para a juventude que participa do projeto convocado pelo Papa Francisco para elaborar outro modelo econômico que obedeça aos princípios de respeito humano e ao ambiente.

Maria Lucia Fattorelli

Coordenadora

Observatório de Finanças e Economia de Francisco e Clara da CBJP