

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO**

Francisco Antonio Oliveira Amorim

ESTADO DE DINHEIRO OU ESTADO DE DIREITO?

Política monetária, neoliberalismo e democracia no Brasil contemporâneo

Porto Alegre

2021

FRANCISCO ANTONIO OLIVEIRA AMORIM

ESTADO DE DINHEIRO OU ESTADO DE DIREITO?

Política monetária, neoliberalismo e democracia no Brasil contemporâneo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Cristina Cereser Pezzella

Porto Alegre

2021

FRANCISCO ANTONIO OLIVEIRA AMORIM

ESTADO DE DINHEIRO OU ESTADO DE DIREITO?

Política monetária, neoliberalismo e democracia no Brasil contemporâneo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel.

Aprovado em ___ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Maria Cristina Cereser Pezzella
(Orientadora)

Prof.^a Renata Duval Martins

Prof. Rafael Ferreira Costa

Porto Alegre

2021

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Adelaide Heloísa Oliveira Amorim e Francisco Antônio Ferreira Amorim, por todo o apoio ao longo de mais uma jornada de graduação e pela criação afetuosa que me possibilitou chegar até aqui.

À minha esposa amada, Mariana Poletto, pelo imenso apoio. Seu amor e dedicação foram fundamentais para que eu me mantivesse firme ante os desafios do curso.

Aos colegas, pelo convívio, debates, caronas e resumos, em especial aos amigos Delvone Poitevin, Diogo Gili, Douglas Casagrande, Ítalo Rebouças, João Paz, Leonardo Mello, Luiz Gaston, Rafael Melo e Rodrigo Nevado, sem os quais o curso se tornaria muito mais árduo.

Finalmente, à minha orientadora, Prof.^a Dra. Maria Cristina Cereser Pezzella, pela disponibilidade e pelo estímulo ao desenvolvimento do tema proposto. Agradeço também a todo o corpo docente da Faculdade de Direito da UFRGS pela excelência acadêmica e pela disposição para ensinar.

RESUMO

Nos últimos cinquenta anos, vivemos sob a égide do neoliberalismo, movimento político que extingue o pacto entre capital e trabalho que caracteriza o período histórico anterior, apontado como "os anos de ouro do capitalismo", cujo modo de regulação econômica predominante era o fordista/keynesiano. No modo de regulação neoliberal, a democracia tem sua esfera de atuação limitada pelos ditames da política monetária e da austeridade fiscal, condição pela qual os Estados podem obter financiamento e rolar suas dívidas perante os operadores do mercado. A tecnocracia que modela tais políticas reproduz o discurso fatalista de que não há outra saída senão acalmar os ânimos do mercado. Apesar de o receituário neoliberal ser aceito e executado pelas instâncias políticas, vive-se um estado de crise permanente, do qual não se sabe se haverá um fim. Diante desse quadro, pergunta-se qual o lugar do Estado Democrático de Direito e das possibilidades de participação popular nesse processo.

Palavras-chave: moeda, direito monetário, direito financeiro, direito constitucional, neoliberalismo, democracia participativa.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 QUADRO GERAL DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA: CRISE PERMANENTE.....	9
2.1 Institucionalidade monetária brasileira.....	13
3 POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL.....	28
3.1 Neoliberalismo e confiança.....	37
3.2 Desvinculação e renúncia de receita como políticas de austeridade.....	41
3.2.1 Desvinculação de receitas.....	41
3.2.2 Renúncia de receita.....	45
4 LUGAR DA DEMOCRACIA NO REGIME DE AUSTERIDADE FISCAL-MONETÁRIA.....	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho nasce de uma inquietação com as críticas recorrentes ao excesso de direitos previstos na Constituição de 1988. O discurso de que "não há dinheiro" ecoa no noticiário a todo momento, conjugado à defesa da responsabilidade fiscal como condição de superação da crise, e sempre há uma à espreita. Para os vigilantes defensores da austeridade, a alocação de recursos públicos com o fim de dar efetividade a direitos fundamentais preocupa investidores e produz impacto negativo sobre a produtividade, esta medida como aumento ou diminuição do Produto Interno Bruto (PIB).

Nesse sentido, buscamos, por meio de pesquisa nos textos de economistas, juristas, sociólogos e filósofos, desnaturalizar dogmas do senso comum sobre limites ao financiamento de direitos fundamentais, apresentando perspectivas diversas sobre política monetária para além do chamado *tripé macroeconômico*, arcabouço jurídico, administrativo e político que se institui nos primeiros anos do plano real com vistas a pactuar melhores condições de financiamento da dívida no mercado, controlar o câmbio e a inflação, esta o fantasma que assolou a economia brasileira especialmente nos anos oitenta.

Ocorre que a fórmula "crescimento econômico = superávit primário + metas de inflação + câmbio flutuante" foi transformada pelo senso comum em lei da natureza, de maneira tal que é executada sem a devida mediação democrática. A crise das *subprimes*, de 2008, é notadamente o fato relevante que faz cair por terra a crença de que injeções massivas de liquidez na economia necessariamente causam inflação. O dogma, contudo, segue inabalado em solo brasileiro.

A essa altura, o leitor pode estar se perguntando se o tema do financiamento dos direitos fundamentais não seria mais afeito às áreas de direito tributário e direito financeiro. De fato, uma reforma tributária pode promover uma tributação mais justa e progressiva, enquanto as leis orçamentárias podem prever vinculações de receita mais rígidas, criando uma trava jurídica ao retrocesso social. Por que então o enfoque em política monetária? Sem obstar haver muito o que avançar em questões de direito tributário e financeiro, acreditamos que há uma lacuna no debate jurídico no que tange ao direito monetário. É como se moeda fosse assunto apenas para técnicos que administram o fluxo monetário *sine ira et studio*, ou seja, sem nenhuma preferência de classe ou influência ideológica. Contudo, diante da evidência da

diversidade teórica e ideológica no que tange ao tema, buscamos apresentar análises de diversos pensadores que podem jogar luz sobre o tema do financiamento do Estado brasileiro. A limitação de objeto autoimposta pela classe jurídica ao direito tributário e financeiro obscurece a influência da gestão da moeda sobre a qualidade e a quantidade das prestações sociais. Em suma, discutir política monetária abre um flanco importante de debate para enfrentar a afirmação de que "não há dinheiro".

Diante do problema exposto, o trabalho se orienta dedutivamente, a partir da descrição da política econômica brasileira, passando pela caracterização do quadro geopolítico no qual ela se insere — o neoliberalismo econômico —, e culminando no questionamento se, diante dos elementos expostos, há restrições ao exercício da democracia tal qual preconizada pela Constituição de 1988. Nesse sentido, a investigação se organiza da seguinte forma: a seção 2 analisa a política econômica do tripé macroeconômico em linhas gerais, trazendo opiniões de economistas do *status quo* e dissidentes. A seguir, no mesmo capítulo, dedicamo-nos à crítica da política monetária, auxiliados pela análise de economistas acadêmicos e de mercado. A seção 3 trata de um quadro mais amplo do neoliberalismo, buscando suas raízes históricas e ideológicas e instrumentos jurídicos pelos quais a ideologia se positiva na norma. Por fim, a seção 4 busca diagnosticar a situação da democracia brasileira em cotejo com o quadro econômico e identificar oportunidades de ruptura com a política monetária vigente, em direção à criação de uma moeda sujeita às balizas democráticas.

A maioria das referências bibliográficas deste trabalho são livros digitais. Como nem todos possuem informação de paginação, a localização do texto é informada como seção ou posição. Para tornar o posicionamento mais preciso, informamos também a plataforma em que o livro digital está publicado, uma vez que diferentes plataformas podem gerar informações de posição distintas.

2 QUADRO GERAL DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA: CRISE PERMANENTE

Para iniciar a discussão sobre o problema do subfinanciamento dos direitos fundamentais no Brasil, precisamos analisar o discurso dos economistas acadêmicos e de mercado — não raro, os mesmos — sobre a política econômica. Interessante notar que integrantes de governos pretéritos tendem a elogiar os efeitos duradouros das políticas que ajudaram a formular, e, se algo deu errado, foi graças à incompetência das gestões que o sucederam ou da imprevisibilidade das turbulências externas. Por outro lado, economistas ligados ao mercado financeiro tendem a elogiar as políticas de austeridade. Economistas em que atividade acadêmica é seu principal sustento tendem a construir análises menos maniqueístas, que expõem a complexidade do momento histórico em que as políticas foram implementadas.

Carvalho (2018, introdução), assim demarca, em linhas gerais, os discursos que buscam explicar o sucesso e o fracasso da política econômica no Brasil:

Para alguns, [...] A economia brasileira só cresceu de forma mais acelerada porque foi favorecida, entre 2003 e 2011, pela alta nos preços das commodities que exportamos: petróleo, minério de ferro e soja. [...]

Para outros, [...] o maior crescimento nos anos 2000 seria mera consequência das condições macroeconômicas criadas no fim da década de 1990, após a estabilização dos preços e a adoção do famoso tripé macroeconômico composto pelo regime de metas de inflação, pelas metas de superávit primário e pela taxa de câmbio flutuante. A utilização exagerada do Estado como promotor da distribuição de renda e do crescimento econômico é que teria levado ao colapso. [...]

Há ainda os que consideram que não foi nem uma coisa, nem outra. A crise econômica seria essencialmente política, causada pela propaganda negativa da imprensa, pela má-fé do Congresso ou até mesmo por um boicote do empresariado financista. Nesse caso, não seriam os erros do governo Lula ou Dilma Rousseff os responsáveis pela crise, mas, ao contrário, seus acertos, pelo incômodo que provocaram nas elites econômicas e financeiras do país.

Para a professora da FEA-USP, não é possível explicar a grave crise que levou a presidente Dilma Rousseff ao *impeachment* apenas com uma causa, qual seja a ruptura com a ortodoxia econômica em meados dos anos 2000. Nesse sentido,

A tese não explica, por exemplo, por que a mudança da política econômica em direção a um modelo considerado equivocado teria sido sucedida por um ritmo mais acelerado de crescimento, que culminou em uma expansão de 7,5% da economia em 2010, para só então fracassar – levando-nos primeiro a uma desaceleração e, somente em 2015, à segunda maior recessão de nossa história. Em outras palavras, quanto tempo o modelo econômico considerado correto levaria para gerar resultados favoráveis? E quanto tempo o modelo considerado equivocado levaria para dar errado? A resposta a essas perguntas parece ser dada sempre a posteriori, a partir da observação do desempenho passado da economia, deixando o ônus da prova para os que tentam contestar a tese. (Carvalho, 2018, pos. 432)

Rogério Werneck, professor da PUC-RJ, justifica a vitória do PT em 2002 a questões conjunturais, não obstante a condução da economia fosse correta. Uma sequência de crises teria obscurecido as virtudes do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (a partir de agora, FHC) iniciadas com a superação da crise de 1999 por meio do tripé macroeconômico:

Por mais curta que tenha sido, a crise cambial de 1999 deixou lesões que custaram a cicatrizar. Nas pesquisas de opinião pública, o governo jamais voltou a ter, no segundo mandato, os níveis de aprovação que obtivera no primeiro. O quadro econômico favorável, de relativo otimismo quanto às perspectivas da economia, observado em 2000, pouco durou. Já no ano seguinte, o ambiente externo voltou a se deteriorar, com a desaceleração da economia norte-americana e os sinais, cada vez mais claros, de que o regime cambial argentino estava marchando para desastroso desfecho. Mais sério, contudo, foi o surgimento, também em 2001, de grave dificuldade de ordem interna, só muito tardiamente diagnosticada. Tendo constatado, com grande surpresa que, na esteira de uma gestão temerária do sistema hidrelétrico, o país se defrontava com um quadro incontornável de insuficiência de energia, o governo se viu obrigado a incorrer nos custos do anúncio de um programa de racionamento. (Werneck, 2020, p. 333)

Lembremos ainda que, no ano seguinte à institucionalização do tripé, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000), criando mais uma âncora fiscal, o que em tese acalmaria os ânimos dos mercados e de instituições internacionais, como o FMI, então credora de algumas dezenas de bilhões de dólares que o Brasil obteve, com o fim de regular o câmbio, ante a crise de 1998. Segundo Werneck, em 1999, no início do segundo mandato de FHC, havia uma divisão no governo entre os que defendiam a política da desvalorização controlada do real e os contrários à medida, neste grupo incluindo-se o então ministro da fazenda, Pedro Malan. Ocorre que o abandono da âncora cambial não resultou na desvalorização esperada do real, o que acabou refletindo em um desempenho pífio da balança comercial, provocando críticas favoráveis a uma intervenção maior na

economia. O novo presidente do Banco Central, Armínio Fraga, posicionou-se segundo uma linha de menor interferência nos mercados:

A nomeação de Armínio Fraga para para a presidência do Banco Central, o grande sucesso imediato de sua decisiva atuação e o desestímulo a contestações internas à condução da política econômica permitiram que, em seu segundo mandato, o governo afinal conseguisse ter um discurso econômico harmônico e coerente. O círculo virtuoso vivido pela economia a partir de 1999 ajudou a reforçar no país o reconhecimento das virtudes da responsabilidade fiscal, do regime de câmbio flutuante e da política de metas para a inflação. Três esteios da política econômica da crise cambial. (Werneck, 2020, p. 350)

Não obstante o esforço do governo para manter os parâmetros macroeconômicos do tripé hígidos, outras crises se sucederam, deixando o Brasil em situação de desconfiança ante os mercados internacionais. Para o professor, a crise energética, a deterioração econômica na Argentina (o que deixaria os mercados com receio de risco de contágio no Brasil), os ataques do 11 de setembro de 2001 nos EUA, e mesmo uma campanha em favor do calote ao FMI, promovida pelo Partido dos Trabalhadores durante as eleições de 2000, ajudaram a vulnerabilizar a economia. Em 2001,

[...] a economia tinha ficado muito mais vulnerável. Na esteira do aumento de incerteza, a taxa de câmbio voltara a passar por nova e vigorosa depreciação. A taxa básica de juros teve de ser substancialmente elevada de 15,25% em fevereiro, para 19%. E o Banco Central enfrentava dificuldades para manter a inflação na meta. A disseminação do pessimismo vinha tendo impacto fatal sobre a confiança de investidores e consumidores. Previsões de crescimento econômico para 2001 vinham sendo sistematicamente reduzidas. A conjunção de taxas de juros mais altas com a rápida depreciação do câmbio reavivou apreensões com a dinâmica da dívida do setor público. (Werneck, 2020, p. 352)

Chama a atenção, em que pese a disciplina do governo em manter a política monetária e fiscal nos trilhos, que a situação econômica do vizinho emergente, a política partidária, as forças da natureza e o terrorismo em solo estrangeiro conspiravam contra um desfecho bem-sucedido da gestão FHC, diante do que a oposição não teve dificuldades de ganhar as eleições de 2002. Talvez uma explicação para o resultado do pleito possa ter outra causa: a dificuldade da ortodoxia econômica em explicar como políticas que promovem contração fiscal e de crédito, bem como um câmbio suscetível à volatilidade dos fluxos especulativos e preços internacionais se traduzem em bem-estar para a população, notadamente os

mais pobres. Sobre os resultados econômicos que começam a ser percebidos mais claramente no segundo governo Lula, assim pontua Laura Carvalho:

[...] uma coisa é dizer que a estabilização da inflação foi condição necessária para uma retomada do crescimento. Disso poucos discordariam. Outra coisa é afirmar que a adoção do tripé macroeconômico, as privatizações e demais políticas implementadas desde 1994 foram as principais responsáveis por gerar um crescimento mais acelerado – uma década depois.

Como as teorias que fundamentam essa abordagem são compatíveis com um crescimento simultâneo do consumo das famílias e dos investimentos privados durante os anos 2000, bem como com a combinação de salário mínimo maior, queda na desigualdade salarial e geração de empregos formais no mercado de trabalho?

Reconhecer o papel da distribuição de renda, dos investimentos públicos e da expansão do crédito no crescimento maior observado a partir de 2006 não implica acreditar que aquele processo poderia durar para sempre ou que estava livre de limites e desafios. (Carvalho, 2018, pos. 434)

Para Fabio Giambiagi, ex-ocupante de diversas funções técnicas na área de finanças públicas nas últimas décadas, e listado entre os especialistas do Instituto Millenium¹, o papel das instituições é fundamental para o desenvolvimento econômico (Giambiagi, 2021, p. 48). Segundo ele, embora "a situação fiscal ainda seja um problema sério que não foi corretamente endereçado, ao longo dos anos o país foi criando alicerces que geram uma base potencial para o controle da situação". Nesse diapasão, assevera, as transformações importantes teriam começado ainda nos anos 1980, entre elas: 1) o chamado "orçamento monetário", que financiava estoques reguladores, 2) o fim da conta movimento do Banco do Brasil, 3) a extinção das funções de fomento pelo Banco Central, 4) a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 5) a necessidade de autorização legislativa prévia para todas as despesas federais e 6) a transferência da administração da dívida pública para o Ministério da Fazenda e a incorporação ao Orçamento da despesa com o pagamento de juros da dívida, acabando com as emissões de títulos pelo Banco Central sem consulta ao Tesouro. Na mesma linha, o autor elenca as grandes contribuições institucionais dos anos 1990 para o equilíbrio fiscal: 1) a privatização, 2) a estabilização de 1994, pois deu transparência ao cotejo entre receita e despesa e 3) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no governo FHC.

¹ Disponível em: <https://www.institutomillenium.org.br/institucional/especialistas/>. Acesso em 25/10/2021.

O arranjo institucional da governança econômica também é fundamental para o desenvolvimento, segundo Mailson da Nóbrega, Ministro da Fazenda no governo Sarney. Para ele, "as reformas dos anos 1980 e 1990 deram às finanças públicas brasileiras elevado padrão institucional e asseguraram compromissos críveis com a austeridade fiscal". Acrescenta: "Hoje, o Congresso tem acesso amplo aos dados da execução orçamentária. Não há segredos. Os parlamentares dispõem de senha pessoal para acesso ao sistema, e não raramente a cedem para trabalhos de jornalismo investigativo. Ainda que sujeita à obrigação de confidencialidade, a senha termina constituindo elemento adicional de controle social". Prossegue lembrando que, em 2001, o FMI reconheceu a qualidade das finanças públicas brasileiras (Nóbrega, 2016, pp. 47 e ss.).

Segundo o ex-ministro, "as reformas dos anos 1980 e 1990 deram às finanças públicas brasileiras elevado padrão institucional e asseguraram compromissos críveis com a austeridade fiscal" (2016, p. 47). Com o passar dos anos, o Tesouro Nacional foi assumindo as competências fiscais que ainda permaneciam sob gestão do Banco Central. Porém, segundo ele, "ainda padecemos da rigidez orçamentária derivada das vinculações de receitas a determinados gastos e do gigantismo das despesas com pessoal, com a Previdência e com outros programas sociais, uma das heranças da Constituição de 1988"².

Resta saber como Mailson da Nóbrega pretende tornar as despesas vinculadas do Estado Brasileiro — muitas delas destinadas à prestação de direitos sociais — mais flexíveis sem que isso precarize as prestações. Deveríamos retroceder em direitos a bem de, supostamente, promover um mercado mais eficiente? Parece haver, entre alguns economistas, a crença no poder da mão invisível em maximizar o bem-estar geral, ainda que, sob adversidades de duração indeterminada, a eficácia dos direitos fundamentais deva ser posta em suspensão. Em outras palavras, o sofrimento provocado pelo mercado parece tolerável com o fim de promover um mercado em equilíbrio, seja lá o que isso signifique.

2.1 Institucionalidade monetária brasileira

² A obra em que o comentário foi proferido foi publicada antes da Reforma da Previdência. Talvez Mailson da Nóbrega não mencionasse "Previdência" no rol de despesas que ele atribui a um suposto "gigantismo" constitucional.

A ideia de que instituições fortes e mutuamente autônomas nas áreas fiscal e monetária trazem maior previsibilidade ao mercado tem problemas de ordem conceitual e operacional. Em primeiro lugar, o princípio ignora o efeito das condições externas sobre a economia nacional, por exemplo, das contingências no exterior que geram fuga de capitais para sanar alguma questão de insolvência no país destinatário dos recursos. Considerando que o capital está globalizado, imprevistos acontecem em praticamente qualquer lugar do globo terrestre, produzindo contaminação em escala mundial. Em segundo, ignora os efeitos do capitalismo financeiro e de sua natureza especulativa. Um exemplo para esse caso é trivial: quem nunca acompanhou na imprensa notícias sobre "o humor do mercado", segundo as quais quedas na bolsa e oscilações no câmbio são explicadas a partir de causas como "o mercado está apreensivo com a fala do ministro"? Em contraste, observe-se que a apreensão do setor produtivo não gera efeitos imediatos. Afinal, a fala de um agente público não faz com que uma fábrica instantaneamente reduza postos de trabalho.

Nesse diapasão, em que pese a institucionalidade monetária e fiscal rígidas seja um meio de dar previsibilidade ao setor produtivo, ao fixar expectativas e deixar isso claro para o mercado, verifica-se a necessidade de um esforço fiscal ante a ocorrência de flutuações externas (como as advindas da taxa de câmbio e de preços das *commodities*) e internas (decorrentes da manutenção das metas de inflação). Em outras palavras, o custo fiscal implícito das taxas de juros e da política cambial resultará em pressão sobre o endividamento público, o que corriqueiramente demanda cortes no orçamento e, não raro, nas prestações sociais.

A questão é problematizada na conclusão do Texto para Discussão 2224 do IPEA, de autoria de Antonio Carlos Macedo e Silva:

A teoria econômica dominante e a institucionalidade contemporânea entronizaram o Banco Central como o protagonista da política macroeconômica, ao mesmo tempo que procuraram (nem sempre com êxito) soterrar, sob camadas sucessivas de argumentos, o protagonismo da política fiscal. Como resultado, o Banco Central tornou-se mais ilustre, mas não menos desconhecido. Há pouca clareza acerca da natureza do Banco Central e, por conseguinte, do significado de seu balanço e de seus resultados; de seu relacionamento com o Tesouro; dos múltiplos arranjos possíveis dos instrumentos de política monetária; e, finalmente, acerca dos próprios modos básicos (como supridor ou receptáculo de liquidez) de articulação com o sistema bancário. (Silva, 2016, p. 37)

Ou seja, os efeitos da separação formal entre Banco Central e Tesouro Nacional parecem não ser bem compreendidos, bem como a institucionalidade criada pelo Tripé Macroeconômico e a Lei de Responsabilidade Fiscal³. Felipe Salto, economista e Diretor-Executivo da Instituição Fiscal Independente⁴, problematiza os efeitos fiscais das políticas do Banco Central. Até os dois anos que sucederam a publicação da LRF, o Banco Central podia emitir títulos próprios, as Letras do Banco Central (as LBCs)⁵. A vedação inserida na lei, segundo o autor, visava evitar que o BC pudesse financiar o Tesouro após uma expansão fiscal. O raciocínio subjacente é que o banco não deveria criar títulos para enxugar moeda decorrente de desonerações tributárias ou de aumento de despesas.

Se, por um lado, o Banco Central foi impedido de financiar o Tesouro, a este foi permitido emitir títulos da dívida para financiar o controle de liquidez por aquele. Esses títulos, negociados pelo Banco Central no chamado mercado aberto, instrumentalizam as operações compromissadas. Por meio delas, as instituições financeiras pactuam, ao fim do dia, junto ao Banco Central, a compra de títulos mediante uma taxa prefixada. O BC, por sua vez, compromete-se a recomprá-los dentro de um prazo pactuado, que varia de 1 a 180 dias, com uma média de 30 dias (Salto, 2016, pp. 251 e ss.). Entre os fatores que demandam negociação desses títulos, o autor dá alguns exemplos:

No primeiro caso, quando o Banco Central compra dólares, o aumento da quantidade de reais precisa ser esterilizado. Para isso, realizam-se operações de venda de títulos públicos presentes na carteira da autoridade monetária. As operações podem ser definitivas, mas o mais comum é que ocorram as compromissadas, isto é, que preveem o direito de recompra em um determinado prazo.

No segundo caso, quando há uma expansão fiscal não financiada por aumento de títulos da dívida pública federal – seja pelo Tesouro ou pelo aumento de impostos –, ocorre um efeito expansionista sobre a base

³ Veja, por exemplo, uma das vedações da LRF em seu Art. 34: "O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar." Assim, fica subentendido que o BC não pode financiar o Tesouro mediante emissão de títulos públicos. Por outro lado, o Tesouro pode (e deve) emitir títulos para financiar as operações de política monetária do Banco Central, a exemplo das conhecidas operações compromissadas (operações em mercado aberto) e as de *swap cambial*.

⁴ A Instituição Fiscal Independente (IFI Brasil) é um órgão do Senado Federal responsável por produzir relatórios fiscais que orientam os debates na casa legislativa e junto ao público em geral. A problemática da "independência" no nome da instituição foge ao escopo do trabalho, mas, em poucas palavras, o termo "Independente" é dado pelo pressuposto da forma de sua composição via mandatos escalonados na diretoria.

⁵ Vide o Art. 34 da LRF, segundo o qual "O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar."

monetária. Para evitar seus efeitos causados na inflação, o Banco Central precisa enxugar a liquidez excessiva. Isso é feito pela realização de operações compromissadas.

Evidentemente, alterações nos depósitos compulsórios também poderiam equacionar a liquidez do sistema bancário, mas esse tipo de mudança gera alterações mais bruscas, enquanto as operações com títulos permitem realizar uma espécie de sintonia fina, como explicado anteriormente. (Salto, 2016, p. 254)

Do exposto, depreende-se que as operações compromissadas podem ser disparadas devido 1) à aquisição de reservas cambiais pelo Banco Central, pois gera uma injeção de moeda nacional no mercado que precisa ser esterilizada; 2) à mera utilização do saldo da arrecadação de impostos da Conta Única do Tesouro, uma vez que o gasto público pode injetar excesso de liquidez na economia; 3) à redução dos depósitos compulsórios.

Se isso é verdade, um resultado interessante para nossa análise no que tange ao financiamento dos direitos fundamentais é que um programa de renda básica sob esses pressupostos se torna praticamente impossível. Afinal, a geração de renda para os mais pobres, ainda que financiada mediante arrecadação de impostos dos mais ricos, seria detectada como emissão de moeda e, por conseguinte, produziria impacto monetário, demandando operações de esterilização pelo Banco Central, o que, por sua vez, resultaria em impacto fiscal, ou seja, endividamento. Em outras palavras, nem mesmo quando o Estado se financia por meio da arrecadação de impostos é possível realizar despesas sem que isso resulte em endividamento público, já que, sobre as operações compromissadas, incidem juros à taxa básica. Outra conclusão que pode ser extraída é que a manutenção de reservas cambiais, medida importante para manter o país menos vulnerável a ataques especulativos contra a taxa de câmbio, gera endividamento público.

Há, contudo, alternativas que poderiam ser utilizadas com mais frequência sem que houvesse uma transmissão tão evidente sobre os resultados fiscais da União. Uma delas é o emprego dos depósitos compulsórios. Mediante esse instrumento, o Banco Central pode enxugar moeda no mercado a um custo inferior ao das operações compromissadas. Na verdade, o custo é zero em se tratando de compulsórios sobre depósitos à vista — os valores dos correntistas depositados em

contas bancárias⁶, por exemplo. Segundo relatório do Banco Central⁷, a função dos compulsórios tem sido manter uma reserva de liquidez para o sistema financeiro, e não propriamente restringir o crédito para fins de controle da inflação. Assim o relatório descreve a função dos compulsórios sobre depósitos à vista:

Os compulsórios sobre depósitos à vista correspondem às reservas de início de dias das instituições financeiras no sistema de pagamentos e têm como principal finalidade garantir a fluidez do sistema e atender à necessidade de liquidez para realização de pagamentos ao longo do dia. Em dezembro/2019 o total dos recolhimentos dessa modalidade era de R\$ 45,5 bilhões, com uma alíquota efetiva de 19,6%, e sua incidência altamente concentrada nos maiores conglomerados bancários (93,7% do saldo representado por instituições do segmento S1).⁸

Como se vê, o Banco Central emprega um instrumento de controle de inflação remunerado (as operações compromissadas) enquanto poderia elevar o nível de compulsórios sobre os depósitos à vista, o que dispensaria remuneração e, portanto, não geraria endividamento público. Obviamente, o nível de compulsórios elevado poderia repercutir na diminuição da oferta de crédito no mercado. O que as instituições financeiras fariam sob um quadro de elevado nível de compulsórios é uma hipótese a ser testada no cenário econômico corrente. André Lara Resende, economista e ex-diretor do Banco Central, defende que os compulsórios são "apenas uma forma de taxar o sistema bancário, pois o banco central coleta o compulsório — que não é remunerado —, mas é obrigado a fornecer o equivalente em reservas — sobre as quais cobra a taxa básica — ao sistema bancário" (Resende, 2020, pos. 1485). Sob esse ponto de vista, os depósitos compulsórios não têm função de reserva de liquidez, uma vez que o Banco Central sempre estará a postos para fornecer reservas ao sistema bancário na era da moeda fiduciária (não lastreada em metal precioso). A presteza do BC em fornecer e absorver liquidez é o modo pelo qual ele controla a taxa de juros.

⁶ Para mais informações sobre os depósitos compulsórios, ver "Discussão sobre as funções dos recolhimentos compulsórios: Estudo Especial nº 72/2020 – Parcialmente divulgado pela Diretoria de Política Monetária como tema selecionado no Relatório de Estabilidade Financeira (outubro/2019)". Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/docscomplementares_rc/EE072_Discussao_sobre_as_funcoes_dos_recolhimentos_compulsorios.pdf. Acesso em 27/10/2021.

⁷ Ibid., p.08.

⁸ Ibid., p.02; conforme nota de rodapé do mesmo relatório, a *alíquota efetiva* dos compulsórios é a alíquota nominal, excluídas as isenções e deduções; as *instituições do segmento S1* são aquelas "com porte maior ou igual a 10% do PIB ou com atividade internacional relevante".

Além da questão da alíquota sobre depósitos compulsórios, há que se levar em conta a demanda efetiva por pessoas em condições de tomar crédito. Assim, mesmo que os bancos possuam uma boa reserva de liquidez, isso não necessariamente refletirá em maior oferta de crédito para os agentes econômicos. Nesse sentido, Antonio Carlos Macedo e Silva assevera que

No mundo dos manuais, a criação de reservas excedentes motiva os bancos a aumentarem o volume de empréstimos (mesmo a uma taxa de juros dada, a julgar pela descrição usual do multiplicador bancário). No mundo real, o efeito é muito distinto: se o Banco Central não oferece uma opção de remuneração a estas reservas, o excesso de liquidez derruba a taxa do interbancário até seu piso nominal, de zero, e os empréstimos bancários não se expandem. (Silva, 2016, pp. 19-20)

Acrescenta o autor que "o aumento do volume de empréstimos depende da demanda dos agentes *creditworthy* por crédito, e não da existência de reservas excedentes" (Silva, 2016, p. 20, nota 24). Na mesma toada, André Lara Resende afirma:

Ao contrário do que afirma a teoria estabelecida, quando os bancos têm reservas excedentes, não aumentam seus empréstimos, mas as repassam para o banco central à taxa básica de juros. Os bancos só aumentam os seus empréstimos quando têm tomadores confiáveis às taxas que lhes são interessantes e, em seguida, vão buscar as reservas requeridas no banco central. Este é o supridor e o tomador passivo de reservas para o sistema à taxa básica de juros. (Resende, 2020a, cap. 4, pos. 1471)

Na obra *Juros, Moeda e Ortodoxia*, o economista trata da controvérsia teórica entre a posição hegemônica, tributária da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), em suas variadas manifestações⁹, e a dos críticos, que postulam novos modelos que vêm ganhando força a partir da crise das *subprimes*, em 2008. Para o propósito deste trabalho, basta dizer que os defensores da TQM creem que há proporcionalidade, *ceteris paribus*¹⁰, entre demanda por moeda e nível de preços.

⁹ Segundo Edemilson Paraná, o quantitativismo monetarista preconiza que os preços se submetem à quantidade de moeda, transformando um problema qualitativo em quantitativo. A seguir, traz-nos ensinamento de Leda Paulani, para quem "o dinheiro também oferece exemplos da estreiteza das considerações clássicas, a despeito da riqueza de sua teoria: em Smith, ele é visto simplesmente como meio para facilitar as trocas e levar adiante a divisão do trabalho. Ricardo, de seu lado, ao vencer a grande controvérsia bullionista, que ocupou as primeiras décadas do século XIX, vai se tornar o pai intelectual do monetarismo, escola que vingaria no século seguinte e que sucumbiria inteiramente ao fetiche do dinheiro". In: Paraná, Edemilson. *Bitcoin: a utopia tecnocrática do dinheiro apolítico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. E-Book Kindle, cap. 2, nota 20.

¹⁰ A expressão "*ceteris paribus*", ou seja, "todo o mais constante", é usual na teoria econômica para analisar o efeito da mudança de valores em um conjunto de variáveis de um modelo econométrico. Nesse sentido, observa João Carlos Pietropaolo: "Por *ceteris paribus* entende-se que o objeto em

Ocorre que, desde 2008, bancos centrais de países desenvolvidos têm injetado liquidez na economia como nunca antes se viu, pelo instrumento do *quantitative easing*¹¹ sem o correspondente efeito inflacionário preconizado pela TQM¹².

Lara Resende também pontua sobre a impermeabilidade da tecnocracia à política. A fundamentação matemática das teorias econômicas, o que supostamente as revestiria de uma cientificidade superior às demais ciências sociais, é pretexto para que se interdite o debate democrático. Nesse sentido,

A qualificação técnica de economista dá hoje acesso a praticamente todas as áreas do governo, mas é nos Bancos Centrais que ela é monopolística, onde não sofre concorrência dos políticos profissionais, nem de nenhum outro profissional sem formação técnica macroeconômica. É também nos Bancos Centrais que o poder dos economistas está menos sujeito a questionamento e deve menos satisfação às diversas estâncias [sic] da democracia representativa. A diretoria do Banco Central tem grande autonomia, não apenas em relação ao Legislativo, como também em relação ao Executivo e ao próprio Ministério da Fazenda, ao qual está subordinada. A legitimidade para continuar a dispor do poder de que dispõem os macroeconomistas do Banco Central, assim como a própria reivindicação de autonomia dos Bancos Centrais, depende essencialmente da ideia de que a política monetária tem sólidos fundamentos conceituais, inacessíveis aos que não têm formação especializada. (Resende, 2017, Conclusão-VI)

Uma hipótese para a impermeabilidade do Banco Central à democracia pode ter a ver com a chamada “porta giratória”, prática na qual integrantes da cúpula da

apreço no estudo econômico é analisado como única variável relevante, mantendo-se, assim, todas as demais fixas por suposição. Por exemplo, ao analisar um certo mercado, como o de pães, pode-se supor que todos eles sejam uniformes ou plenamente substituíveis e que as necessidades alimentares de todos os adquirentes, relativamente aos pães, sejam também uniformes, não importando o quanto essas variáveis sejam de fato importantes, ao cabo da análise. *Ceteris paribus* é parte do modelo econômico aqui não problematizado, porque não causa desconforto relevante com o direito, que também tem instrumentos hermenêuticos reducionistas para apreciar só o que seja relevante em um dado caso ou estudo e formula também pretensões idealizadas, por vezes fictícias, como a hipótese do legislador racional. Além disso, *ceteris paribus* é condição lógica usada em muitas esferas de conhecimento, com função análoga à da economia.” In: Pietropaolo, João Carlos. Limites de critérios econômicos na aplicação do direito: hermenêutica e análise econômica do direito. 2010. Tese (Doutorado. Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-20122010-145513/publico/integral_tese_pietropaolo.pdf. Acesso em: 1º nov. 2021.

¹¹ Ha-Joon Chang dá uma explicação bastante sucinta, mas adequada para os propósitos deste trabalho sobre o chamado “afrouxamento quantitativo”: “Quando o banco central cria dinheiro a partir do nada e solta na economia, principalmente através da compra de títulos do governo”. In: Chang, Ha-Joon. Economia: Modo de usar. Trad. Isa Maria Lando e Rogério Galindo. São Paulo: Schwarcz, 2014. E-book Kindle. p.96.

¹² Sobre isso, André Lara Resende assevera: “Tudo o que foi possível comprovar na prática é que no longo prazo duas variáveis nominais têm correlação positiva, o que é mero truísmo. Finalmente, diante da evidência irrefutável de que não há uma relação estável entre a oferta de moeda e o nível de preços, a partir do início do século XXI, os agregados monetários desapareceram tanto da teoria como da prática da política monetária.” In: Resende, André Lara. Juros, Moeda e Ortodoxia: Teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

instituição alternam entre cargos públicos e empregos em instituições financeiras privadas. Nelson Barbosa, ex-ministro da fazenda no segundo governo Dilma Rousseff, assim expõe o problema:

[...] muito se fala sobre autonomia do BC em relação aos “políticos”, mas pouco se fala da autonomia do BC em relação ao mercado financeiro.

Em outras áreas da economia, há ampla literatura sobre o risco de captura do regulador pelo regulado. Uma das principais formas de captura é a porta giratória entre mercado e regulador, a nomeação de representantes dos bancos para o BC, que depois voltam para o mercado em cargos mais elevados.

O Brasil é um caso clássico de porta giratória no BC, basta ver de onde vieram e para onde foram vários membros do Copom nos últimos 30 anos. Como resolver isto? A solução não é proibir que pessoas do mercado assumam cargos no BC, pois isso privaria o Brasil de ótimos profissionais.

A solução é diminuir o incentivo para que nomeação para o BC sirva de trampolim para recompensas posteriores por agentes regulados pelo BC. Uma maneira de fazer isso é ampliar a quarentena após a saída do BC, hoje de apenas seis meses. (Barbosa, 2021)

Se André Lara Resende traz o elemento de blindagem da autoridade tecnocrática em relação à crítica democrática, Nelson Barbosa sugere que a nova lei não toca em um ponto-chave da autonomia do Banco Central, qual seja o de impor aos postulantes ao cargo uma quarentena que evite a cooptação pelas instituições financeiras. Ainda no que tange à autonomia, há que se discutir se não se trata, na verdade, de heteronomia do setor financeiro. Nesse sentido, veja, por exemplo, uma descrição resumida da composição do Federal Reserve System (FED), o banco central norte-americano:

Constituído pelo Federal Reserve Act, de 1913, o FED havia sido concebido com referência à tendência de descentralização política e econômica característica dos EUA até então, dando forma a um sistema de múltiplos bancos centrais, estabelecidos em doze distritos federais de reserva a serem administrados por uma junta de nove diretores ou governadores. Assim, o FED é composto pelos bancos regionais, administrados por suas respectivas juntas e pelo conselho de governadores, administrado por sete membros do quadro de dirigentes (VERÇOSA, 2005, p. 269).

Os bancos regionais funcionam como associações entre agentes privados na defesa de seus próprios interesses, já que os seus presidentes são escolhidos por um conselho integrado por representantes de bancos comerciais e da indústria, agricultura e comércio. É uma relação de palpites e influências entre setor público e privado semelhante àquela do Conselho Monetário Nacional do Brasil, antes do Plano Real, em que representantes da indústria tinham voto na formalização da política monetária (VERÇOSA, 2005, p. 271). (Pegoraro e Rayes Filho, 2017, citações dos autores)

Como se vê, a composição do FED é capilarizada nos estados e conta com membros do setor produtivo. Outro aspecto da independência do BC tem a ver com a forma de atuação dos bancos centrais no século XXI, cujas políticas geram impacto fiscal deletério à efetivação das políticas públicas. Assim assevera Lara Resende sobre o caráter inextricável entre Banco Central e Tesouro Nacional, algo anacrônico em uma era de “desmonetização”¹³ da política monetária:

Não há dúvida de que a interferência política espúria pode ter sérias consequências para a condução da política monetária. A autonomia operacional dos Bancos Centrais e sua separação em relação ao Tesouro Nacional na divisão de trabalho para a gestão da dívida pública faziam sentido enquanto os balanços dos Bancos Centrais eram relativamente pequenos em relação ao orçamento fiscal e à dívida pública. Hoje, praticamente em toda parte, isso já não é mais verdade. Nos últimos anos, sobretudo depois da crise financeira de 2008 nos países desenvolvidos, com o advento do Quantitative Easing e com a política monetária passando a ser conduzida primordialmente através da taxa de juros nas reservas bancárias, a linha demarcatória entre as políticas monetária e fiscal ficou bem menos nítida. (Resende, 2017, p. 111)

Ou seja, a separação da gestão do dinheiro público em dois órgãos, um responsável pelo controle do nível de preços, e outro, responsável pela execução do orçamento, não é mera formalidade; há transmissão de efeitos das políticas realizadas de lado a lado. Há endividamento quando há emissão de títulos públicos com finalidade de política monetária — o que serve ao interesse do Banco Central, portanto —, ao passo que o Tesouro não pode utilizar as reservas remuneradas sob custódia do Banco Central a taxas inferiores aos títulos de longo prazo emitidos pelo Tesouro:

Com o banco central impedido de creditar reservas na conta do Tesouro, é preciso que o Tesouro venda seus títulos no mercado e que o banco central forneça as reservas para que o sistema bancário possa pagar ao Tesouro. Do ponto de vista do governo consolidado — Tesouro mais banco central —, no final das contas, a única diferença é o custo do seu passivo financeiro. Como os títulos do Tesouro têm prazos mais longos e remuneração descasada em relação à taxa básica, os compradores exigem prêmios para carregá-los. (Resende, 2020a, cap. 4, pos. 1511)

Quanto ao controle de nível de preços pelo Banco Central, mediante a fixação da taxa de juros básica, o Texto para Discussão 2403 do Ipea levanta uma questão

¹³ Por desmonetização, o autor se refere à perda da ênfase na análise dos agregados monetários — as subdivisões da moeda em seus diversos níveis de liquidez, que no Brasil vão de M1 a M4, onde M1 é a moeda mais líquida, como dinheiro em espécie e depósitos em conta corrente, e M4 contém todos os agregados anteriores, mais os títulos públicos.

importante sobre a relação entre política monetária e política fiscal: a baixa eficiência do manejo das taxas de juros com o fim de influenciar a liquidez e, por conseguinte, a inflação. Como vimos, há um debate capitaneado por economistas, entre eles André Lara Resende, quanto à eficácia da taxa de juros como instrumento capaz de influenciar o nível de preços em tempos de capitalismo financeiro e moeda quase que inteiramente contábil (sem existência material) e fiduciária. Assim, ainda que aceitemos a fixação da taxa de juros básicos como instrumento de política monetária, a indexação atrelada à dívida pública torna seus efeitos menos perceptíveis na economia real:

Uma peculiaridade institucional da gestão da dívida pública brasileira é a emissão e negociação das LFT indexadas à taxa de juros básica. Esses títulos foram criados para reduzir o risco de crise do sistema financeiro nacional em razão do descasamento de seus ativos e passivos em um cenário de inflação alta. A indexação à taxa Selic possibilitava reduzir o custo do refinanciamento do Tesouro Nacional e desestimular a dolarização da economia brasileira em situação de descontrole inflacionário, portanto, as LFT são um resquício deste período no arranjo institucional da gestão da dívida pública brasileira, mas que ainda hoje tem peso relevante na sua composição, com uma participação de 29,1% da DPMFi em dezembro de 2016. (Magalhães e Costa, 2018, p.26)

Embora o trecho supra se refira à elevada participação das LFTs (indexadas à taxa flutuante — Selic) na DPMFi em dezembro de 2016, não há indícios de que essa proporção tenha mudado significativamente desde então em relação aos títulos prefixados. No Relatório da Dívida Pública Federal mais recente à época deste trabalho, referente a setembro de 2021, predominavam os títulos indexados (66,01% à taxa flutuante; 21,63% atrelados a índices de nível de preços, como o IPCA), sendo que apenas 12,34% são títulos com remuneração prefixada¹⁴. Isso reforça o argumento de que a indexação ainda é um fator de atenuação da política monetária.

Se o estoque de dívida fosse predominantemente prefixado, ou, além disso, fosse composto por uma parcela maior de títulos atrelados a índices de preços, a elevação da taxa Selic afetaria a riqueza dos agentes econômicos possuidores, ao contrário do que acontece hoje. Mais ainda, a taxa Selic, base da indexação das LFTs, também influencia a rentabilidade dos fundos de investimentos em depósitos interbancários (DI). Dado que aplicações em DI possuem elevada liquidez, eventual

¹⁴ Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (Setembro/2021). Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41762. Acesso em 1º nov. 2021.

contração econômica provocada pela alta da taxa de juros pode ser compensada com resgates quase que imediatos pelos agentes econômicos (Magalhães e Costa, 2018, p. 25). Não obstante a baixa eficiência da política monetária, os efeitos sobre o endividamento público são imediatos:

A consequência da perda de eficiência da política monetária é o acionamento de um “gatilho” de crescimento do serviço de juros pelo controle da inflação, que impacta diretamente o equilíbrio fiscal do setor público. A magnitude e a duração do choque dos juros básicos podem exigir *superavit* primários maiores para estabilizar a trajetória dívida pública/PIB, sem que exista necessariamente um desequilíbrio fiscal *stricto sensu*, em que as despesas primárias sejam maiores do que as receitas tributárias.

Nessa situação, a política fiscal deve se ajustar de forma passiva à elevação do serviço de juros com aumento da receita tributária e/ou corte de despesas primárias, particularmente, do investimento público federal. Esse ajuste tende a ser mais rigoroso à medida que o aumento da taxa de juros básica deprime a atividade econômica e, conseqüentemente, o nível de arrecadação de tributos. (Magalhães e Costa, 2018, p. 29)

Assim, a política monetária transmite seus efeitos para a esfera fiscal de duas maneiras, quais sejam 1) o aumento (diminuição) do serviço da dívida em função do passivo em títulos pós-fixados (indexados à taxa básica e a índices de preços), e 2) a queda (aumento) da arrecadação causada pela contração (expansão) da economia. Podemos acrescentar ainda um terceiro efeito da arquitetura ineficiente de política monetária sobre a esfera fiscal: os choques de apreciação/depreciação cambial. Quando os prêmios dos juros ficam muito altos em um país em relação a outro, a especulação sobre o câmbio passa a explorar a diferença. Ocorre da seguinte forma:

Em um movimento pendular, as operações de *carry trade* tendem a apreciar as moedas com altas taxas de juros durante a fase ascendente do ciclo de liquidez e a depreciá-las na fase de reversão. O detalhe importante é que este movimento tende a ocorrer de forma assimétrica: o processo de otimismo que caracteriza a expansão da liquidez internacional ocorre de forma mais gradual, enquanto as reversões de humor são usualmente mais abruptas. Este padrão se repete em moedas associadas a uma alta taxa de juros. Como mostram McCauley e McGuire (2009) e Kohler (2010), as moedas que mais se depreciaram no período mais agudo da crise financeira de 2008 foram aquelas que eram alvo do *carry trade*, enquanto as moedas *funding* da estratégia serviram como porto seguro dos fluxos financeiros e, conseqüentemente, apreciaram na crise. (Rossi, 2015, p. 21, citações do autor)

Assim, por exemplo, quando o Brasil adotou a âncora cambial no Plano Real, a taxa de juros básica precisava ser alta, tanto para controlar a inflação, quanto para

atrair dólares e manter o real valorizado. A taxa Selic, quando majorada para fins de política cambial, além de elevar o custo do serviço de juros da DPMFi, pode ocasionar aumento da dívida a depender do indicador empregado¹⁵, uma vez que o valor das reservas cambiais reduz em função da apreciação do real ante o dólar (Magalhães e Costa, 2018, pp. 30 e ss.). Outro efeito da taxa Selic sobre o endividamento público decorre de sua diferença em relação aos juros subsidiados do crédito do BNDES. Nesse sentido, para que o banco de desenvolvimento possa oferecer crédito subsidiado ao investidor, o Tesouro deve emitir títulos públicos. Havendo descasamento entre a taxa ofertada ao investidor e a remuneração do título público, há impacto no endividamento.

Para encerrar a discussão do capítulo, cabem alguns apontamentos sobre as alterações recentes na legislação com impacto nas políticas monetária e fiscal. A primeira é a Lei 13.820/2019, que dispõe sobre o fluxo do resultado positivo e negativo do Banco Central e seu impacto fiscal. Em seu Art. 2º, §2º, dispõe que os valores pagos à União, como efeito do resultado positivo do balanço do Banco Central, devem ser destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF)¹⁶. Anteriormente, vigorava o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

¹⁵ Por exemplo, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é influenciada diretamente pelo câmbio. Assim, se o real está mais apreciado, há um aumento do endividamento segundo esse indicador: $DLSP = M + B + EI - A + EF - ER$, onde: M é a base monetária; B é o saldo da dívida interna corrigida por juros internos ou por índices domésticos; E, a taxa de câmbio; I corresponde a dívida interna indexada à variação da taxa de câmbio; A são os ativos financeiros do setor público e F e R representam a dívida externa e as reservas internacionais, respectivamente. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), por outro lado, não considera as reservas internacionais no cômputo. Para maiores informações sobre indicadores da dívida pública, vide Manual das Estatísticas Fiscais do Banco Central, disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>. Acesso em 02 nov. 2021.

¹⁶ Lei 13.820, Art. 2º: "O resultado positivo apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil, após a constituição de reservas, será considerado obrigação da referida entidade com a União, devendo ser objeto de pagamento até o 10º (décimo) dia útil subsequente ao da aprovação do balanço semestral. [...] § 2º Os valores pagos à União na forma do caput deste artigo serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF)". Observe-se que a frequência do balanço, constante no caput do artigo supra, encontra-se revogada pela LC 179/2021 (autonomia do Banco Central). Segundo o Art. 6º, §3º da Lei Complementar, a apuração dos balanços se dará anualmente, abrangendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

§ 1o O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

Portanto, a nova legislação vinculou a receita do resultado positivo do Banco Central ao pagamento de dívida pública mobiliária federal, enquanto a LRF não era tão restritiva. Como o pagamento da DPMF pelo Tesouro corresponde ao resgate de títulos públicos nas mãos do mercado, o efeito é uma injeção de liquidez na economia, que precisa ser esterilizada pelo Banco Central. Assim explicam Magalhães e Rodrigues (2018, p. 36, citações do autor):

De forma geral, toda vez que o *superavit* fiscal é utilizado para resgatar títulos da DPMFi, está-se trocando a base monetária, que é um passivo do BCB de custo nulo, por operações compromissadas que apresentam um custo vinculado à taxa Selic. Isto explica, em determinadas situações de balanço de custos entre o resgate da DPMFi e da expansão das operações compromissadas, que o *superavit* primário seja esterilizado na Conta Única do Tesouro Nacional, conforme apontado por Gobetti e Schettini (2010, p. 27). A indexação indireta das operações compromissadas à taxa Selic impõe uma restrição para o uso do *superavit* primário na redução da DBGG.

Em outras palavras, o resultado positivo do Banco Central não confere uma flagrante vantagem fiscal ao Tesouro: se o saldo for utilizado para amortizar a dívida pública, o efeito colateral será uma esterilização de liquidez, pelo Banco Central, seja mediante o instrumento das operações compromissadas, seja mediante arrecadação de depósitos voluntários remunerados (sobre estes, falaremos mais adiante) à taxa Selic. Como as operações compromissadas, nesse caso, implicam a venda de LFTs pelo Banco Central, com compromisso de recompra e remuneradas à taxa Selic, e o instrumento dos depósitos voluntários remunerados enxuga o excesso de liquidez das instituições financeiras, no primeiro caso, a consequência é a troca de uma dívida por outra, o que só seria conveniente em períodos de queda da taxa de juros; no segundo, o resultado pode ser a exigência do mercado por prêmios maiores nas novas emissões de títulos públicos, uma vez que a taxa Selic estabelece um piso remuneratório para estes.

Outro efeito da Lei 13.820/2019 é a possibilidade de o Tesouro resgatar títulos livres da DPMFi, na carteira do Banco Central, com o fim de reduzir o endividamento público. Entretanto, o instrumento exige autorização prévia do Conselho Monetário Nacional (Art. 8º). Os títulos livres são papéis da dívida que não estão em uso por operações compromissadas, por exemplo. Convém reforçar que os títulos livres, e

mesmo aqueles atrelados a operações compromissadas, possuem finalidade meramente de política monetária, do que se depreende que o Tesouro tem pouca autonomia para dispor sobre seus próprios papéis da dívida quando estes se encontram sob custódia do Banco Central. Além disso, o Tesouro é responsável subsidiário pelo resultado negativo do Banco Central, uma vez que este não possua reservas e patrimônio para anular o passivo (Art. 4º, §3º). Em suma, há evidente assimetria no rol de obrigações recíprocas entre as duas instituições, recaindo o ônus dos maus resultados sobre o Tesouro.

Uma lei que promete reduzir o impacto fiscal originado na política monetária é a Lei 14.185/2021, que dispõe sobre os depósitos voluntários remunerados (provavelmente, à taxa Selic, a exemplo das operações compromissadas). Antes da sua vigência, a sobra de caixa de instituições financeiras era "esterilizada" ou "enxugada" pelo Banco Central mediante operações compromissadas. Ocorre que estas são lastreadas, como vimos, em títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional. Assim, em termos contábeis, a política monetária era custeada com endividamento público. A nova norma promete viabilizar a esterilização do excesso de liquidez do sistema financeiro sem gerar endividamento, mediante depósitos à vista ou a prazo por instituições financeiras.

Não está clara a repercussão contábil dos depósitos voluntários remunerados no balanço do Banco Central, até porque a lei depende de normas infralegais que disciplinam esses depósitos (Art. 3º, caput). Todavia, mesmo que o Banco Central deixe de depender de títulos públicos para (pretensamente¹⁷) atuar no controle da inflação, a separação entre política monetária e fiscal é inerentemente fictícia, uma vez que a taxa básica de juros, definida no âmbito do Banco Central, sempre representará um piso sob o qual o Tesouro não poderá fixar a taxa de remuneração de seus títulos. Eis por que uma atuação coordenada seria fundamental para que a democracia estivesse no centro da análise dos *tradeoffs* envolvidos entre injeção de liquidez na economia (para implementar políticas de bem-estar social, por exemplo) e controle do nível de preços. Este, por sinal, não é um fim em si mesmo, mas um meio pelo qual se garante a função unidade de conta da moeda¹⁸.

¹⁷ Ao longo do capítulo, apresentamos alguns apontamentos de economistas, como André Lara Resende, segundo os quais a taxa de juros é um instrumento que guarda correlação com a inflação, não sendo possível afirmar, contudo, causalidade.

¹⁸ Quanto a isso, André Lara Resende assevera: "A propriedade essencial da moeda, aquela que continua válida mesmo nos atuais sistemas de pagamento eletrônico centralizados, é servir como unidade de conta, ou seja, funcionar como referência na qual os preços são cotados. É essa função

Em suma, neste capítulo, buscamos apresentar evidências do entrelaçamento entre política monetária e fiscal. Com isso, também, mostrar que a defesa de instituições "fortes" (na verdade, rígidas, austeras) no plano fiscal pelos tecnocratas, concomitantemente à aceitação acrítica das instituições de política monetária pelos agentes políticos, representa um ataque à democracia, considerando que a política monetária produz efeitos fiscais que não podem ser negligenciados e devem ser debatidos de maneira republicana. A seguir, analisamos como o advento do neoliberalismo contribuiu para a institucionalidade aqui apresentada.

de referencial para os preços nominais ou absolutos, em contraposição aos relativos, que torna a moeda perfeitamente líquida. A liquidez da moeda é tautológica: a moeda não está sujeita a desconto em seu valor nominal porque seu valor nominal é a referência para a determinação de todos os preços, inclusive o dela própria.". In: Resende, André Lara. Juros, Moeda e Ortodoxia: Teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017, p. 48.

3 POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL

Falar de política econômica nos dias de hoje requer trazer à baila o tema do neoliberalismo. O movimento político-ideológico se difunde no Brasil a partir dos anos 1990 (Paulani, 2006, p. 67). A história do neoliberalismo remonta aos anos 1930 com as ideias de Friedrich Hayek, segundo o qual as políticas de planejamento estatal, incluindo as induzidas pelo racionalismo neoclássico, seriam tão nefastas quanto as de inspiração keynesiana. Assim explica Leda Paulani:

Hayek elabora uma crítica arrasadora àquilo que chama de “falso individualismo”, que, para ele, está na base das construções neoclássicas. Retomando seu argumento, o único antídoto possível contra teorias que deduzem a ação individual a partir da apreensão de estruturas sociais autônomas seria a explicação dos resultados sociais em termos das ações individuais, e isso era precisamente o que a economia neoclássica não fazia. Com seu “individualismo racionalista”, como Hayek o denomina, e com seu pressuposto acerca do conhecimento objetivo dos fatos (informação perfeita), a teoria neoclássica estaria reduzindo todos os indivíduos, por particulares que fossem suas específicas situações, a átomos de comportamento idêntico e previsível. Sendo assim, o ótimo social (equilibrado e eficiente) podia ser então *a priori* desenhado, e, o pior de tudo, acabava por retirar do indivíduo a primazia que ele devia ter como fonte por excelência da ação. (Paulani, 2005, p. 123, itálicos da autora)

O neoliberalismo de Hayek, contudo, não é o que veio a se realizar nos últimos cinquenta anos. Nesse sentido, as políticas referidas hoje como neoliberais, entre elas, as privatizações, a erosão do Estado de bem-estar social em geral e, no Brasil, o tripé macroeconômico — que em tese delegam às forças do mercado as rédeas da economia —, aproximam-se, em certo sentido, das políticas keynesianas/fordistas, para as quais o Estado tem um papel central no desenvolvimento econômico. A diferença entre o keynesianismo e o “neoliberalismo realizado”¹⁹ consistiria mais no tipo de intervenção estatal do que na dicotomia presença-ausência de Estado²⁰.

¹⁹ Entendemos como “neoliberalismo realizado” o conjunto de políticas que concretizou os ideais de Hayek e seu grupo, em oposição ao “neoliberalismo teórico-dogmático”, período em que suas ideias eram apenas incipientes, porém, sem condições de desbancar a hegemonia do fordismo/keynesianismo dos “anos de ouro do capitalismo”.

²⁰ Nesse sentido, Paulo Bonavides assevera: “Com o neoliberalismo, o peso do Estado não se tomou menor, nem desmaiaram as cores de seu perfil coercivo na esfera da cidadania. Ele só é fraco perante a sociedade externa, no campo internacional, por abdicação de poderes, por alienação do patrimônio nacional, por consentimento, nas privatizações funestas; mas frente à sociedade interna, mantém, talvez reforçados, os tradicionais meios repressivos e, por sem dúvida, mais elevados os níveis de compulsão.” In: Bonavides, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência; Por uma Nova Hermenêutica; Por uma repolitização da legitimidade). São Paulo: Malheiros, 2001, p. 80.

Quando da formulação original de Hayek, em meados dos anos 1930, predominava a escola econômica neoclássica, nascida no século XIX e influenciada pelo positivismo científico. Um dos princípios fundamentais das teorias neoclássicas é a existência de um “homo economicus” que orienta sua ação em função da utilidade, esta o fundamento do valor dos bens. Assim, explica Leda Paulani: “deixados a si mesmos, os agentes econômicos conseguem, por meio dos sinais emitidos pelo sistema de preços, chegar a um estado em que não se verifica excesso de demanda em nenhum mercado (o excesso de oferta é entendido como um excesso demanda negativo) e, portanto, a um estado em que todos os planos de venda e de compra são realizados com sucesso” (Paulani, 2006, pp. 68-9). Ao final, todos os agentes estariam satisfeitos.

Ao contrário dos economistas clássicos, não é o trabalho empregado na produção, ou seja, as condições com que a oferta é criada, que determina o valor²¹, mas as condições de demanda. Ha-Joon Chang assim sintetiza a principiologia da escola neoclássica: “os indivíduos sabem o que estão fazendo, então vamos deixá-los em paz — exceto quando os mercados funcionam mal” (Chang, 2014, p. 110). A ressalva é importante, pois mostra que a teoria neoclássica não defende o esvaziamento da ação estatal na economia. O papel do Estado consistiria em realizar intervenções que pudessem corrigir desequilíbrios no mercado. Para o neoliberalismo de Hayek, o equilíbrio de mercado, resultado da ação racional do *homo economicus*, é apenas uma promessa que as leis da natureza “descobertas” pelos neoclássicos não conseguem demonstrar, radicalizando a ideia de deixar tanto os indivíduos quanto o mercado em paz.

A crise de 1929, nos Estados Unidos, cujos efeitos são sentidos no mundo inteiro na década de 1930, impôs desafios à gestão do capitalismo então

²¹ Não nos aprofundaremos nas teorias do valor da economia clássica e suas diferenças. Em Marx, por exemplo, o que determina o valor é o tempo de trabalho socialmente necessário na produção das mercadorias, e não o trabalho ocasionalmente mais ou menos eficiente e mensurável de uma fábrica particular. Nesse sentido, “o valor registra [...] a relação de troca entre uma mercadoria e todas as outras, expressando o efeito de uma homogeneização tipicamente capitalista do processo de trabalho no modo de produção capitalista — produção para a troca e produção para o lucro, algo que deságua no conceito de *trabalho abstrato*. O valor é, então, determinado pelo trabalho abstrato. Mas, novamente, esse mesmo trabalho abstrato não pode ser visto como uma magnitude empírica passível de ser mensurada por um cronômetro. É uma “abstração” que adquire existência tangível justamente no processo de troca”. Portanto, “a noção marxiana de valor não pode ser confundida com o conceito de valor em David Ricardo (como trabalho gasto ou incorporado quantitativa/‘fisicamente’ na produção das mercadorias), sendo antes algo puramente social”. In: Paraná, Edemilson. Bitcoin: a utopia tecnocrática do dinheiro apolítico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. E-Book Kindle, cap. 4, nota 189.

impensados pelos neoclássicos. No início da década, Keynes e Hayek lecionavam na mesma universidade, a London School of Economics, e, desde então, travou-se uma contenda entre os dois, da qual o primeiro saiu vencedor (Paulani, 2006, p. 70). Keynes sustentava que o mercado criava para si mesmo uma armadilha. Tal dinâmica deveria ser mitigada pela ação governamental. É preciso também lembrar que o capitalismo vivia sob a ameaça socialista, o que demandava concessões ao polo trabalho como forma de arrefecer o ímpeto revolucionário que emergia entre os trabalhadores. A solução keynesiana revelou-se mais adequada para o desafio histórico em relação à neoliberal.

Com o pós-Segunda Guerra, a agenda keynesiana revelou-se ainda mais profícua, dada a necessidade de reconstrução da Europa, o que demandaria o protagonismo do Estado nesse processo. Hayek, em 1947, reuniu intelectuais conservadores da época, com destaque a Lionel Robbins, Karl Popper, Ludwig von Mises e Milton Friedman para defender as ideias do que viria a formar o arcabouço ideológico do neoliberalismo realizado (Paulani, 2006, p. 70)²². O grupo inicialmente estaria mais próximo das ideias de Hayek, ou seja, defendiam a abertura econômica radical, mas, com o tempo, passaram a defender a prescrição de regras como controle de taxas de juros, câmbio e orçamento público, o que Leda Paulani chama de “Business Administration de Estado”. O sucesso do keynesianismo, que veio a caracterizar os chamados “anos de ouro do capitalismo”, entretanto, fez com que as ideias do grupo fossem vistas com desdém pelo *mainstream*.

Nos anos 1970, porém, o modelo keynesiano de gestão da economia é abalado pelas duas crises do petróleo, crises fiscais nos EUA e inflação (Paulani, 2006, p. 70). Antes disso, já na década de 1960, o mercado interno americano experimentava um aquecimento concomitante a um processo inflacionário. A conversibilidade dólar-ouro tornava a moeda estadunidense excessivamente valorizada. Não obstante, à medida que a Europa era reconstruída, o balanço de pagamentos começava a ficar desfavorável aos Estados Unidos. Formava-se, com

²² Para um aprofundamento da formação da Sociedade de Saint Pèlerin, fundada por Hayek, bem como outros grupos que se formavam (e ainda se formam) com os mesmos fins, v. Rocha, Camila. “Menos Marx, Mais Mises”: Uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). São Paulo: 2018, pp. 49 e ss. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19092019-174426/publico/2018_CamilaRocha_VOrig.pdf. Acesso em: 29/10/2021. Também a tese de Gros, Denise Barbosa. Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/teses/teses_fee_06.pdf. Acesso em 29/10/2021.

isso, um acúmulo de "eurodólares" na *city* londrina, o centro financeiro do capital internacional. A destinação dessas reservas foi a periferia do capitalismo, em especial a América Latina, disposta a pagar altas taxas de juros como meio de financiar seu desenvolvimento (ou equilibrar seu balanço de pagamentos). O endividamento americano colocava os Estados Unidos, paradoxalmente, em uma situação hegemônica e, ao mesmo tempo, vulnerável, como se estivesse a perder o controle da moeda sobre a qual era soberano.

Para reverter o quadro, e aproveitando-se de sua posição de emissor de dinheiro mundial, em 1971, o presidente Nixon rompeu com a conversibilidade dólar-ouro do Sistema Bretton Woods²³ (1944). Rompida a paridade dólar-ouro, sucedem-se crises de elevação de preços do petróleo ao longo da década. Assim sumariza Leda Paulani:

[...] a partir da crise que se instala no último quartel do século XX, tudo vira de cabeça para baixo e os sinais do jogo se invertem. O Estado surge de vilão; o mercado, de panacéia. Todos os males parecem poder ser resolvidos pela abertura da economia, pela diminuição do Estado e/ ou pela contração de seus gastos. No coração do sistema, os EUA atacam de *reaganomics* e *supply side economics*; a Inglaterra vem com Mrs. Thatcher e suas privatizações; para o Terceiro Mundo reserva-se o Consenso de Washington. Se antes era o neoliberalismo que ficava confinado no pequeno mundo de sua seita com sua meia dúzia de doutrinários, agora a situação se inverte. Alertar para as dificuldades de o mercado resolver determinados problemas cruciais, o do desemprego/exclusão em destaque, é visto como coisa de confraria. A seita, portanto, mudou de lado. (Paulani, 2005, p. 125-6)

A saída americana definitiva, rumo à afirmação da hegemonia do dólar como dinheiro mundial, veio na gestão Paul Volcker, diretor do Federal Reserve, em 1979, como explica Fernando Nogueira da Costa:

Os Estados Unidos estavam perdendo vigor na liderança tecnológica com déficit comercial. Tinham se tornado um país devedor do resto do mundo. Porém, sendo o país emissor da moeda mundial e tendo domínio bélico,

²³ Edemilson Paraná assim sumariza o sistema Bretton Woods: "Sistema de regras, instituições e procedimentos estabelecidos no fim da segunda guerra mundial para regular o sistema monetário-financeiro internacional. Tais acordos instituíram o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (International Bank for Reconstruction and Development, ou BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). As principais disposições do sistema Bretton Woods, firmado em 1944, foram a obrigação de cada país adotar uma política monetária que mantivesse a taxa de câmbio de suas moedas dentro de um determinado valor indexado ao dólar, cujo valor, por sua vez, estaria ligado ao ouro numa base fixa de 35 dólares por onça (conversibilidade garantia pelo tesouro estadunidense), e a provisão, pelo FMI, de financiamento para suportar dificuldades temporárias de pagamento dos países (sic)". In: Paraná, Edemilson. Bitcoin: a utopia tecnocrática do dinheiro apolítico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. E-Book Kindle, cap. 2, nota 2.

além de gerar o maior PIB mundial, era de fato o “senhor do dinheiro e da guerra”. Conseguiu a imposição de seus interesses ao resto do mundo. Mas uma hegemonia não é apenas bélica e econômica, mas também política e ideológica. Os formadores de opinião especializada racionalizam a visão dominante como “a única possível”. Havia servidão voluntária ao Consenso de Washington por parte dos tecnocratas lá formados.

O dólar era uma moeda enfraquecida até 1979 quando foi dado o primeiro passo da retomada da hegemonia estadunidense com a elevação dos juros por Paul Volcker, presidente do Federal Reserve. A imposição de dólar forte ao resto do mundo enfrentou a oposição em vão do FMI e da maioria dos países membros. O aumento sem precedentes da taxa de juros estadunidense até 22% ao ano provocou uma recessão mundial e a quebra de empresas e bancos, inclusive estadunidenses. Mas o império conseguiu a retomada do controle sobre bancos em seu território – e no resto do mundo. (Costa, 2019)

A alta demasiada da taxa de juros americana pressionava países da periferia do capitalismo, entre eles o Brasil, para que a taxa local fosse ainda mais elevada e, assim, atraísse dólares. Segundo Leda Paulani, "os países latino-americanos estiveram [...] entre as primeiras vítimas da sanha rentista desses capitais, já que muitos deles resolveram enfrentar com elevação de seu grau de endividamento a crise então experimentada" (Paulani, 2006, p. 75). A elevação dos juros resultou em pressão sobre a classe trabalhadora como forma de equilibrar o lucro, em parte consumido pelos juros elevados. Eis a derrocada do arcabouço de bem-estar social construído nos "anos de ouro" do capitalismo. A máxima keynesiana de estimular a demanda agregada, cujo fim era a busca do pleno emprego, tornar-se-ia demasiado custosa aos cofres públicos, e o discurso de austeridade fiscal ganharia centralidade no debate político. Assume-se que o "gigantismo do Estado"²⁴ é um fato. Logo, o Estado deve se desfazer de tudo o que não constitua o núcleo essencial da função estatal — justiça e segurança.

Paulani assevera que, em termos formais, a principal característica da política econômica do período keynesiano/fordista era o controle da demanda efetiva, ou seja, da oferta. O novo momento do capitalismo, ao contrário, transforma macroeconomia em microeconomia (Paulani, 2006, p. 77): o objetivo do Estado passa a ser zelar por um bom ambiente de negócios. Se considerarmos o que se passava nos anos 1970 no campo econômico, havia certa lógica, ainda que

²⁴ Mailson da Nóbrega, ex-ministro do governo Sarney, emprega o termo nos anos 2010, cerca de 40 anos depois da aurora do neoliberalismo, ao referir-se às prestações sociais da CF/88. Ou seja, a tese do "gigantismo estatal" na esfera social ainda circula no debate público e acadêmico, não obstante ignore o gigantismo da "Business Administration" fiscal e monetária pelo Estado. In: Salto, Felipe; Almeida, Mansueto (orgs.). Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016. E-book Kindle, p.47.

aparente, para uma guinada neoliberal. Os estímulos estatais não geravam mais os resultados dos "anos de ouro" do capitalismo do pós-Segunda Guerra. Os custos da mudança de regime, contudo, recaíam sobre o trabalhador e sobre as economias periféricas.

No Brasil, a ruptura precoce com modelo de Estado de bem-estar social já dá sinais claros logo após o advento do Golpe Militar de 1964. O período denominado "Milagre Econômico" teve início no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado já no ano da ruptura institucional (Lago, 2020, p. 213). Como a atividade sindical passa a ser severamente reprimida (Resende, 2020b, p. 196) e o salário mínimo, defasado, forma-se um arcabouço de políticas impopulares, embora aplaudidas pelos mais ricos, com o fim de conter a inflação. Sobre a gestão de Octávio de Gouveia de Bulhões, ministro da fazenda dos primeiros três anos do regime militar, Marcelo Luiz Curado pontua:

A política distributiva é outro tema que precisa ser observado criticamente. A política salarial do período contribuiu para uma redução do poder de comprar do salário mínimo em termos reais, piorando, portanto, as condições de vida de parcela importante da classe trabalhadora. A reforma do sistema tributário, assentada na ampliação de tributos indiretos, contribuiu para perpetuar o processo de concentração de renda. É bom lembrar que a década de 1960, na qual se insere a gestão de Bulhões, foi marcada por uma concentração da renda. A participação do 1% mais rico aumentou, entre 1960 e 1970, de 11,9% para 14,9% do total, enquanto a participação dos 50% mais pobres foi reduzida de 17,4% para 14,9% do total. (Curado, 2021, p. 418)

Bulhões era discípulo de Eugênio Gudín, um economista com inspiração em Hayek e Von Mises (Resende, 2017, p. 15). Gudín, por sua vez, teria travado uma disputa com Roberto Simonsen, ao final do Estado Novo, entre 1944 e 1945, sobre um modelo de desenvolvimento para o Brasil, da qual o último, com visão fiscal expansionista, saíra vencedor. O grupo de Gudín, contudo, daria a volta por cima em 1964, e, a partir de então, poderia pôr em prática suas ideias, tendentes ao contracionismo fiscal e ao controle da inflação. A gestão Delfim Netto, sucessora na condução da economia, pôde aproveitar o fluxo de capital estrangeiro em busca de valorização antes da ruptura com a paridade dólar-ouro e as sucessivas crises dos anos 1970. Assim, sua gestão se caracteriza por um período de expansionismo fiscal, mas sem mitigar as mazelas distributivas.

O que parece não ter sido diagnosticado pela gestão econômica da época era o crescente movimento especulativo do capital, que buscava formas de valorização

sem a mediação da produção de mercadorias, o que viria a desembocar na perda de eficiência de projetos desenvolvimentistas. Maria da Conceição Tavares faz um balanço dos anos 1970 no Brasil e identifica a formação de um circuito financeiro puramente especulativo e, em paralelo, um circuito produtivo, do que resulta um crescente deslocamento de recursos deste para aquele:

As reformas bancária e financeira de 1966-1968 permitiram o estabelecimento de duas formas “separadas” de dinheiro. O dinheiro de curso forçado – o papel-moeda e os depósitos à vista (os meios de pagamento que se desvalorizam sem parar) – e o “dinheiro financeiro”, que cumpre em forma separada as demais funções do dinheiro. Com o instrumento da “correção monetária” aplicado de forma generalizada a todos os ativos financeiros, este “dinheiro” tem uma nova unidade de conta, que chamaremos indiscriminadamente de UPC. Como o próprio nome indica, a “unidade padrão de capital” destina-se a manter o “capital-dinheiro” valorizado a partir de um padrão arbitrado pelo Estado. [...] Esta forma destina-se a permitir que o dinheiro cumpra as outras funções que lhe dão substância como “capital” – a função de reserva de valor e instrumento de valorização de si mesmo. (Tavares, 2019, p. 201)

Conceição Tavares ajuda a compreender a contradição aparente da expansão do crédito (e do endividamento) incapaz de gerar produto. Nesse sentido, assevera:

A crise brasileira de crédito é mais grave, já que envolve, como foi dito, a existência de dois dinheiros e a operação de dois mercados: o mercado bancário, que tem como base os depósitos à vista e a expansão dos meios de pagamento; e o mercado financeiro, que tem como base alguns títulos financeiros especiais e a circulação endógena do “dinheiro financeiro”. Isso faz com que numa das órbitas do sistema, a financeira, haja “excesso” de dinheiro, que é preciso aplicar continuamente para render mais dinheiro – a valorização fictícia do capital-dinheiro – e na outra órbita, a “monetária”, falte dinheiro (meios de pagamento) para liquidar e refazer permanentemente as dívidas crescentes de todos os agentes “extrabancários”, que não têm o poder legal de emitir títulos financeiros negociáveis no “mercado aberto” de valores. (Tavares, 2019, p. 202)

Ou seja, houve redução de crédito disponível no circuito da produção e expansão monetária no circuito da especulação/financeiro. O capital produtivo, para compensar a pressão nos lucros com a alta taxa de juros, elevou o nível de preços dos bens. O Banco Central, seguindo o manual monetarista, enxugou mais moeda, oferecendo títulos no mercado com o fim de estancar a inflação. O círculo vicioso dessa dinâmica gerou uma contradição em relação às teorias monetaristas, segundo as quais o aumento da escassez de moeda deveria domar a inflação. A receita não funcionava porque a inflação tinha origem no circuito especulativo, que atraía toda a

moeda disponível para aplicações em títulos públicos, e não para o aquecimento da atividade econômica. Assim explica Conceição Tavares:

A expansão descontrolada da dívida externa tem funcionado como mecanismo de reforço e de crescimento deste circuito financeiro de curto prazo. A necessidade de conseguir novos recursos externos, para pagar os juros e amortizar o principal da dívida externa já contraída, obriga à manutenção de taxas de juros internos muito elevadas, de modo que se torne vantajoso para as empresas internacionais e bancos brasileiros tomar dinheiro em grandes volumes no exterior. O fluxo crescente de dólares, acima das necessidades imediatas, obriga o governo a desembolsar cruzeiros para cobrir o saldo das operações externas. Para evitar a emissão pura e simples de papel-moeda, o Banco Central coloca títulos públicos no mercado financeiro (com deságio atraente) obtendo, assim, os cruzeiros necessários para cobrir os saldos daquelas operações externas. Conjugam-se aí taxas elevadas de juros com expansão da dívida interna, cujos títulos se tornam ainda mais atraentes como refúgio para os recursos ociosos das grandes empresas e dos bancos. (Tavares, 2019, p. 204)

A política monetária do neoliberalismo periférico, no qual se inclui o Brasil, é passiva — apenas responde aos estímulos externos do fluxo monetário internacional e não tem capacidade de impor sua agenda econômica. Quando há excesso de dinheiro mundial em busca de valorização, os países em desenvolvimento são os alvos prediletos para a especulação financeira, dado que, não obstante ofereçam maior risco de depreciação inflacionária, também entregam maior rentabilidade em relação ao mundo desenvolvido. No período expansionista dos estoques de dinheiro do mundo desenvolvido, as moedas dos países destinatários dos recursos se valorizam, pressionando os balanços de pagamentos destes. No movimento contrário, ou seja, quando os países centrais buscam conter a desvalorização de suas moedas, elevam as taxas de juros, ocasionando a fuga de capitais da periferia. Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo assim descrevem o movimento:

As crises cambiais nos emergentes ou na periferia são episódios que se repetem em tediosa e monótona cadência. A experiência das globalizações financeiras – aquela das três derradeiras décadas do século XIX, assim como a dos nossos tempos: a era do Lobo de Wall Street – demonstram que os humores dos mercados financeiros globalizados, em sua insaciável voracidade, impõem suas razões às políticas monetária e fiscal dos países de moeda inconvertível que abrem suas contas de capital, surfam nos ciclos de crédito externo e se tornam devedores líquidos em moeda estrangeira. (Belluzzo e Galípolo, 2021, p. 205)

Vimos anteriormente que o neoliberalismo enquanto ideologia e política econômica começa a se manifestar de maneira incipiente ainda nos anos sessenta

no Brasil, com o advento do Golpe Militar de 1964 e o PAEG. Contudo, ainda restavam traços desenvolvimentistas, característica mais evidente na gestão Delfim Netto. O neoliberalismo enquanto discurso hegemônico desembarca no Brasil em meio à redemocratização e aos planos de combate à inflação nos anos 1980. Enquanto a primeira criava direitos, muitos dos quais ligados a prestações positivas do Estado, o segundo demandava obediência ao receituário da austeridade fiscal.

Assim sendo, de maneira concomitante ao novo marco constitucional (1988), desenha-se um projeto de desmonte das proteções sociais. É possível apontar uma trajetória de ajustes fiscais que remontam, pelo menos, ao Plano Verão, de 1989. Nesse sentido, Guido Mantega, então professor da FGV e assessor da Executiva Nacional do PT, pontuou:

Não é apenas na questão salarial que transparece o caráter conservador do Plano Verão. Ele está presente também no empenho recessivo de cortar violentamente os gastos estatais e controlar o crédito e as emissões. Se fosse apenas corte dos subsídios ao capital, seria justificável. Mas trata-se de cortes indiscriminados, que atingirão sobretudo obras sociais, como construção de hospitais e escolas, bem como demais obras financiadas pelo governo federal e até mesmo despesas de custeio, podendo provocar uma recessão de conseqüências desastrosas. Nada foi feito para resolver a questão da dívida externa; nenhuma medida tomada para aliviar a dívida interna que, após um desaforo inicial, causado pela manipulação dos índices, volta a crescer ao sabor das altas taxas de juros praticadas pelo governo. (Mantega, 1989)

A seguir, no governo Collor, foram empreendidos mais esforços para a abertura econômica a uma velocidade superior aos demais países latino-americanos. Nesse sentido, assevera Conceição Tavares:

O neoliberalismo tardio do Brasil forçou a aceleração drástica da implementação das medidas do chamado "Consenso de Washington", depois da crise do México de 1994 (ver Fiori, 1994). Em menos de cinco anos conseguimos compactar a abertura econômica, as políticas de estabilização, o pacote das reformas neoliberais e as privatizações e desnacionalização em um ritmo, extensão e profundidade que levaram no México, o país livre-associado aos Estados Unidos, mais de 14 anos para se completar. (Tavares, 2019, p. 293, citações da autora)

O discurso neoliberal encontrava no Brasil um terreno fértil para sua disseminação. Para o enfrentamento da inflação, um ajuste fiscal seria necessário para equilibrar receitas e despesas a fim de eliminar o "imposto inflacionário" — termo associado à emissão indiscriminada de moeda para financiar as despesas públicas, o que corrói poder de compra dos cidadãos. Além da contenção de

despesas, fazia-se necessária a emissão de títulos da dívida rentáveis para desacelerar a economia, bem como para esterilizar posições compradas em dólar por parte do Banco Central. Conjugado a isso, dadas as limitações de financiamento do aparato estatal, foram empreendidas privatizações e reformas administrativas (Pinto, 2010, p. 201). Assim a jurista Élide Graziane Pinto sumariza a questão fiscal nos primeiros anos da estabilização monetária (a partir de 1994):

[...] no quadrante da política fiscal, o controle da inflação e o conseqüente quadro retraído da economia levaram, entre outros resultados, a que o Poder Público buscasse tanto extremar suas estratégias de arrecadação, quanto angariar crescentes resultados primários positivos (superávits) notadamente por meio do contingenciamento de empenhos, muito embora os resultados nominais tenham sido deficitários, com o que, assim, firmou-se uma rota de endividamento exponencial. (Pinto, 2010, p. 201)

3.1 Neoliberalismo e confiança

O capital especulativo se move buscando aplicações financeiras que maximizem a rentabilidade dos ativos a um baixo risco. Como vimos anteriormente neste trabalho, a retomada da hegemonia monetária americana passa pela ruptura com Bretton Woods e, anos mais tarde, pelo Plano Volcker, que elevou a taxa básica de juros, provocando uma fuga de dólares mundo afora em direção à segurança dos títulos públicos estadunidenses. O enxugamento global de liquidez provocou recessão em escala mundial e, com a valorização do dólar, surpreendeu países da periferia do capitalismo, como o Brasil, expondo-os a uma desvalorização contínua de suas moedas não-conversíveis e elevando sua dívida externa a patamares críticos.

Segundo Bresser-Pereira (2018, p. 143), o processo recessivo empreendido entre 1979 e 1982 pelo Reino Unido e Estados Unidos mediante elevação da taxa de juros tinha como fim a redução do poder de barganha dos trabalhadores e controlar a inflação, a bem de que "as margens de lucro dos setores oligopolistas [tornassem-se] suficientemente altas para compatibilizar taxas de juros mais elevadas com a continuidade da acumulação capitalista". Não obstante, o que veio a se formar foi um oligopólio rentista composto pelas economias dos países centrais que veio a cobrar políticas de austeridade dos países periféricos na medida em que a capacidade de solvência destes era posta em dúvida:

[...] na medida em que grandes volumes de capitais foram emprestado, especialmente aos países do Terceiro Mundo, durante os anos setenta, a receita de juros dos países centrais passa a se tornar extremamente importantes para esses países. Por outro lado, na medida em que o volume da dívida dos países do Terceiro Mundo alcança limites considerados insustentáveis [...], **coloca-se como objetivo não aumentar essa dívida.** (Bresser, 2018, pp. 144-5, grifo nosso)

Nos países emergentes, portanto, a retomada do crescimento econômico passaria por uma série de acordos praticamente unilaterais com contrapartes internacionais, como o FMI, mas não só este; a questão envolve uma institucionalidade complexa. Não podemos deixar de levar em conta o papel das agências de rating que classificam o risco-país, de modo a atrair ou repelir o investimento. Nesse sentido, Estados que oferecem salvaguardas maiores às aplicações são destinos preferidos pelo capital errante das contas offshore. Assim, o Banco Central e o Tesouro Nacional são “parceiros” dessas agências, fornecendo informações e estatísticas:

[...] as estatísticas de dívida do setor público brasileiro são divulgadas no site do Banco Central na internet e em suas publicações. O Tesouro Nacional também divulga dados da dívida do governo central. O Banco Central é o principal órgão que fornece informações sobre a dívida pública às agências internacionais e o ponto de contato para a participação do Brasil no SDDS.

Os dados da dívida do setor público brasileiro aparecem no *GFS* do FMI e os dados da dívida pública externa estão disponíveis na base de dados do DRS do Banco Mundial e do sistema integrado BIS-FMI-Banco Mundial. O Brasil fornece mensalmente informações de endividamento e resultado fiscal para o FMI, integrando a base de dados do SDDS. (Weisman, 2009, p. 124)

O primado da confiança exigido pelo rentismo global exige que o financiamento das políticas públicas seja chancelado pelos credores do Estado, o que aproxima o direito público do direito privado. Pinto (2010, pp. 356 e ss.) analisa se o endividamento público é essencialmente um instituto de direito público ou de direito privado. Antes de concluir sobre qual posição deve prevalecer, aponta para a submissão estatal às políticas preferenciais do mercado, entre elas, a proteção à volatilidade do câmbio, o controle do nível de preços e a austeridade fiscal. Nesse diapasão, não obstante o ordenamento jurídico brasileiro conte com disposições constitucionais sobre as prerrogativas legislativas em matéria financeira, cambial, monetária e suas instituições correlatas (Art. 48, XIII), em matéria de emissão de moeda e montante da dívida mobiliária federal (inc. XIV) e no que tange a limites da

dívida dos entes (art. 52, VI), não há iniciativa dos órgãos legislativos, o que poderia ser de grande valia em direção à democratização do debate sobre a dívida pública. Diante desse estado de coisas, “a administração da dívida pública fica refém de uma descontrolada acumulação primitiva de capital por parte dos credores, os quais mal reconhecem estarem submetidos a um ordenamento constitucional com primazia sobre todas as esferas da vida social e econômica” (Pinto, 2010, p. 360).

O referido desconhecimento do ordenamento constitucional por parte dos credores está inserido no contexto do neoliberalismo, que coloca o capital financeiro como ordenador da vida social. A política tipicamente de Estado, nesse quadro, é a monetária, cujo fim é garantir segurança ao investidor (que espera rentabilidade real, sem riscos de corrosão pela inflação ou pelo câmbio). Pinto (2010, p. 361), contudo, insurge-se contra esse estado de coisas e assevera que

[...] há riscos que precisam ser discutidos, porque não é devido que tais agentes públicos – teoricamente de origem meritocrática – (como o são os diretores do Banco Central que compõem o COPOM, que é o órgão que fixa a taxa de juros SELIC) façam-se substituir aos cidadãos em decisões que demandariam, para serem legítimas, a participação direta ou não de todos os interessados. Também há risco na estrita apreensão técnica de decisões políticas, na medida em que, desse grupo técnico, nem sempre é possível demandar transparência nos posicionamentos tomados.

Entretanto, a tentativa de afirmar a primazia do público sobre o privado, em se tratando de política monetária, esbarra com a perda de confiança dos agentes econômicos, ante a eventual indisposição do Estado em cumprir com seus compromissos financeiros — entre eles, honrar a dívida, mas, principalmente, garantir a rentabilidade real pactuada. Apenas honrar a dívida seria fácil, no caso de dívida interna, passivo financeiro predominante nas contas do Tesouro: como emissor soberano da moeda nacional, bastaria resgatar o título com “dinheiro novo”, ou seja, mediante mero incremento de valor da conta única do Tesouro. Contudo, a solução provocaria perda de confiança dos mercados em relação ao trato com a moeda por parte do governo brasileiro, independentemente da medida provocar ou não elevação do nível de preços no mundo dos fatos. Quanto a isso, desde a crise de 2008, ficou demonstrado que o aumento de liquidez no setor financeiro não produziu inflação²⁵.

²⁵ Belluzzo e Galípolo assim sintetizam a relação entre quantidade de moeda e inflação: “Para o bem e para o mal, a quantidade de moeda disponível não é capaz de gerar poder aquisitivo, demanda e inflação. A ideia de uma relação direta entre o volume dos agregados monetários e o nível de preços

Uma consequência da globalização financeira é a total imprevisibilidade da política econômica dos países, em especial os periféricos. Não obstante a disciplina no campo fiscal e o uso de balizas de política monetária para conter a volatilidade, há uma assimetria inerente às moedas não-conversíveis ante o dólar, o dinheiro mundial. Nesse sentido, Belluzzo e Galípolo (2021, p. 209) pontuam:

As turbulências cambiais nos países de moeda não conversível, com suas graves consequências fiscais e monetárias domésticas, exibem a assimetria fundamental do sistema monetário-financeiro global. A função de reserva de valor do dólar é um perigoso agente da “fuga para a liquidez”. Isso, como é sabido, submete as demais moedas nacionais às políticas monetárias dos Estados Unidos, tal como observamos agora às vésperas de todas as reuniões do Federal Open Market Comitee.

[...]

as benesses da facilitação quantitativa se dissipam nos diferenciais de juros reais, sempre mais elevados nos emergentes, impondo aos orçamentos uma carga absurda de despesa com juros. No Brasil de 2014, a execução orçamentária registra 978 bilhões de reais de despesa com juros, 45,11% do gasto total. Essa aberração impõe o “enxuga-gelo” da obtenção de superávits fiscais permanentes e subtrai capacidade de gasto em investimento e nas políticas sociais, imprescindíveis em um país de desigualdades indecentes.

Como se vê, a técnica do “quantitative easing”, praticada pelo governo americano desde a crise de 2008, à medida que coloca moeda na mão dos especuladores em troca de títulos podres ou com baixíssima liquidez, acaba endereçando dólares à periferia do capitalismo em busca da rentabilidade promovida pelo diferencial de juros. Contudo, ao primeiro sinal de que os países sem moeda conversível venham a descumprir as promessas de rentabilidade, há uma fuga de capitais para o porto seguro da economia americana. Para enfrentar tal assimetria de forças (entre moeda conversível e não-conversível) é urgente promover o tema da política monetária no debate republicano, afastando a pretensa neutralidade técnica das ações tomadas pelo Banco Central. Nesse sentido, Pinto (2010, p. 368) assevera:

Constitucionalmente não é razoável que a dívida pública avance de forma ilimitada contra os direitos e garantias fundamentais, sob o fundamento de que a política monetária tem de ser mantida nos moldes atuais, ou seja, sem qualquer questionamento pelos demais Poderes da República. A

pressupõe desconsiderar o desejo pela manutenção da riqueza em formas mais líquidas. A moeda no desempenho da função reserva de valor não se realiza enquanto demanda e poder aquisitivo. A liquidez pode permanecer empoçada em ativos líquidos ao invés de se inserir no fluxo capaz de gerar renda.” In: Belluzzo, Luiz Gonzaga; Galípolo, Gabriel. Dinheiro: o poder da abstração real. São Paulo: Contracorrente, 2021. E-book Kindle, p. 91.

autonomia do Banco Central e sua discricionariedade técnica são poderes atrelados a deveres inscritos na própria norma que lhe atribuiu competência para executar a política monetária no Brasil.

Abordamos, no capítulo anterior, o fato de que as operações compromissadas são muito pouco eficientes como instrumento de controle de liquidez, dado que são lastreadas em títulos da dívida criados tão somente para esse fim e às custas do Tesouro Nacional. Por conseguinte, a taxa Selic, uma vez majorada, é automaticamente transmitida para boa parcela do estoque da dívida pública, por esta ser pós-fixada segundo a taxa básica. Pinto (2010, p. 368) sugere enfrentar a aversão do mercado ao risco como meio de desinterditar o debate sobre políticas públicas:

A indexação da dívida pública a variáveis instáveis como a taxa de juros e o câmbio – por pressão dos mercados financeiros – precisa ser confrontada com os limites publicísticos ao avanço daquela. O manejo monetarista da dívida pública não pode, pois, significar seara indiscutível ou intangível ao debate coletivo, sob o argumento de que seria fomentar o risco de moratória.

3.2 Desvinculação e renúncia de receita como políticas de austeridade

No ímpeto de adaptar o orçamento ao problema do endividamento da conquista por confiança ante os mercados, governos transformam disposições constitucionais transitórias em políticas permanentes de austeridade, por meio de renovações sucessivas. Nas próximas seções, analisaremos duas delas: a desvinculação e a renúncia.

3.2.1 Desvinculação de receitas

Nesta seção, destacamos a Desvinculação de Receitas da União (DRU), instituto criado no ano 2000 e que, desde então, vem sendo prorrogado. A versão atual prorroga a medida até 2023. Trata-se de medida que flexibiliza a dotação orçamentária das receitas vinculadas, como, por exemplo, aquelas destinadas à saúde e à educação. Assim Piscitelli (2018, p. 63) expõe o conceito e relata um breve histórico do instrumento:

[...] têm-se observado manobras legislativas a fim de desvincular contribuições e, desse modo, conferir ao administrador maior liberdade no manejo dessas verbas. Trata-se da denominada "desvinculação das receitas da União" (DRU), cujo início se deu em 2000, com a publicação da Emenda Constitucional nº 27, que acresceu ao ADCT o artigo 76.

De acordo com a redação original, tal desvinculação, que atingia 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou não, deveria vigorar até o exercício de 2003, sem que houvesse prejuízo às transferências constitucionalmente previstas, decorrentes da repartição da arrecadação de impostos entre os entes da Federação. Contudo, o que se viu foram prorrogações sucessivas de referida desvinculação, nos termos das Emendas Constitucionais 42/2003, 56/2007, 68/2011 e a mais recente, 93/2016, que prorrogou a DRU até 31.12.2023 e aumentou o percentual de desvinculação para 30%.

[...]

Além desses pontos, a EC 93/2016 [...] estabeleceu, nos artigos 76-A e 76-B do ADCT, a desvinculação de 30% das receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios relativas a "impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras despesas correntes". Nos termos dos parágrafos únicos de tais dispositivos, ficam excluídas da desvinculação, dentre outras, as despesas com saúde, educação e aquelas decorrentes da repartição da arrecadação tributária. (Piscitelli, 2018, p. 63-4)

Como se vê, não só o percentual da desvinculação foi majorado na nova norma transitória, como o instituto também foi ampliado aos demais entes da Federação. Para a autora, a manutenção da DRU "e, mais recentemente, a criação das DRE e DRM, apenas corroboram o fato de que o orçamento do Brasil, em que pese não impositivo, apresenta pouca margem de liberdade para o administrador, já que uma parte considerável das receitas é vinculada" (Piscitelli, 2018, p. 65, sublinhados da autora). Não obstante o diagnóstico correto da jurista, surpreende não fazer nenhum juízo sobre as políticas monetária e tributária como causas da diminuição de graus de liberdade do administrador. Ou seja, passa ao largo da insistência do legislador por uma política monetária que premia o rentismo e por uma política tributária regressiva.

Não obstante a autora trate da vedação da emissão de títulos pelo Banco Central (Art. 34, Lei de Responsabilidade Fiscal), afirmando que este deve utilizar títulos do Tesouro para efetuar a política monetária (Piscitelli, 2018, p. 166), não há juízo de valor algum sobre o efeito fiscal dessa disposição, qual seja o endividamento público meramente para fins de controle de liquidez. Pelo contrário, a jurista corrobora o argumento (citando José Maurício Conti) segundo o qual a vedação da emissão de títulos pelo BC teria como fim controlar com mais rigidez o endividamento público (Ibid., p. 166). A obra não discute em nenhum momento a

temática das operações compromissadas, técnica de política monetária que implica endividamento público. Resta saber de que maneira transferir para o Tesouro Nacional a despesa com a gestão da liquidez, cuja competência é do Banco Central, permite um melhor controle do endividamento.

Inobstante a autora demonstre profundo conhecimento sobre os temas do direito financeiro, a lacuna analítica quanto à imbricação deste com o direito monetário sugere uma poda deliberada do objeto cognoscível. Enquanto o direito financeiro é definido como o centro da questão orçamentária, o direito monetário é tratado como um dado da natureza, cujo manejo se dá de maneira puramente técnica, e dele não emergem conflitos distributivos quando da definição da política. Apenas para dar relevo à natureza conflitiva dos dois domínios do direito — monetário e financeiro —, é sintomático o disposto no *caput* e parágrafo único do Art. 1º da LC 179/2021, conhecida como Lei da Autonomia do Banco Central. Segundo o dispositivo, a função precípua do Banco Central é a estabilidade de preços (Art. 1º, *caput*), embora, sem prejuízo a esta, a instituição tem como objetivos "zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego" (parágrafo único).

Ora, uma vez definida a meta de inflação, cujo fim é zelar pela estabilidade de preços, de que maneira se poderia estimular o pleno emprego, indicador que requer um controle de liquidez mais "frouxo"? Some-se a isso o dever de "suavizar as flutuações do nível de atividade econômica" (Art. 1º, parágrafo único, LC 179/2021), do que se depreende um viés claramente contracionista. Por fim, quem será o fiscal da eficiência do sistema financeiro, uma vez que a autonomia do Banco Central aumenta a blindagem deste à fiscalização pelos agentes políticos e órgãos de controle? Uma saída poderia ser lançar mão dos instrumentos do Art. 48, incisos XIII e XIV, CF, segundo os quais compete ao Congresso regular instituições financeiras e monetárias (inc. XIII), além de dispor sobre moeda e seus limites de emissão, bem como dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal (inc. XIV). Não obstante, é flagrante a assimetria entre Banco Central e Poder Legislativo no que tange à operacionalização da política monetária: enquanto este deve se submeter a um processo complexo, cheio de idas e vindas dos interesses políticos conflitantes, aquele pode decidir sobre os rumos da moeda com a discricionariedade inerente às reuniões do Copom.

Ainda sobre o tema da desvinculação de receitas, Pinto (2010, p. 383) traz à baila análise do Ipea, segundo a qual a DRU tornara o orçamento da seguridade social deficitário em 2002, porém, ausente a desvinculação, auferir-se-ia superávit. Reproduzimos abaixo trecho do estudo (Ipea, 2004, p. 19-20):

Outro ponto notório a se destacar nesse Orçamento é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), emenda constitucional que desvincula 20% de todos os tributos da União de seus respectivos destinos. A emenda é de caráter provisório, mas há pouco foi prorrogada até o ano de 2007. Se tais recursos não fossem desvinculados, o Orçamento da Seguridade Social seria superavitário tanto no ano executado de 2002 quanto no orçamento previsto em 2004.

Contudo, em estudo recente publicado pela mesma instituição, Bassi (2019) argumenta que a desvinculação produz efeitos praticamente inócuos:

Dos R\$ 115 bilhões inicialmente liberados [pela desvinculação], R\$ 103 bilhões retornam à seguridade social, gerando uma flexibilização de R\$ 12 bilhões. [...] Consegue-se, de fato, uma realocação intraorçamentária das receitas arrecadadas, direcionando as contribuições não previdenciárias (que se prestam ao custeio de saúde e assistência social) à cobertura dos gastos previdenciários (RGPS e RPPS).

[...]

Caminhos alternativos não existem, a não ser uma remodelagem (amplo senso) dos gastos públicos. Em tempo, as receitas não podem ser desprestigiadas, a menos (*ceteris paribus*) que tenhamos um "novo milagre econômico", com taxa e período de crescimentos, pelo menos, duas vezes superiores ao original. (Bassi, 2019, p. 9)

Segundo o economista supracitado, a DRU tem apenas deslocado as vinculações originais da saúde e da assistência social para a cobertura do *déficit* da previdência. Para ele, a solução do problema requer uma remodelagem "amplo senso" dos gastos públicos, ou, mantido o mais constante (o conhecido "ceteris paribus"), só um milagre econômico com crescimento em dobro em relação ao experimentado durante a ditadura.

Mais uma vez, o tema da política monetária ou mesmo de uma reforma tributária progressiva passa ao largo da análise. Quanto ao primeiro aspecto, não faz nenhuma menção, por exemplo, às operações compromissadas, que envolvem a negociação de títulos públicos cedidos pelo Tesouro ao Banco Central para fins de política monetária. Segundo notícia recente²⁶ do jornal Valor Econômico, o estoque

²⁶ Pinto, Lucinda. Custo da dívida pode aumentar R\$ 360 bi com inflação e juros em alta. Valor Econômico. Disponível em:

da dívida com operações compromissadas está em R\$ 1,12 trilhão. Mais do que suficiente, portanto, para cobrir o déficit da seguridade social em 2019, que foi de R\$ 281 bilhões (Bassi, 2019).

3.2.2 Renúncia de receita

Difícilmente se ouvirá dos próceres do discurso da austeridade fiscal a crítica — no sentido de exame minucioso — da renúncia de receita. Também chamada de renúncia fiscal ou gasto tributário, é disciplinada pelo Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e definida como a redução de ingressos nos cofres públicos (§1º).

Em linhas gerais, a renúncia fiscal deve ser justificada com estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício vigente e nos dois seguintes. Deve, ainda, demonstrar que a renúncia foi considerada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e atende ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Impõe-se, ainda, duas condições alternativas: que demonstre não afetar as Metas de Resultados Fiscais (LDO) ou que crie medidas de compensação via aumento de tributos durante três exercícios, incluindo o vigente e os dois seguintes (Piscitelli, 2018, pp. 103 e ss.). Segundo Pinto (2018), tais formalidades carecem de controle rígido:

Em nosso ordenamento, é um contundente dado de realidade a falta de transparência e mesmo de controle acerca das balizas mínimas de validade e dos resultados alcançados com os diversos mecanismos de fomento ao mercado pela via tributária. Indiscutivelmente não teríamos chegado a tamanho impasse fiscal, se as renúncias de receitas trafegassem por dentro do orçamento público, ao invés de comporem meros demonstrativos que são — formalmente — anexados às leis de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual, para fins de cumprimento protocolar do artigo 165, §6º da Constituição e dos artigos 4º, §2º, V e 5º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal.²⁷

Dada a dificuldade de aferição do cumprimento das metas fiscais, o que se vê é a prorrogação de tais instrumentos sucessivas vezes. Nesse sentido, merecem

<https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/11/03/custo-da-divida-pode-aumentar-r-360-bi-com-inflacao-e-juros-em-alta.ghtml>. Acesso em: 09/11/2021.

²⁷ Pinto, Élica Graziane. Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal? In: Revista Consultor Jurídico, 30 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal>. Acesso em: 11 nov. 2021.

destaque os chamados programas Refis²⁸, cuja origem remonta à Lei 9.964/2000. O nome se tornou uma espécie de "marca" para programas similares. O Rio Grande do Sul, por exemplo, instituiu ao longo da última década vários programas desse tipo, mas com o nome de Refaz 2015²⁹, Refaz 2017³⁰, Refaz 2018³¹ e Refaz 2019³² — em 2013, chamou-se "Em Dia"³³ — com o fim de parcelar débitos do ICMS, oferecendo redução de juros e descontos em multas. Segundo Pinto (2018), há incompatibilidade de programas desse tipo com a LRF, uma vez que o Art. 14 determina um prazo máximo de renúncia de três anos, e a renovação demandaria "o atendimento de condições absolutamente objetivas quanto à comprovação de não afetação das metas fiscais ou à suficiente adoção de medidas compensatórias legalmente admitidas".

A hipótese de falta de objetividade na mensuração dos objetivos das renúncias fiscais encontra plausibilidade empírica em Vieira e Grasel (2018). Ao analisarem o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Estado do Mato Grosso (Prodeic) de 2003 a 2014, um programa de renúncia fiscal de ICMS, encontraram valores renunciados bem acima dos estimados pela LDO.

Considerando os dados a partir de 2007, ano em que os valores das renúncias passaram a ser estimados na lei, até 2014, a diferença entre a renúncia

²⁸ O termo Refis vem de "Recuperação Fiscal". Trata-se de modalidade de transação tributária, nas palavras de Luís Eduardo Schoueri: "Exemplo de transação se encontrou, na esfera federal, quando o legislador instituiu o programa de parcelamento Refis, que permitiu que o sujeito passivo recolhesse tributos com excepcional redução de encargos, desde que, ao mesmo tempo, desistisse das ações que discutissem a legalidade/constitucionalidade das exigências e pagasse o montante integral do tributo. Efetuada a opção, opera a transação, encerrando-se a obrigação preexistente, que se substitui pela que é objeto de pagamento à vista. É bem verdade que se prevê, também, pagamento parcelado, mas, nesse caso, a transação não opera imediatamente, já que celebrada com condição do pagamento das parcelas: o que se tem é suspensão da exigibilidade, por conta do parcelamento concedido; completado este, opera, aí sim, a transação e dá-se o efeito da extinção. O legislador, é verdade, refere-se a anistia e parcelamento condicionado; a natureza jurídica de transação surge, entretanto, do estudo de suas características." In: Schoueri, Luís Eduardo. Direito Tributário. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, cap. XV-4.

²⁹ Decreto Nº 52.532 DE 31/08/2015. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.532.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

³⁰ Fazenda lança programa de parcelamento de dívidas de ICMS. Disponível em:

<https://estado.rs.gov.br/fazenda-lanca-programa-de-parcelamento-de-dividas-de-icms>. Acesso em 11 nov. 2021.

³¹ REFAZ 2018: Programa Especial de Quitação e Parcelamento de Débitos de ICMS. Disponível em: <https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/9095/refaz-2018%3A-programa-especial-de-quitacao-e-parcelamento-de-debitos-de-icms>. Acesso em 11 nov. 2021.

³² Refaz 2019 entra em vigor nesta quarta-feira. Disponível em:

<https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/11703/refaz-2019-entra-em-vigor-nesta-quarta-feira>. Acesso em: 11 nov. 2021.

³³ Anunciadas condições do programa de parcelamento de dívidas do ICMS. Disponível em:

<https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/3700/anunciadas-condicoes-do-programa-de-parcelamento-e-dividas-do-icms>. Acesso em 11 nov. 2021.

contabilizada pela Secretaria da Fazenda do MT e o estimado na lei orçamentária somava mais de R\$ 4,3 bilhões. Além do elevado custo financeiro sem a devida compensação, os autores concluem, ainda, que a medida foi inócua em relação à criação de empregos e ao desenvolvimento do estado:

Auferimos que o programa, entre 2003 e 2014, teve um custo financeiro muito maior do que o planejado pelo Estado, seus resultados em termos de emprego foram nulos – em termos de causa e efeito e em se comparando as metas previstas e as realizadas –, e as regiões do estado de Mato Grosso mais defasadas em relação às outras em termos de PIB, passados doze anos de vigência do programa, mantiveram-se, ao cabo, em situação idêntica.

[...]

Nossa conclusão, com fundamento em tudo o que foi discutido, é que grandes projetos de desenvolvimento, que se propõem a alterar a realidade em larga escala, como a concessão de incentivos fiscais com finalidades macroeconômicas, abarcam uma gama muito grande de atores e variáveis, não refletindo sempre, quando da sua realização, a premissa do *ceteris paribus* e um alto grau de assimetria de informações existente entre os agentes econômicos públicos e privados, resultando sempre em desequilíbrios de Pareto em desfavor da maior parte da sociedade, que acaba, indireta e diretamente, sendo onerada. (Vieira e Grasel, 2018)

Outra evidência de falta de objetividade na mensuração da conformidade entre o arrecadado e as metas fiscais é encontrada em Carvalho Junior (2018), que realizou um levantamento sobre as renúncias de IPTU em 53 municípios. O estudo apontou, entre outros aspectos correlatos à arrecadação, a falta de atualização das Plantas Genéricas de Valores (PGV), que compõem a base de cálculo do imposto. Segundo o autor,

[entre 2008 e 2012, o] problema foi altamente negligenciado pelos municípios devido ao aumento das transferências governamentais gerado pelo crescimento econômico, bem como pelo aumento das receitas do Imposto sobre Serviços (ISS). Isso resultou em postergação de atualização das PGV, ou, quando realizadas, não sofreram o aumento necessário para repor a defasagem em relação ao mercado. (Carvalho Jr., p. 15)

O autor afirma que a crise de preços das commodities provocou a queda de transferências aos municípios em meados dos anos 2010. Além disso, "o governo federal adotou uma ampla desoneração tributária de diversos setores da economia como medida de enfrentamento à crise econômica e tentativa de manter o ritmo elevado do crescimento do PIB verificado em anos anteriores" (Ibid., p. 16). Haveria para o autor, ainda, "uma falsa concepção de que a carga tributária brasileira era muito elevada e prejudicava o crescimento econômico" baseada no conceito da

Curva de Laffer, segundo a qual há um nível de alíquota que maximiza a produção e a arrecadação. No entanto, o efeito da desoneração foi o oposto, com intensificação da crise fiscal e redução de repasses aos municípios. Assim, fortalecer o IPTU seria uma forma de suavizar a crise fiscal dos municípios, pois não gera repasses para outros entes.

Entre vários aspectos do estudo, talvez o maior destaque esteja nas discrepâncias das avaliações imobiliárias, correspondendo, em média, a apenas 30% dos valores de mercado em 24 municípios dentre os 53 do estudo. Uma das causas seria "o grande grau de autonomia municipal para gerenciar seus próprios sistemas de avaliação imobiliária, não se tendo que seguir nenhuma norma técnica nas avaliações e, tampouco, sujeitar-se a um ciclo máximo de atualização" (Ibid., p. 60). Nesse sentido, raramente o emaranhado de metodologias de estipulação de valor de mercado passa pelo escrutínio dos órgãos de controle. Por exemplo, segundo o estudo, o Rio de Janeiro estipulou arbitrariamente os valores venais em 25% dos valores de mercado em 2017 (Ibid., p. 61). Entre as sugestões de políticas propostas pelo trabalho, estaria padronizar aspectos metodológicos da atualização de valores na LRF, reduzindo as discrepâncias entre municípios e facilitando a fiscalização por órgãos de controle.

Trazer à baila todas as dimensões de análise sobre renúncia fiscal foge do escopo deste trabalho, mas gostaríamos, por fim, de mencionar o debate no Congresso Nacional sobre a desoneração da folha de pagamento em setores econômicos privilegiados. A alíquota destinada à seguridade social para o polo patronal é, via de regra, 20% (Art. 22, I, Lei 8.212/1991). A lei 12.546/2011, bem como as suas revisões anuais, têm instituído exceções que beneficiam setores específicos, como *call center*, tecnologia da informação, construção civil, etc. (vide incisos do Art. 7º). Atualmente, uma revisão está em debate na Câmara dos Deputados (PL 2541/2021), prevendo desonerações até 2026:

Segundo o governo, a desoneração até o final deste ano custará R\$ 10 bilhões aos cofres públicos. O mecanismo permite que as empresas paguem alíquotas de 1% a 4,5% sobre a receita bruta em vez de 20% sobre a folha de salários. Os setores beneficiados dizem que isso ajuda a manter 6 milhões de empregos.³⁴

³⁴ Comissão aprova proposta que prorroga a desoneração da folha de pagamentos até 2026. Agência Câmara, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/806227-comissao-aprova-proposta-que-prorroga-a-desoneracao-d-a-folha-de-pagamentos-ate-2026/>. Acesso em 08 nov. 2021.

Considerando que a referida fonte de arrecadação é destinada ao financiamento da seguridade social, parece haver um projeto deliberado de subfinanciamento dos direitos fundamentais em benefício do interesse privado, a não ser que a renúncia de receita fosse capaz de gerar resultados positivos objetivamente aferíveis no campo fiscal. No entanto, não encontramos evidência de que as metas estejam sendo auditadas de maneira adequada, a exemplo dos estudos de Vieira e Grasel (2018) e Carvalho Jr. (2018). A renúncia de receita geralmente é justificada por argumentos de contorno neoliberal, sem que seja feita a devida comprovação de ganho de eficiência na arrecadação pelo aumento do produto.

Resende (2020a, cap. 6), por outro lado, traz à baila outra perspectiva sobre a relação entre arrecadação e gasto público, asseverando que não há restrição orçamentária em um Estado emissor de moeda fiduciária. Acrescenta uma crítica aos analistas financeiros, segundo os quais

[...] seria imperioso equilibrar o quanto antes o orçamento e reduzir o endividamento, sob o risco de asfixiar os investimentos privados e levar a economia ao colapso. O argumento é duplamente falacioso. Primeiro porque desconsidera o fato de que a União, como todo governo que dispõe de uma moeda fiduciária, não tem restrição financeira. Segundo, porque pressupõe que a economia esteja próxima do pleno emprego.

Segundo essa perspectiva, o Estado pode emitir moeda sem restrições, desde que não se tenha atingido o pleno emprego. Para o economista, a função dos tributos é distributiva, no sentido de desconcentrar renda, do que propriamente financiar o Estado: "a decisão de como tributar e gastar não deve levar em consideração o equilíbrio entre receitas e despesas, e sim o objetivo de aumentar a produtividade e a equidade" (Resende, 2020a, cap. 3). Do exposto, deduz-se que a renúncia de receita seria justificável caso fosse comprovado o aumento da produtividade e do emprego, bem como a melhora na distribuição de renda. Assim, é imperativo melhorar a qualidade das estimativas fiscais do orçamento público, o que ainda não parece ser uma realidade, a exemplo do que vimos nos trabalhos empíricos apresentados nesta seção.

Além disso, é necessária uma mudança de paradigma no direito financeiro que não restrinja o gasto público ao que se arrecada mediante tributos. A restrição

orçamentária se daria, na verdade, ao se auferir o pleno emprego, momento a partir do qual poderiam ser percebidos efeitos inflacionários tendentes a ameaçar a função unidade de conta da moeda.

Mais do que aderir prontamente ao diagnóstico de André Lara Resende, o importante aqui é destacar a existência de perspectivas sobre gestão fiscal e monetária diversas das preconizadas pelos analistas financeiros que reproduzem o discurso neoliberal. Reconhecida a pluralidade de perspectivas na economia, não há por que o campo do direito e os agentes políticos fiquem confinados apenas ao ponto de vista da austeridade.

No próximo capítulo, buscamos apresentar instrumentos capazes de reposicionar a democracia à frente do debate sobre política fiscal e monetária, superando o sequestro do direito público pela tecnocracia financeira, não raro reproduzido pelos juristas. Sobre essa captura, encerramos o capítulo com o comentário de Bonavides (2011, p. 589):

[...] intentam, agora, nos despersuadir daquela verdade vazada no aforismo da nova legitimidade, a qual consiste, tocante às Repúblicas periféricas, em criar um Estado de Direito indissolavelmente vinculado ao Estado Social, de preferência, ao Estado Social da democracia participativa.

Com sustentarem, ao revés, o retrocesso, os juristas neoliberais disseminam a crença sobre a fatalidade da globalização, sofismada como um determinismo.

Baseados nisso, lavram a sentença capital aos anseios dos povos da periferia nas batalhas constitucionais de sua emancipação. (Bonavides, 2011, p. 589)

4 LUGAR DA DEMOCRACIA NO REGIME DE AUSTRIDADE FISCAL-MONETÁRIA

Quais são os meios pelos quais o cidadão pode resistir à tecnocracia que interdita o debate público sobre o financiamento dos direitos fundamentais? Os tecnocratas tudo reduzem à "gestão de recursos escassos" do âmbito do direito financeiro e tributário, afastando a possibilidade de solução do problema pela via da política monetária. Há, portanto, que se adotar uma postura crítica do ordenamento jurídico à luz da Constituição. Não raro, entretanto, o legislador sobrescreve preceitos constitucionais com o fim de reduzir a eficácia da norma.

A respeito dessa prática, Bonavides (2001) cita o exemplo da Lei 9.709/1998, que "regulamenta" o conteúdo do Art. 14 da CF, que disciplina a iniciativa popular. A referida lei, ao definir a iniciativa popular como "apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados" (Art. 13, Lei 9.709/1998), reduz sua eficácia, "porquanto a fragilidade e insuficiência dos conteúdos participativos da lei em tela certificam manifesta ofensa ao princípio da legitimidade, tendo-se em vista que o legislador sufocou e invalidou o desígnio constituinte de fazer do povo, no exercício da democracia direta, a peça chave do regime, qual se infere da interpretação da letra e do espírito principiológico que move o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal" (Bonavides, 2001, p. 108). Bem observa o constitucionalista que o poder emanado do povo é exercido por meio de representantes ou diretamente, sem relação hierárquica entre os dois modos.

Nesse sentido, Bonavides (2001, p. 50) recorda a famosa conceituação de Lincoln, segundo o qual democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo. Dessa fórmula, hoje clássica de governo democrático, a participação popular é o meio pelo qual as sociedades livres se governam, sendo o povo sujeito e objeto, início e fim desse processo. Contudo, subsiste a questão: o que é povo? Sobre a resposta à pergunta, Bonavides (2001) faz a crítica da ideia de "povo-ícone", expressão ideológica do conceito, que atua como bloqueio para que a democracia se torne instrumento de participação popular. Nesse sentido, observa:

Se a representação consistira numa alienação, muito mais grave ela se tomou quando, segundo a prática do regime, as oligarquias representativas fizeram do povo-ícone, do povo-objeto, a justificação, a licitude, a escusa e o endosso de seus egoísmos contra o povo real, o povo legítimo, o povo titular efetivo da soberania usurpada pelas elites.

Nessa cadeia de reflexões, a visão pessimista e cética dos publicistas de nosso século, acerca da impossibilidade de introdução da democracia direta por forma de governo do Estado moderno, aparece, também, nítida em juristas do quilate de Kelsen, que não atinavam com outra saída para a crise do sistema representativo senão na democracia parlamentar. (Bonavides, 2001, p.63)

Dessa maneira, o povo, em seus diversos matizes de classe e ideologia, afastados dos canais de participação, são reduzidos a povo-ícone, de maneira que a democracia representativa assume uma forma hipostasiada. Bonavides critica o argumento segundo o qual a democracia representativa se justifica pela complexidade do Estado moderno, com suas inúmeras tarefas e instituições, dificuldade que imporia a mediação parlamentar. O argumento foi defendido por Kelsen (2000, p. 46):

A democracia moderna só viverá se o parlamentarismo se revelar um instrumento capaz de resolver as questões sociais do nosso tempo. É certo que democracia e parlamentarismo não são idênticos. Mas, uma vez que para o Estado moderno a aplicação de uma democracia direta é praticamente impossível, não se pode duvidar seriamente de que o parlamentarismo seja a única forma real possível da ideia de democracia. Por isso, o destino do parlamentarismo decidirá também o destino da democracia.

A assim chamada crise do parlamentarismo não é, afinal, resultado de uma interpretação inexata dessa forma política e, portanto, de um falso juízo de seu valor. Qual é, então, a essência do parlamentarismo? É uma essência objetiva, que não se confunde com a interpretação subjetiva que os que participam das instituições ou nelas estão interessados procuram fazer prevalecer por motivos conscientes ou inconscientes. O parlamentarismo é a formação da vontade diretiva do Estado através de um órgão colegial eleito pelo povo com base no sufrágio universal e igualitário, vale dizer democrático, segundo o princípio da maioria.

O constitucionalista brasileiro diz que Kelsen mudaria de opinião se vivesse nos dias de hoje, com o advento da informática e da urna eletrônica (Bonavides, 2001, p. 64). Nesse sentido, também Dallari (2011, p. 153) depositou esperança nos meios digitais de participação direta:

No momento em que os mais avançados recursos técnicos para captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados. Mas para isso será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes.

A inquietação em torno da redução da democracia à forma da democracia representativa, que tende a caracterizar o povo como mera abstração, tem como alvo a forma de nosso ordenamento positivada no Art. 13 da Lei 9.709/1998, reveladora do que Bonavides chamou de "inconstitucionalidade por omissão", no sentido de que a democracia direta foi submetida à indireta, pois que foi limitada à promoção de projeto de lei de iniciativa popular. Não por acaso, a mencionada restrição de meios de participação se deu durante a atribulada primeira década do Plano Real, na qual o neoliberalismo, hegemônico até hoje, avançou na alienação de bens públicos, na redução de direitos sociais e no controle da inflação ao custo de uma política monetária e fiscal contracionista com elevado endividamento público³⁵.

Para Paulo Bonavides, deve-se fazer valer, em bases permanentes, "o princípio da soberania popular, em sua versão de democracia direta, e não apenas representativa, conforme tem sido até hoje, invariavelmente, a praxe e a constante desde a promulgação da Carta Magna" (Bonavides, 2001, p. 111). Adicionalmente, para Dallari (2017, p. 28), "existe hoje o reconhecimento generalizado de que o processo eleitoral pode ser muito útil, embora não se deva esquecer que ele é fortemente influenciado pelo poder econômico, bem como pelas forças políticas dominantes. Isso reduz seu alcance e torna indispensável o seu aperfeiçoamento". Diante desse quadro, emerge a questão sobre de que maneira se pode efetivar a democracia participativa, uma vez que o Art. 13 da Lei 9.709/1998 seja declarado inconstitucional ou dele se requeira uma interpretação conforme.

A conscientização por intermédio das redes sociais poderia ser um instrumento consolidado no mundo em (pós?)pandemia, em que o contato presencial é prejudicado pelo isolamento. Por outro lado, se o isolamento é um traço importante da vida da classe média nos últimos anos, a vida dos pobres é a da aglomeração no transporte público e nas residências amontoadas das periferias. Inobstante isso, na era digital, isolados e aglomerados utilizam aplicativos e se (des)encontram nas redes sociais. A sociedade massificada da maior parte do século XX, caracterizada por majorias que, por um lado, serviram de suporte à "cultura de massa", da propaganda e do consumismo, e que, por outro, davam voz

³⁵ A dívida líquida do governo geral e Banco Central, que era de cerca de 20% do PIB no início de 1994, alcançou 60% em 2003. In: Barbosa, Nelson. Lembrando a evolução recente da dívida líquida. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/lembrando-evolucao-recente-da-divida-liquida>. Acesso em: 12 nov. 2021.

ao trabalho organizado, dado que este tomara consciência de seu papel estratégico no modo de produção, dá lugar a uma sociedade não de massas, mas de enxame digital. Segundo Byung Chul-Han,

O enxame digital não é nenhuma massa porque, nele, não habita nenhuma *alma* [Seele], nenhum *espírito* [Geist]. A alma é aglomerante e unificante. O enxame digital consiste em indivíduos singularizados. A massa é estruturada de um modo inteiramente diferente. Ela revela propriedades que não podem ser referidas aos indivíduos. Os indivíduos se fundem em uma nova unidade, na qual eles não têm mais nenhum *perfil próprio*. Um aglomerado contingente de pessoas ainda não forma uma massa. É primeiramente uma alma ou um espírito que os funde em uma massa fechada e homogênea. Uma alma de massa ou um espírito de massa falta inteiramente ao enxame digital. Os indivíduos que se juntam em um enxame não desenvolvem nenhum *Nós*. Não lhes caracteriza nenhuma consonância que leve a massa a se unir em uma massa de ação. O enxame digital, diferentemente da massa, não é em si mesmo coerente. Ele não se externa como uma voz. Também falta ao *Shitstorm* a uma voz. Por isso ele é percebido como *barulho*. (Han, 2018, pos. 198, itálicos do autor)

Han (2018, pos. 228 e ss.) contrapõe a massa tradicional, do trabalho, dotada de vontade, unida por uma ideologia e que consegue se orientar para uma ação comum, à ausência de energia política dos enxames digitais, incapazes de colocar o poder dominante contra a parede, mas ao mesmo tempo são aptos a promover descargas aleatórias de indignação nas redes (o que ele chama de *Shitstorms*). Para o filósofo, no enxame se estabelece o domínio do "Ninguém", representação do próprio capitalismo, extensível a todos, formando um sistema de "exploração sem dominação". Assim sendo, "o sujeito econômico neoliberal não forma nenhum *Nós* capaz de um agir conjunto".

Esteja o indivíduo isolado ou aglomerado na pandemia, a característica marcante é da subjetividade atomizada alheia à ideia de comunidade. A concentração populacional nas cidades, as jornadas de trabalho acima — e salários abaixo — dos limites preconizados pelo ordenamento do Estado Social, os engarramentos intermináveis e a moradia em cubículos são bloqueios suficientemente relevantes à formação de uma consciência induzida pelo convívio. As fábricas já não são o centro da extração de mais-valor e da articulação dos trabalhadores na luta por direitos. O *home broker*, operado sob os preceitos de análise "técnica" e "fundamentalista" do comportamento dos ativos financeiros, é o *locus* vigente da acumulação de capital e de atuação dos "investidores". O *home office* e o aplicativo, por sua vez, compõem o *locus* no qual trabalhador e empresário

se fundem como explorador e explorado, como investidor e investimento, e, por conseguinte, como utopia realizada do fim da luta de classes.

Franco Berardi, ao discorrer sobre a psicologia do capitalismo neoliberal, aponta para a relação controversa entre dinheiro e desejo. Enquanto este se liga à criação e ao aguçamento de visão, aquele se relaciona às compras e à falta. No neoliberalismo, "o desejo é arrastado para uma relação de dependência com a máquina financeira" (Berardi, 2018, p. 72). A ideologia da financeirização, ao cercear a potência criativa do desejo, empurra o sujeito para um mercado de apostas em rendimentos futuros. A subjetividade financeirizada é, assim, movida pelo medo e a ansiedade.

Do modo de produção capitalista vigente, emergem novos bloqueios à democracia participativa, um processo eminentemente criativo. O interdito legislativo formal, empreendido na aurora do neoliberalismo, e que no Brasil se expressa pelo Art. 13 da Lei 9.709/1998, bem como por um duradouro programa de extinção de direitos sociais desde a redemocratização, hoje se expressa na própria sociabilidade do trabalhador cognitivo, sociabilidade de enxame, fragmentária. Nesse sentido, Berardi (2020, p. 78), sintetiza os dois momentos do trabalhador:

Trabalhadores cognitivos não se encontram uns com os outros todos os dias e em um mesmo lugar, mas ficam sozinhos em seus cubículos conectados, em que podem responder às demandas de empregadores que mudam o tempo todo. O capitalista já não assina mais contratos para que possa explorar as energias produtivas dos trabalhadores ao longo de toda sua vida laboral. Ele já não compra a disponibilidade total de um trabalhador. Ele contrata um fragmento de tempo disponível, um fractal, compatível com os protocolos da interfuncionalidade, e o recombina com outros fragmentos de tempo.

Trabalhadores industriais viviam a solidariedade porque se encontravam todos os dias e eram membros de uma mesma comunidade estabelecida em torno de interesses compartilhados; o trabalhador da internet está sozinho e não consegue criar laços de solidariedade porque todos são forçados a competir no mercado de trabalho e se digladiam todos os dias por salários precários. A solidão e a falta de solidariedade humana não caracterizam só a situação do trabalhador, mas também a do empreendedor. A fronteira que separa o trabalho do empreendimento está borrada na esfera do trabalho cognitivo.

Os trabalhadores de aplicativos, em que pese não se encontrem no tempo e no espaço da fábrica, ainda preservam laços de solidariedade de classe, na medida em que as plataformas instrumentalizam uma espécie de reterritorialização³⁶ da

³⁶ Para uma conceituação de território, desterritorialização e reterritorialização, terminologia presente na obra "O Anti-Édipo", de Deleuze e Guattari, recomendamos Haesbert, Rogério; Bruce, Glauco. A

fábrica fordista em tempos neoliberais, cujos trabalhadores, ao executar tarefas similares (a depender da plataforma: entregas, transporte de passageiros, serviços gerais, produção de vídeos etc.) podem se unir na luta por demandas comuns por direitos. Exemplo disso são os recentes episódios de boicote, "breques dos apps" e apagões empreendidos por entregadores da iFood, Loggi, Rappi, Uber e 99³⁷.

No entanto, a abertura à democracia participativa, empreendida mediante coordenação e laços de solidariedade entre trabalhadores de aplicativos não é uma opção viável a toda a pólis. Não obstante, com a formação do que Antonio Negri chama de biocapitalismo, modo de produção no qual o trabalhador passa a se relacionar com o capital não mais como mercadoria (força de trabalho), mas como capital fixo — enquanto máquina cognitiva —, abre-se espaço para "uma nova forma de luta de classes, na realidade, uma luta de classes biopolítica" (Negri, 2015, pos. 905). Se isso é verdade,

[...] no momento no qual o trabalhador se reapropria de uma parte do capital fixo e se apresenta como ator cooperante nos processos de valorização, como sujeito precário embora autônomo na valorização do capital, dá-se uma completa inversão da função do trabalho em relação ao capital. O trabalhador não é mais o instrumento que o capital usa para conquistar a natureza, o que significa banalmente produzir mercadorias, mas que, tendo incorporado o instrumento, tendo metamorfoseado do ponto de vista antropológico, reconquista um valor de uso, age maquinalmente em alteridade, em uma autonomia em relação ao capital. (Negri, 2015, pos. 905 e ss.)

Se Margaret Thatcher afirmou não haver alternativa senão o neoliberalismo — este seria a constituição política do presente por excelência —, que se justifica pelo fatalismo do diagnóstico da tecnocracia orgânica ao capital financeiro, então "uma primeira tarefa de cada trabalhador, mas também de todo estudioso desses problemas, é a de inventar e de construir novas instituições que correspondam à potência social da cooperação produtiva, e que desenvolvem a imaginação a partir das capacidades, do *General Intellect*, ou, se se preferir, do trabalho cognitivo" (Negri, 2015, pos. 919, itálico do autor). Aqui parece haver um ponto de contato entre a proposta de "imaginação a partir das capacidades" e a de Berardi (2020), para quem restaurar a potência criativa do desejo é crucial para a superação da subjetividade financeirizada, com todas as suas anomalias psíquicas — medo, ansiedade etc.

Desterritorialização na Obra de Deleuze e Guattari. GEOgraphia, v. 4, n. 7, p. 7-22, 21 set. 2009. Disponível em <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13419>. Acesso em: 14 nov. 2021.

³⁷ Nesse sentido, vale a análise desses movimentos em Pereira, Eduardo J. R. Boicote, breque e apagão: notas sobre as formas de resistência dos trabalhadores por plataformas digitais. Disponível em <https://www.eco.unicamp.br/remir/index.php/negociacao-coletiva/286-boicote-breque-e-apagao-as-formas-de-resistencia-dos-trabalhadores-por-aplicativo>. Acesso em 13 nov. 2021.

Negri (2015, pos. 920), então, tenta restaurar os princípios modernos de liberdade e igualdade pela via da construção do que ele chama de Comum. O Comum não é uma instância sobre a qual todos estão de acordo — algo como o que hoje se costuma chamar de "terceira via" —, mas uma instância de emancipação. Para que tal projeto seja possível, é necessária uma reapropriação do capital fixo, latente no trabalho cognitivo, pois que homem e máquina se fundem. A reapropriação requer um entendimento da relação de propriedade nos dias de hoje, ou seja, do domínio. Para o filósofo italiano, "o domínio hoje consiste no dinheiro, consiste na globalização monetária. E é neste ponto que se trata de compreender o que quer dizer começar a trabalhar em torno de uma *moeda comum*. Isto é, uma moeda, uma forma monetária, uma forma de troca que porte consigo critérios de igualdade e liberdade" (pos. 936, itálico do autor).

Para a construção de uma moeda comum, exige-se "arrancar dos mercados a capacidade de dominar o dinheiro". No lugar do domínio do dinheiro pelo mercado, deve-se "distribuir a possibilidade de fazer coisas, realizar desejos" (pos. 938). Daí emerge um dinheiro que não é fim em si mesmo, mas meio pelo qual se dá materialidade à potência criativa. Para que esse projeto se realize, Antonio Negri sugere que a democracia tome as rédeas da criação monetária:

O dispositivo utópico que guia nossa prática subversiva consiste em impor uma convenção constitucional que funde e interprete uma 'moeda do comum'. A moeda é sempre uma instituição social que acompanha os intercâmbios, e todo valor social pode se expressar de forma monetária. Se a banca produz moeda e se hoje o faz como meio de produção, a democracia, o comando de 99%, deve se apoderar da regra das emissões monetárias e submetê-la à relação social na qual, atualmente, a forma do comum qualificou a cooperação produtiva. (Negri, 2015, pos. 952, n. de rodapé 4)

No presente trabalho, analisamos largamente o que Negri (2015, pos. 1061) condensa como o problema central do momento em que vivemos, que não seria o da falta de consciência política, mas "um problema ético-político sobre como modelar o desejo". Nesse sentido, a política monetária vigente é a do dinheiro como fim — por ex., quando estabelece a meta do nível de preços pelo nível de preços —, e não como instrumento de modelagem do desejo, ou seja, da criatividade. Buscamos aqui superar essa finalidade puramente abstrata que subsume todas as outras.

A Constituição de 1988, no que tange à modelagem do dinheiro, instrumentaliza uma abertura a novas concepções de moeda por meio do Art. 48, incisos XIII e XIV, cuja instituição cabe ao poder legislativo, mediante sanção presidencial. Contudo, é recorrente na ordem neoliberal a suspensão das potencialidades legislativas enquanto se instaura o regime de exceção, sempre justificado pela tecnocracia com a promessa de dias melhores.

Agamben (2004) analisa o estado de exceção, situação fática que estabelece um paradoxo entre o ordenamento jurídico e a legitimidade política: se um é verdadeiro, o outro deve ser falso. Assim, "o estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal" (Ibid., pos. 59). O Terceiro Reich, regime que manteve a Constituição de Weimar em suspensão por doze anos, talvez seja o mais flagrante exemplo de exceção, embora o instrumento também seja empregado nos estados ditos democráticos:

Diante do incessante avanço do que foi definido como uma "guerra civil mundial", o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo. (Ibid., pos. 86)

Bonavides (2001) identificou a referida técnica de governo no Brasil como atentado à democracia participativa, bloqueando o poder que, à luz da Constituição de 1988, deveria emanar do povo, inclusive diretamente. A título de exemplo, menciona o abuso das medidas provisórias:

A medida provisória, de profundo teor autoritário e autocrático, tem sido o "cavalo de Tróia" introduzido nos muros da ordem constitucional pelos que ora desferem, nas instituições, o golpe de Estado da globalização, que é um golpe de Estado institucional. Esse golpe imola a soberania, abala os alicerces do poder, faz ilegítimo o exercício da autoridade, afrouxa e, até mesmo, dissolve a rigidez das proposições constitucionais.

Tudo isso obra por via daquele instrumento de **exceção**, que é a medida provisória, transformada, de último, na maior fonte normativa de atos do Governo. De tal sorte que para acabar com a cultura antijurídica de **técnicas excepcionais**, sejam elas medidas provisórias ou decretos-leis, a única solução cabível no momento é aquela preconizada por Celso Antônio Bandeira de Mello: expungi-las da Constituição.

[...] as leis ordinárias, as portarias ministeriais e as medidas provisórias valem tanto quanto os artigos da Constituição, que, por isso mesmo, na ótica dos globalizadores, não valem nada. Como as coisas seguem, breve os constitucionalistas do governo dirão que inconstitucional é a Constituição mesma. (Bonavides, 2001, pp. 93-4, grifo nosso)

A técnica da exceção também pode ser identificada nas disposições transitórias que limitam a eficácia das normas constitucionais ligadas ao financiamento de direitos. Não obstante sejam denominadas transitórias, costumam ser renovadas sucessivamente. Exemplo notório é o Art. 76 do ADCT, que dispõe sobre a desvinculação de receitas, cuja eficácia já foi restrita ao âmbito da União, mas na versão atual, com vigência até 2023, também se aplica a estados e municípios. Pinto (2017, p. 201) revela o contexto no qual as desvinculações formalmente transitórias e materialmente permanentes foram criadas:

O contexto de estabilização econômica da década de 1990 foi usado para justificar o avanço da pretensão arrecadatória da União sobre as contribuições sociais (por definição, não suscetíveis de repartição federativa). E, como não bastava arrecadar mais com contribuições sociais, pois elas têm destinação específica na forma dos arts. 149 e 195 da CR/1988, promoveu-se sua desvinculação em detrimento do orçamento da seguridade social. A contingência econômico-financeira da União serviu àquela época como discurso emergencial para a rota acima instalada, mas ainda se mantém já passadas mais de duas décadas desde sua instituição como medida extrema, urgente e transitória. Ou seja, a distorção tem se perenizado à revelia do pacto federativo e das garantias constitucionais relativas ao financiamento da seguridade social.

Tal situação de permanente exceção, que coloca em suspensão as cláusulas de financiamento dos direitos fundamentais, justifica-se como remédio para as crises econômicas, informadas ao público como situações provisórias e que, por isso, requerem medidas amargas. A articulação dessas medidas no jogo geopolítico se dá no sentido de conciliar dois interesses, via de regra, diametralmente opostos: o do "povo do Estado" e o do "povo do mercado", terminologia adotada por Wolfgang Streeck.

Para Streeck (2018), o endividamento colossal enfrentado pelos Estados democráticos após a crise de 2008 fez com que os credores buscassem como nunca influenciar a política estatal. O sociólogo não distingue a especificidade da periferia do capitalismo, onde a rigidez da vigilância do capital internacional se faz presente há muito mais tempo. De qualquer forma, sua análise é aplicável ao caso do Brasil, e, nos últimos anos, também, aos países centrais. Streeck compara o

comportamento dos credores do Estado ao dos *shareholders*, os acionistas que exigem dos gestores uma otimização do uso da mão de obra a fim de maximizar os lucros. Ao contrário do povo do Estado — cidadãos —, que se liga a este por direitos e deveres de ordem pública, o povo do mercado — credores — se liga ao Estado por meio de contratos de direito privado.

O povo do mercado forma sua "opinião pública" por meio da classificação de risco dos investimentos em termos quantitativos. A simplicidade do argumento coloca o credor em uma posição de vantagem em relação ao povo do Estado, que demanda uma plêiade de direitos de difícil redução a termos quantificáveis. Ainda que o mercado não tenha forma corpórea claramente reconhecível, o mercado tem exigências:

O principal objetivo dos credores dos Estados no conflito com os cidadãos tem de consistir em garantir que, em caso de crise, seja dada prioridade a seus direitos sobre os direitos do povo do Estado – prioridade do serviço da dívida em relação à prestação de serviços de interesse geral. A melhor maneira de conseguir isso é pela criação de instrumentos – de preferência, consagrados na constituição – como o “impedimento ao endividamento”, que restringem a soberania dos eleitores e dos futuros governos no que diz respeito às finanças públicas. (Streeck, 2018, p. 167)

Não há como a passagem não fazer recordar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a Lei de Teto de Gastos ou do "Novo" Regime Fiscal (EC 95/2016), a Lei de Autonomia do Banco Central (LC 179/2021) e as sempre renovadas regras transitórias de desvinculação de receitas. A criação de instituições como essas, para Streeck, permite que a dívida pública seja emitida com menores prêmios de risco. Além disso, deve ficar claro para o mercado quem pagará a conta em caso de crise. Nesse sentido, é aceitável, por exemplo, que trabalhadores e pensionistas sejam prejudicados a bem da gestão responsável do serviço da dívida.

Além de analisar a tensão entre o mercado da dívida pública e cidadania no mundo globalizado, Streeck (2018, p. 301) também faz a crítica da moeda forte europeia, o euro. Para ele,

O direito à desvalorização não é senão uma expressão institucional do respeito pelas nações, representadas por meio de seus Estados, enquanto comunidades econômicas de vida e de destino singulares. Funciona como um freio à pressão capitalista para a expansão e a racionalização, exercida do centro para a periferia, e oferece aos interesses e às identidades que se opõem a ele e que, no mundo do livre comércio do grande mercado interno,

seriam empurrados para o populismo e o nacionalismo, alternativa coletiva realista à automercantilização obediente, exigida pelo mercado.

Segundo o sociólogo, a flexibilização da moeda permite ao Estado aquecer a produção interna, uma vez que os produtos importados ficam menos competitivos. O emprego tende a aumentar à custa do consumo dos outros países. Também é uma forma de redistribuição de renda no interior do Estado, uma vez que os pobres, empregados, passam a consumir mais, enquanto os ricos perdem poder de compra de produtos de luxo.

Streeck vê a desvalorização da moeda no âmbito da União Europeia como uma "tributação progressiva" entre os países do bloco. Além disso, amplia os instrumentos à disposição das democracias para além do famigerado ajuste fiscal imposto pelas nações desenvolvidas do bloco. *Mutatis mutandis*, a proposta seria como uma espécie de ruptura com o padrão dólar-ouro, restaurando a soberania monetária dos Estados. Acrescenta, ainda, que o regime do euro não é senão "uma coligação entre as indústrias exportadoras do Norte, em especial da Alemanha, e os aparelhos de Estado e classes médias do Sul" (Streeck, 2018, p. 305):

Essa coligação procede atualmente a um corte das pensões e dos salários daqueles que auferem salários baixos nos países do Mediterrâneo para que suas classes médias urbanas continuem comprando automóveis de luxo alemães a preço fixo e para que os fabricantes destes contem com uma taxa de câmbio estável no longo prazo. É uma coligação em que os modernizadores neoliberais nos países endividados do Sul, em contrapartida pelo apoio financeiro e moral concedido pelo Norte, submetem seus cidadãos à justiça das leis de mercado internacionais, utilizando o poder cedido pelos "mercados" e pelas organizações internacionais. (Streeck, 2018, p. 305)

É difícil não identificar a narrativa do sociólogo alemão com o pacto das elites financeiras e industriais (estas, em larga medida, financeirizadas) do Brasil com o centro do capitalismo. A política monetária de controle rígido da inflação, bem como as frequentes reformas de austeridade, mostram-se palatáveis apenas aos ricos e à classe média ressentida dos efeitos da taxa de câmbio. As referidas políticas também asseguram rentabilidade real atrativa para os especuladores da dívida praticantes do *carry trade*.

O problema da retomada da soberania sobre a moeda reside na perda da confiança dos mercados na economia nacional, do que fatalmente seguirá a exigência de maiores prêmios de risco sobre os títulos da dívida. Nesse sentido, o

fato de o Brasil possuir uma moeda nacional, o real, não parece representar grande vantagem, dadas as taxas de juros praticadas para que se mantenha o câmbio em patamares aceitáveis. Por outro lado, um processo de dolarização seria ainda mais nefasto. Se a moeda nacional possibilita uma margem de manobra para a política cambial e a rolagem da dívida, a dolarização equivaleria entregar o que resta de soberania ao mercado, uma vez que toda a dívida pública seria dívida externa. De maneira similar, Streeck (2018, p. 307) avalia o conteúdo antidemocrático do regime do euro.

A saída da moeda única europeia equivaleria à entrada de uma política de delimitação em relação à chamada “globalização”. Quem rejeita uma “globalização” que submete o mundo a uma lei de mercado única que força a convergência não pode insistir no euro, a moeda que faz isso com a Europa. O euro foi e é resultante da euforia da globalização dos anos 1990, de acordo com a qual a capacidade de ação dos Estados não é só obsoleta, como dispensável.

No presente capítulo, tentamos apresentar algumas possibilidades em discussão sobre a superação da política monetária neoliberal, que, paradoxalmente, reclama para si uma relação de superioridade hierárquica ante a própria política, e que, em função disso, neutraliza as balizas democráticas, que teriam potencial de inverter essa relação. O assunto não está encerrado, mas buscamos jogar alguma luz sobre o problema e instigar o leitor a se engajar na luta pela moeda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho nasceu do esforço para entender em que medida dizer que "não há dinheiro" é uma afirmação equivocada e dotada de uma carga político-ideológica. Para esse intento, analisamos as formas de endividamento público que se constituem no âmbito da política monetária, como as operações compromissadas e os efeitos monetários colaterais dos resgates de títulos da dívida. Também descobrimos que programas de tributação progressiva, à medida que atingem a finalidade de redistribuir renda, podem demandar o disparo de ações de esterilização de liquidez pelo Banco Central, caso a concepção da teoria quantitativa da moeda permaneça hegemônica nessa instituição.

Nesse sentido, importante atentar para a fala de economistas, entre eles André Lara Resende, segundo o qual não é necessário arrecadar antes de distribuir. Da mesma forma, não é necessário que se distribua o que é arrecadado. Mais importante do que equilibrar receitas e despesas é a maneira como o gasto e a arrecadação públicos são realizados. Aprendemos também sobre política cambial e seu elevado custo para os países periféricos. Enfim, exemplos como os aqui mencionados são inúmeros, e alguns dos quais foram apresentados em maior detalhe na seção 2.1. Em vez de esgotar a questão, procuramos, principalmente, expor contradições entre a política fiscal e a política monetária, de modo que a responsabilização da crise não recaia apenas sobre o orçamento público.

Descobrimos também como a política neoliberal cria raízes na Constituição mediante instrumentos de austeridade fiscal, criados e renovados a todo tempo sob o pretexto de controlar a crise. Destacamos a desvinculação de receita e a renúncia de receita. Quanto à última, apresentamos indícios da ineficácia das medidas a partir de resultados de estudos empíricos.

O controle de liquidez inspirado nos cânones da teoria quantitativa da moeda é benéfico principalmente para os rentistas. Um mercado com melhores condições de liquidez nas mãos certas — dos pobres, por exemplo — poderia estimular a atividade econômica, aumentando o produto e, por conseguinte, a arrecadação. Obviamente, subsistiria um risco inflacionário, uma vez que parte do dinheiro não fosse empregado na produção. O capital financeiro, entretanto, não está disposto a perder fração alguma da rentabilidade pactuada. Ainda na linha da mitigação do risco da aplicação, o mercado financeiro exige o cumprimento rígido das normas dos

manuais, não obstante a bibliografia indique que, se a autoridade monetária optar por não esterilizar o caixa dos bancos ao final do dia, provavelmente nada de ruim aconteceria em termos de nível de preços. Afinal, os bancos só emprestam dinheiro a quem confiam.

Aproximando-nos do fim do estudo, buscamos encontrar pontos de ruptura com a ditadura neoliberal, instituída como um estado de exceção permanente por meio de regras transitórias sempre renovadas, que colocam o "povo do mercado" (Streeck) em uma posição privilegiada diante do "povo do Estado". Nesse sentido, é urgente imaginar formas de expressão monetária mais democráticas. O reconhecimento da subjetividade do neoliberalismo como biocapital (Negri), ou seja, caracterizada pela fusão de homem e máquina e, portanto, apropriação laboral de parte do capital fixo, pode abrir novos flancos de luta por liberdade e abertura para uma moeda que seja posta como meio de realização das potências desejantes, e não como um fim em si mesma.

Por último, há muito o que ser desenvolvido sobre o tema. O presente estudo não constrói uma dogmática jurídica plenamente apta a se articular com os sistemas doutrinários de direito financeiro, tributário etc. Para aqueles que preferem se debruçar sobre a doutrina, espera-se que os capítulos aqui desenvolvidos sejam provocativos o bastante para despertar o interesse do leitor nessa empreitada.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. Trad. Iraci D. Poleti. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2004. E-Book Kindle.

BARBOSA, Nelson. BC: autonomia em relação a quem? Folha de São Paulo, 10 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2021/02/bc-autonomia-em-relacao-a-quem.shtml>. Acesso em 1º nov. 2021.

BARBOSA, Nelson. Relembrando a evolução recente da dívida líquida. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/relembrando-evolucao-recente-da-divida-liquida>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BASSI, Camillo de Moraes. DRU: uma estimativa da capacidade de flexibilização baseada no orçamento da seguridade social. Brasília: Ipea, 2019

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. Dinheiro: o poder da abstração real. São Paulo: Contracorrente, 2021. E-book Kindle.

BERARDI, Franco. Asfixia: capitalismo financeiro e a insurreição da linguagem. Trad. Humberto do Amaral. São Paulo: Ubu, 2020. E-book Kindle.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência; Por uma Nova Hermenêutica; Por uma repolitização da legitimidade). São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Comissão aprova proposta que prorroga a desoneração da folha de pagamentos até 2026. Agência Câmara, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/806227-comissao-aprova-proposta-que-prorroga-a-desoneracao-da-folha-de-pagamentos-ate-2026/>. Acesso em 08 nov. 2021.

BRASIL. Discussão sobre as funções dos recolhimentos compulsórios: Estudo Especial nº 72/2020 (outubro/2019)". Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/docscomplementares_rc/EE072_Discussao_sobre_as_funcoes_dos_recolhimentos_compulsorios.pdf. Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. Manual das Estatísticas Fiscais do Banco Central, disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>. Acesso em 02 nov. 2021.

BRASIL. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (Setembro/2021). Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41762. Acesso em 1º nov. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Lucro, acumulação e crise: a tendência declinante da taxa de lucro reexaminada. São Paulo: Cambury, 2018. E-book Kindle.

CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. 1.ed. São Paulo: Todavia, 2018. E-book Kindle.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. Brasília: Ipea, 2018.

CHANG, Ha-Joon. Economia: Modo de usar. Trad. Isa Maria Lando e Rogério Galindo. São Paulo: Schwarcz, 2014. E-book Kindle.

COSTA, Fernando Nogueira da. Introdução. In: Melo, Hildete Pereira (org.). Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CURADO, Marcelo Luiz. Octávio Gouveia de Bulhões: para além do neoliberalismo no Brasil. In: Salomão, Ivan Colangelo (org.). Os homens do cofre: o que pensavam os ministros da Fazenda do Brasil Republicano (1889-1985). São Paulo: Unesp, 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Dalmo. O que é participação política? 1.ed. eBook. São Paulo: Brasiliense, 2017. E-book Kindle.

GIAMBIAGI, Fabio. Tudo sobre o déficit público: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021. E-book Kindle.

GROS, Denise Barbosa. Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003.

HAESBERT, Rogério; BRUCE, Glauco. A Desterritorialização na Obra de Deleuze e Guattari. GEOgraphia, v. 4, n. 7, p. 7-22, 21 set. 2009. Disponível em <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13419>. Acesso em: 14 nov. 2021.

HAN, Byung-Chul. No exame: perspectivas do digital. Trad. Lucas Machado. Petrópolis: Vozes, 2018. E-Book Kindle

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. n.8. Brasília: Ipea, 2004.

KELSEN, Hans. A democracia. Trad. Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Castilho Benedetti. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAGO, Luiz Aranha Correa do. A retomada do crescimento e as distorções do "milagre", 1967-1974. In: Abreu, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-Book Kindle.

MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; COSTA, Carla Rodrigues. Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa "ausente" e os limites do ajuste estrutural. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para discussão n.2403)

MANTEGA, Guido. Ideologia – Plano Verão e neoliberalismo. Revista Teoria e Debate. 6.ed., 12 de abril de 1989. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/1989/04/12/plano-verao-e-neoliberalismo/>. Acessado em fev. 2021.

NEGRI, Antonio. Biocapitalismo. Trad. Maria Paula Gurgel Ribeiro. São Paulo: Iluminuras, 2015. E-Book Kindle.

NÓBREGA, Mailson. Construção e desmonte das instituições fiscais. In: Salto, Felipe; Almeida, Mansueto (orgs.). Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016. E-book Kindle.

PARANÁ, Edemilson. Bitcoin: a utopia tecnocrática do dinheiro apolítico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. E-Book Kindle.

PAULANI, Leda. Modernidade e discurso econômico. São Paulo: Boitempo, 2005.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: Lima, J.C.F.; Neves, L.M.W. (orgs.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006.

PEGORARO, Luiz Nunes; RAYES FILHO, Alexandre. Composição técnica do Conselho Monetário Nacional como condicionante para a autonomia jurídica do Banco Central e o consequente desenvolvimento responsável sob análise do direito comparado. In: Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, vol. 11, n.2 (2017). Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/issue/view/26>. Acesso em: 02 nov. 2021.

PEREIRA, Eduardo J. R. Boicote, breque e apagão: notas sobre as formas de resistência dos trabalhadores por plataformas digitais. Disponível em <https://www.eco.unicamp.br/remir/index.php/negociacao-coletiva/286-boicote-breque-e-apagao-as-formas-de-resistencia-dos-trabalhadores-por-aplicativo>. Acesso em 13 nov. 2021.

PIETROPAOLO, João Carlos. Limites de critérios econômicos na aplicação do direito: hermenêutica e análise econômica do direito. 2010. Tese (Doutorado. Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PINTO, Élide Graziane. Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

PINTO, Élide Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, Élida Graziane. Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal? Revista Consultor Jurídico, 30 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PINTO, Lucinda. Custo da dívida pode aumentar R\$ 360 bi com inflação e juros em alta. Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/11/03/custo-da-divida-pode-aumentar-r-360-bi-com-inflacao-e-juros-em-alta.ghtml>. Acesso em: 09/11/2021.

PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018.

RESENDE, André Lara. Consenso e contrassenso. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020a. E-Book Kindle.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma, 1964-1967. In: Abreu, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2020b. E-Book Kindle.

RESENDE, André Lara. Juros, Moeda e Ortodoxia: Teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017. E-Book Google.

ROCHA, Camila. “Menos Marx, Mais Mises”: Uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). São Paulo: 2018.

ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para discussão n.2029)

SALTO, Felipe. Os efeitos fiscais das políticas do Banco Central. In: Salto, Felipe; Almeida, Mansueto (orgs.). Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016. E-book Kindle.

SILVA, Antonio Carlos Macedo e. O que mostram as demonstrações? Balanços e resultados dos bancos centrais. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para discussão n.2224)

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Trad. Marian Toldy, Teresa Toldy. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2018. E-book Kindle.

TAVARES, Maria da Conceição. A liquidez geral da economia e a crise financeira. In: Melo, Hildete Pereira (org): Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, Território e Dinheiro. In: Melo, Hildete Pereira (org): Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

VIEIRA, Fernando Souza de; GRASEL, Dirceu. Os incentivos fiscais e suas contribuições para o desenvolvimento econômico: o caso do programa de desenvolvimento industrial e comercial de Mato Grosso (PRODEIC) de 2003 a 2014. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 51, 2018. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/918](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/918). Acesso em: 11 nov. 2021.

WEISMAN, Ethan. Referências internacionais e comparação com as estatísticas de dívida brasileiras. In: Silva, Anderson Caputo; Carvalho, Lena Oliveira; Medeiros, Otavio Ladeira de (orgs.). *Dívida pública: a experiência Brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

WERNECK, Rogério. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. In: Abreu, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-Book Kindle.